



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE DERECHO

“EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN DENOMINADO OBLIGACIONES OMITIDAS COMO FACULTAD DE COMPROBACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL DISTRITO FEDERAL”.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
GABRIEL SÁNCHEZ DE LA VEGA MONTES.

DIRECTOR DE TESIS: LICENCIADO HUGO CARRASCO IRIARTE.

CIUDAD DE MÉXICO, A 22 DE AGOSTO DEL 2005.



m35/246



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 5 de septiembre de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SÁNCHEZ DE LA VEGA MONTES GABRIEL** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN DENOMINADO OBLIGACIONES OMITIDAS COMO FACULTAD DE COMPROBACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL DISTRITO FEDERAL"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

DEDICATORIAS

UN MINUTO PARA DIOS.

Querido Dios, te agradezco por este día.

Te agradezco por permitirme ver y oír esta mañana.

Tú has hecho tanto por mí y continúas bendiciéndome cada día.

Por favor, mantenme seguro, alejado de todo peligro y daño.

Ayúdame a comenzar este día con una nueva actitud y mucha gratitud.

Déjame hacer lo mejor de cada día para aclarar mi mente y así poder oírte.

No permitas que me lamente de las cosas sobre las que no tengo ningún control.

Continúa bendiciéndome, para que pueda bendecir a otras personas.

Mantenme fuerte para que pueda ayudar al débil.

Mantenme con el ánimo levantado, para que pueda tener palabras de aliento para otros.

Ruego por que cada ojo que lea esto sepa que no hay problema, batalla o situación mayor que tú, Señor.

Ruego para que estas palabras sean recibidas y que cada ojo que la vea y cada boca que la pronuncie, las confiese dispuesto.

A MI MADRE MARIA ELENA MONTES VALENCIA.

Con gran veneración, admiración y cariño, dando gracias a Dios por haberle dado:

Unos hombros lo suficientemente fuertes como para cargar el peso del mundo entero, pero a la vez, lo suficientemente suaves para confortar a sus hijos cuando más lo necesitan.

Una inmensa fuerza interior para que pudiera soportar el dolor de dar a luz a sus hijos.

Una dureza que le permite seguir adelante y cuidar a su familia, a pesar de las enfermedades y la fatiga, sin quejarse, aún cuando otros se rinden.

La sensibilidad para amar a sus hijos bajo cualquier circunstancia, aún cuando la hayan lastimado mucho. Esa misma sensibilidad que hace que cualquier tristeza, llanto o dolor desaparezca y que le hace compartir las ansiedades y miedos de la adolescencia, e incluso de la edad madura.

La sabiduría para comprender que un buen esposo nunca lastimaría a su esposa, aún cuando la puso a prueba para medir su fuerza y determinación para mantenerse a su lado, a pesar de todo.

Las lágrimas de las reales, éstas que brotan de ella exclusivamente cuando necesita expresarse más allá de las palabras.

Te doy gracias Señor por haberme escogido bien el vientre de la madre que me diste, ya que con sus consejos y apoyo ha logrado hacer de mí un hombre de bien.

A MI PADRE ARMANDO ARTURO SÁNCHEZ DE LA VEGA OLVERA. (+)

A quien por azares del destino, no lo tengo físicamente, sin embargo no dudo que donde quiera que se encuentre está guiándome como hasta ahora.

Aún recuerdo todos los días aquella frase que siempre me decía "el licenciado fracasado", que quizás para otros, hubiera sonado como una ofensa, y que para mí significa:

Que aún no tenía un buen éxito.

No quería decir que no había logrado nada, sino que había aprendido algo.

No expresaba que había actuado como necio, sino que había tenido mucha fé en mí.

No denotaba falta de capacidad, sino que debo hacer las cosas de diferente manera con responsabilidad.

No significaba que yo era inferior, sino que no soy perfecto.

No quería decir que al elegir esta carrera debía echarme para atrás, sino que tenía que luchar con más ganas.

Sólo significa que la mejor herencia que pudo darme es mi preparación académica, ya que la vida tiene reservado algo especial para mí.

A MI ESPOSA LUZ MARIA.

Como testimonio de mi gran amor, y recordando las palabras de aliento que siempre me da y que sirvieron de inspiración para culminar este trabajo.

Si yo fuera un ángel, siempre estaría ahí para cuidarte.

Si yo un ángel, nadie podría hacerte daño.

Si yo fuera un ángel, podría evitar que algo malo te pasara.

Si yo fuera te bajaría una estrella que alumbrara tu camino en los días de penumbra y en las oscuras noches sin luna.

Si yo fuera un ángel...

Pero no lo soy, soy solo una simple mortal;

No puedo ver el futuro, no puedo estar siempre a tu lado, no puedo evitar que las desgracias ocurran, no tengo poderes.

A veces pienso en lo que haría si fuera si fuera un ángel, y triste me siento por no poder liberarte.

Desafortunada soy cuando te caes y no esta en mis manos poder levantarte, pero se qué puede hacer alguien como yo...

Sólo puedo ofrecerte mi amor y una amistad incondicional, pedirle siempre a Dios que te cuide y te proteja, y darle gracias a la vida por haberte conocido y ser mi amigo, esposo y amante.

Cuenta conmigo hoy, mañana y siempre.

A MIS SUEGROS:

**MARIANO CONTRERAS ANGUIANO Y
MANUELA GARCIA GOMEZ.**

Por ser siempre un vivo ejemplo, de unión, amor, fortaleza y esperanza.

A MIS HERMANOS , CUÑADOS Y SOBRINOS:

**MARIA ELENA NORA, MARIA DEL CARMEN, ARMANDO ARTURO,
MARIA ELENA, CECILIA, ISMAEL Y MISAEI:**

**PEDRO ANTONIO, RUBEN, EDUARDO Y VICTOR; KAREN, RUBEN
ERIKA, ADRIANA, TANIA, SARIBETH, GABRIELA, YUNUHEN,
EDUARDO, STEPHANIE Y KAREN NAIAN.**

Un hermano es siempre parte de nosotros mismos, una presencia eterna que te acompañará toda la vida, nunca te dejará solo.

El deseo de tener hermanos es profundo, es el deseo de conocer y dejarse conocer por alguien que comparte tu sangre, tu pasado, tu presente y tu futuro, lo conocido y por conocer, tus secretos más oscuros y tus verdades más puras.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO:

Por haberme otorgado el privilegio: de estudiar en la casa máxima de estudios, así como de haber pisado sus memorables aulas, hasta concluir mi formación profesional.

AL MAESTRO Y ASESOR: LIC. HUGO CARRASCO IRIARTE:

Con profundo respeto y admiración, al hombre, funcionario y amigo, por que gracias a su apoyo desinteresado, hizo posible cristalizar el más grande anhelo de mi vida, la recepción de examen profesional.

Y de quien aprendí que en los momentos difíciles que da la vida profesional también se crece.

Con mi eterna gratitud que se acrecenta con el tiempo.

A LA PROCURADURÍA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

A LA SUBPROCURADURIA DE LO CONTENCIOSO.

A LAS SUBDIRECCIONES DE JUICIOS Y AMPAROS LOCALES QUE LA INTEGRAN:

Por otorgarme la oportunidad de crecer y madurar profesionalmente.

A LAS LICENCIADAS:

BLANCA ALICIA MENDOZA VERA.

MONICA RAMÍREZ ROSAS.

MARIA ELENA HERNÁNDEZ ORTIZ.

Por haber creído en mí, y por haberme dado la oportunidad de desarrollarme cuando apenas empezaba en la vida profesional, compartiendo sus experiencias, virtudes y defectos, siempre a través de manto grato de amistad, sincera e incondicional.

A LA LICENCIADA PATRICIA LOPEZ LOPEZ.

SUBPROCURADORA DE LO CONTENCIOSO.

Por haberme apoyado en la realización de este trabajo.

A TODOS MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:

Por su comprensión y apoyo en los momentos buenos y malos.

INDICE GENERAL

INDICE.	6-7.
INTRODUCCIÓN.	8-10.

CAPITULO 1: POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO.

	PAGINAS:
1.1. CONCEPTO DE POTESTAD TRIBUTARIA.	13.
1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LA FEDERACION.	17.
1.3. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	19.
1.4. LA POTESTAD TRIBUTARIA Y LOS MUNICIPIOS.	22.
1.4.1. POTESTAD TRIBUTARIA DEL DISTRITO FEDERAL	25.
1.5. COMPETENCIA TRIBUTARIA.	32.
1.6. TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA.	38.
1.7. DIFERENCIAS ENTRE LA POTESTAD TRIBUTARIA Y LA COMPETENCIA TRIBUTARIA.	40.

CAPITULO 2: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

2.1. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.	42.
2.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.	45.
2.3. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.	51.
2.4. PRINCIPIO DE EQUIDAD.	57.
2.5. DIFERENCIAS ENTRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.	63.
2.6. PRINCIPIO DE VINCULACION AL GASTO PUBLICO.	67.

CAPITULO 3: LA REVISION DE DECLARACIONES COMO FACULTAD DE COMPROBACION DE LAS AUTORIDADES FISCALES DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1.	CONCEPTO DE FACULTAD DE COMPROBACION.	71.
3.2.	ASPECTOS GENERALES DE LA REVISION DE DECLARACIONES EN EL AMBITO DEL DISTRITO FEDERAL.	77.
3.2.1.	ANTECEDENTES.	77.
3.2.2.	MARCO JURIDICO.	88.
3.2.2.1	LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	88.
3.2.2.2.	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	93.
3.2.2.3.	EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	97.
	ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE FINANZAS.	97.
	ANTECEDENTES DE LA TESORERIA.	101.
	ANTECEDENTES DE LA SUBTESORERÍA DE ADMINSTRACION TRIBUTARIA.	105.
	ANTECEDENTES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.	112.
3.2.2.4.	EL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.	119.

CAPITULO 4: EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACION DENOMINADO OBLIGACIONES OMITIDAS COMO FACULTAD DE COMPROBACION DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1.	CONCEPTO DE FUNDAMENTACION.	124.
4.2.	CONCEPTO DE COMPETENCIA.	129.
4.3.	CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EMITIDOS CON RELACION A LA FUNDAMENTACION DE LA COMPTENCIA TERRITORIAL EN EL ACTO DE AUTORIDAD.	137.
4.4.	EL ACUERDO 002 POR EL QUE SE DETERMINA EL NUMERO, INTEGRACION, DENOMINACION, ORGANIZACION Y SEDE DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.	140.
4.5.	EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS FACULTADES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.	145.
4.6.	EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN DENOMINADO OBLIGACIONES OMITIDAS COMO FACULTAD DE COMPROBACION DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL DISTRITO FEDERAL	154.
4.7.	PROPUESTA.	202.
	CONCLUSIONES.	208.
	BIBLIOGRAFÍA.	213.
	BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA Y LEGISLACION.	214.

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de las facultades de las Administraciones Tributarias en el Distrito Federal, para requerir documentación a los sujetos obligados al pago de los impuestos y derechos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal.

A efecto de que se establezca expresamente en el artículo 80, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, como una facultad de las Administraciones Tributarias el requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban las declaraciones, recibos, y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a las que se encuentran sujetos.

Siendo de suma importancia destacar que en la práctica las citadas Administraciones Tributarias del Distrito Federal no cuentan con tales facultades, y no obstante ello, a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes emiten un acto denominado requerimiento de obligaciones omitidas, mediante el cual ejerce facultades de comprobación, derivando ésta facultad de la interpretación que se realiza del Código Financiero del Distrito Federal, en tratándose de las autoridades que este ordenamiento legal señala como "fiscales", siendo que las facultades de una autoridad no se pueden inferir.

Inicialmente, en el primer capítulo del presente trabajo nos ocuparemos de estudiar la potestad tributaria del Estado, entendida esta como la facultad por virtud de la cual se imponen contribuciones a efecto de obtener recursos financieros que le permitan cumplir con los fines que tiene asignados.

En el segundo capítulo de la presente investigación, haremos alusión al marco constitucional en el que la potestad tributaria del Estado encuentra sus límites, en el establecimiento de las contribuciones.

Por su parte, en el tercer capítulo del presente estudio se explica el procedimiento administrativo de revisión de declaraciones como una facultad de comprobación de las autoridades fiscales, su marco jurídico, así como la autoridad fiscal que en términos del sistema delegatorio de facultades que impera en el Distrito Federal, corresponde llevarlo a cabo.

En el cuarto capítulo se analiza la competencia que tienen las Administraciones Tributarias que el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal les confiere para administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones, impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos y Código Financiero ambos del Distrito Federal

Destacando que en la práctica las citadas Administraciones Tributarias del Distrito Federal, a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes emiten actos que constituyen un requerimiento de obligaciones omitidas, que les permite ejercer facultades de comprobación, requiriendo documentación comprobatoria a los contribuyentes, sin que esta facultad se encuentre debidamente asignada a éstas autoridades en el referido Reglamento Interior.

Así, una vez abordado el tema de las facultades previstas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal para las Administraciones Tributarias del Distrito Federal, en relación con las establecidas en el Código Financiero del Distrito Federal, finalmente propondremos la modificación del artículo 80 del Reglamento Interior citado, en el sentido de que expresamente debe comprender como facultad de las Administraciones Tributarias el requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban las declaraciones, recibos, y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Lo anterior, a efecto de evitar interpretaciones incorrectas entre ambos ordenamientos que rigen la materia fiscal en el Distrito Federal, y se considere al requerimiento de obligaciones omitidas como una facultad de comprobación de las Administraciones Tributarias del Distrito Federal.

CAPITULO 1.

POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO.

Para dar inicio a nuestra investigación es preciso hacer referencia a la definición de Estado que ha realizado el maestro Serra Rojas "...el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada; es un ente público, soberano y coactivo".¹ El Estado desde sus orígenes ha perseguido fines y estos son los que justifican la existencia del mismo.

Considera al Estado como una construcción creada por la sociedad debido a su propia insuficiencia para realizar los fines sociales, porque el hombre estaba a merced de "las circunstancias" y éstas hubieran acabado por destruirlo; es por ello, que el hombre creó con espontánea necesidad práctica al Estado para subsistir y para hacer posible la vida social, merced al bien común, es decir "el orden justo, estable y seguro para la vida suficiente y virtuosa de una comunidad"².

Por tanto el Estado fue una obra que perseguía una finalidad: crear un ente que llevara a cabo un complejo de funciones y actividades imposibles de realizar individualmente, actividades primordiales para la subsistencia del hombre concebido colectivamente, conocidas como necesidades colectivas o necesidades públicas.

Así uno de los objetivos fundamentales del Estado es precisamente procurar y proporcionar a sus gobernados los medios necesarios para su subsistencia en sociedad; esto es, el Estado en cumplimiento a las obligaciones y deberes que le impone la Constitución General de la República, debe realizar diversas tareas para la procuración de sus fines una de ellas es la actividad financiera, la cual es considerada como el medio de que vale el Estado para obtener recursos que

¹ Serra Rojas Andrés; Teoría del Estado; Ed. Porrúa, México, 1996, p.167.

² Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; Ed. Porrúa, México, 1985, p.70.

aseguren la cobertura de gastos suficientes y necesarios para la realización de los servicios públicos que satisfagan las necesidades públicas.

La actividad financiera del estado es definida por Joaquín B. Ortega, como "La actividad que desarrolla el estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines."³

Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, precisa que para la realización de sus fines el Estado debe de llevar a cabo muchas funciones, tanto en la selección de las necesidades y objetivos como en lo relativo a la obtención de medios ya sea pecuniarios o de otro tipo, y a la gestión de ellos. (...) La actividad financiera en la época actual no tiene como única finalidad la obtención de ingresos suficientes para cubrir el gasto público sino que pretende impulsar la economía rigiéndola y regulándola.⁴

En la actividad financiera del Estado, por su importancia se destacan tres momentos como son:

La obtención de Ingresos.

La gestión o manejo de recursos obtenidos.

La realización de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, prestación de servicios públicos y la realización y obtención de sus fines.

³ Ortega Joaquín B, Apuntes de Derecho Fiscal, Citado en De la Garza Sergio Francisco, ob.Cit. P. 5.

⁴ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, (Panorama del Derecho Mexicano) Derecho Financiero, Ed. Macgraw Hill, 1997, P. 3.

Toda vez que no es la intención de la presente investigación abarcar en su concepción más amplia toda la actividad financiera del estado, sólo haremos referencia a la obtención de ingresos de la cual se hablará en el punto siguiente.

1.1. CONCEPTO DE POTESTAD TRIBUTARIA

El Estado para dar cumplimiento y llevar a cabo la ejecución de sus finalidades desarrolla actividades a través de medios personales, materiales y jurídicos para hacerse llegar de recursos, que le permitan exaccionar a los ciudadanos, es decir, que recaen en el pueblo mexicano, la obligación de contribuir para los gastos públicos, por lo que las manifestaciones de voluntad del Estado, en el campo de la administración y las relaciones con los particulares encuentran en la ley su fundamental disciplina.

En términos más sencillos, el Estado se encarga de crear un órgano cuya tarea fundamental es la de establecer los supuestos e hipótesis que al realizarse, obligan a quienes se ubiquen en éstos, al pago de un tributo, este órgano posee la potestad que le ha sido conferida por un ordenamiento que a su vez rige la actuación del Estado.

Por ello, la facultad del Estado para poder percibir de las personas, tanto físicas como morales sujetas a su jurisdicción, contribuciones con el fin de expensar el gasto público, se conoce como potestad tributaria, poder tributario poder fiscal ó poder de imposición. En términos muy sencillos Quintana Valtierra y Rosas Yañez, exponen que es el "poder para crear tributos".⁵

⁵ Quintana Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yañez; Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas; México, 1997; p. 49.

Así pues la potestad tributaria se refiere a la facultad del estado para crear contribuciones a través del órgano legislativo, mediante normas de carácter y observancia general.

"La potestad tributaria resulta consubstancial al Estado"⁶ señala el maestro Sergio Francisco de la Garza, en virtud de las numerosas actividades que ha de llevar a cabo para alcanzar los fines que tiene asignados.

Así entonces debemos señalar que el poder tributario es la facultad que tiene el estado por virtud de la cual impone a los particulares la obligación de aportar mediante la exacción parte de su riqueza para el ejercicio y consecución de las atribuciones que le han sido encomendadas constitucionalmente, a través de la imposición de contribuciones.

El maestro Miguel Valdés Villarreal, citado por el maestro Hugo Carrasco Iriarte, señala que "... Con soberanía (poder tributario) comparte de cierto modo las características de poder supremo, en lo económico; inalienable, en cuanto no se puede comprometer, dar en garantía, transigir o arrendar a la manera de los negocios privados; y solamente limitado en su eficacia por la reciedumbre de la vivencia democrática y de la posibilidad de la aplicación razonable de la ley, y en su legitimidad por las garantías individuales y por la forma de gobierno de equilibrio y coordinación de los poderes de la Unión y de funciones o competencia de la autoridad"⁷

Tomando en consideración lo anterior el maestro Hugo Carrasco Iriarte, expone que existen 4 características del poder tributario a saber:

Abstracto: toda vez que se trata de una potestad derivada del poder de imperio del Estado, el cual legitima el derecho de éste de aplicar tributos.

⁶ De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa; México, 1999; p. 207.

⁷ Carrasco, Iriarte Hugo, Derecho Fiscal I, México; 2001, Editorial IURE, p. 14.

Permanente: en vista de que es connatural al Estado y por derivar de su poder, sólo puede extinguirse con el estado mismo.

Irrenunciable: en razón de que el Estado no puede apartarse de dicho atributo, pues a través de dicho poder es como sobrevive.

Indelegable: Toda vez que equivaldría a apartarse de dicha potestad.

Además precisa que la potestad tributaria tiene su fundamento en el poder soberano de que está investido el Estado.

El momento en que se presenta el ejercicio del poder tributario es aquel en que el Estado, actuando soberanamente, y de manera general, determina cuales son los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, hará que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de contribuciones.⁸

Es en la Constitución en donde se expresa esta potestad como la facultad de imponer contribuciones y se ejerce cuando el órgano correspondiente, esto es, el poder legislativo, establece las contribuciones mediante una ley, como lo señala el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer:

ARTICULO 73.- El Congreso tiene la facultad:

(...).

VII.- Para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto.

⁸ De la Garza, Sergio Francisco; ob. Cit, p.2060.

Por lo anterior es que el Estado tiene la necesidad de obtener recursos y por ello exacciona a los particulares para que contribuyan al gasto público de la Federación, del Distrito Federal, del Estado o Municipio en que resida (el contribuyente) de manera proporcional y equitativa que disponga la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución, que al efecto prevé:

ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I...

II...

III...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El maestro Raúl Rodríguez Lobato, señala que "la potestad tributaria es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones, recaudarlas y destinarlas a expensas de los gastos públicos, esto es, el poder tributario es exclusivo del Estado y lo ejerce a través del poder legislativo".⁹

Ernesto Flores Zavala, da el nombre de soberanía tributaria plena al poder que ejerce la Federación y los Estados, y, el nombre de soberanía tributaria subordinada a la facultad de recaudación de tributos que realizan los Municipios".¹⁰

El poder legislativo en el sistema tributario mexicano, se ejerce de conformidad con lo previsto en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución General de la República, debiendo sujetarse a los procedimientos que para la creación de leyes prevé la ley, por lo que una vez aprobada ésta deberá

⁹ Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, México, Ed. Harla, 1983, p. 235.

¹⁰ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas. México. Ed. Porrúa, p. 214.

contener las características de generalidad y abstracción, los hechos o situaciones que al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de contribuciones, además de considerar los principios constitucionales que rigen la materia tributaria como son el de equidad, proporcionalidad, legalidad y que dichas contribuciones estén destinadas al gasto público.

De conformidad con lo expresado podemos concluir que en México, tanto la Federación como las entidades Federativas y el Distrito Federal poseen potestad tributaria, al devenir ésta de la constitución, ejercida a través del poder Legislativo en cada uno de sus ámbitos de gobierno, siendo el municipio el único ente que carece de ésta.

1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DE LA FEDERACIÓN

El régimen federalista es una forma de Estado, cuyas premisas son la coexistencia de cuatro ámbitos de competencias tanto de gobierno como de la normatividad: federal, distrito federal, estatal y municipal.

Al respecto, Sergio Francisco de la Garza señala que "El principio Federal consiste en que "los gobiernos central y estatales sean independientes uno de otro, dentro de su esfera, y no estén subordinados, al otro, aun que actúen coordinados entre sí" o es "el método de distribución de poderes, según el cual los gobiernos integrantes, dentro de sus respectivas esferas, funcionan coordinados e independientes."

La coexistencia de la Federación y los Estados-miembros, cada uno en su ámbito, sin preeminencia de ninguna de las partes, y respetando la autonomía de cada una de ellas es lo que distingue al sistema federal.

Las distintas facultades que se consigan a cada uno de los cuatro órdenes de gobierno (Federación, Distrito Federal, Entidades Federativas y Municipios), se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, único ordenamiento al que se encuentran subordinados tanto la Federación como los Estados-miembros, advirtiendo las siguientes características:

Facultades Expresas también conocidas como explicitas.- Son aquellas facultades literalmente establecidas por la Constitución a uno o varios órganos del gobierno, son precisamente éstas las que sirven de base al principio de competencias previsto por el artículo 124 constitucional, que establece que las facultades no señaladas expresamente a favor de la Federación, se entienden reservadas a los estados.

De acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX Constitucional, el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones:

1° Sobre el comercio exterior.

2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27 constitucional.

3° Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

5° Especiales sobre:

- a.- Energía eléctrica.
- b.- Producción y consumo de tabacos labrados.
- c.- Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d.- Cerillos y fósforos.
- e.- Aguamiel y productos de su fermentación.
- f.- Explotación forestal.
- g.- Producción y consumo de cerveza.

Asimismo, esta disposición también señala que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Facultades ilimitadas de conformidad con el artículo 73, fracción VII Constitucional, el Congreso tiene la facultad para imponer todas las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto, por esta razón es que se consideran además ilimitadas, sin que implique que las contribuciones a que alude el artículo 73, fracción XXIX, sean las únicas que la Federación pudiera establecer para cubrir sus necesidades.

Al respecto el maestro Adolfo Arrijo Vizcaíno señala que "...no está por demás apuntar que la interpretación comúnmente aceptada de la fracción VII del artículo 73 Constitucional, si bien refleja lo que sucede en nuestra práctica

tributaria, reconoce la amplitud a la competencia fiscal de la Federación, que puede afirmarse que, dentro del contexto a que da origen, prácticamente no existe ningún recurso económico generado en el País que no pueda ser objeto gravado de un gravamen federal."¹¹

1.3. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Los dos preceptos constitucionales mas importantes en materia tributaria para las Entidades Federativas son los artículos 40 y 124, el primero de ellos les otorga el poder tributario, al establecer:

ARTICULO 40- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (...).

Por virtud de esta potestad tributaria los estados imponen las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos en sus respectivas competencias. Ahora bien, ese poder tributario está sujeto al principio consagrado en el artículo 124 constitucional, por el que podrán imponer contribuciones sobre aquellas materias que no estén expresamente reservadas a la Federación, de lo que se concluye que los estados concurren con la Federación, en un poder tributario general, al poder gravar todas las fuentes tanto por ésta como por aquellos, una vez excluidos los campos exclusivos de la Federación.

¹¹ Arrijoa, Vizcaino, Adolfo: Derecho Fiscal; Ed. Themis; México, 1997, p 147.

Al respecto, el maestro Flores Zavala siguiendo a Vallarta opina "... que la Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de determinados impuestos. Sólo la Constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios sin que ley federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones".¹²

Las características que más sobresalen de la potestad tributaria de los Estados son las siguientes:

I. Prohibiciones. El artículo 117 Constitucional prevé que los Estados no pueden, en ningún caso, entre otras:

- 1.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, así como acuñar moneda.
- 2.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- 3.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos y derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.
- 4.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

¹² Flores Zavala, Ernesto; Ob Cit. P. 371.

II. Limitaciones. De manera adicional, el artículo 117 fracción IX Constitucional también establece límites a los Estados al prever que éstos no pueden, en ningún caso gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Asimismo, el artículo 118 Constitucional señala que los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

1.4 LA POTESTAD TRIBUTARIA Y LOS MUNICIPIOS.

Los municipios resultan ser una forma de descentralización dentro del régimen federal del estado Mexicano, no pueden otorgarse su propia ley, lo que significa que carecen de potestad tributaria, la cual se encuentra en manos del gobierno estatal, pues a éste corresponde, a través de la ley local, fijar las condiciones que han de satisfacer al Municipio.

Durante el Constituyente de Querétaro Venustiano Carranza proyectó el establecimiento de la autonomía municipal, para lo cual; en opinión unánime del Constituyente, requiríase de otorgarle también autonomía financiera. La discusión se centró en como asegurar al Municipio los recursos propios y suficientes para asegurar dicha autonomía. El primer dictamen, refiere el maestro Tena Ramírez,¹³ atribuía al Municipio la recaudación de todos los impuestos para después distribuirlos con el estado; el proyecto fue rechazado, y en posteriores debates finalmente la propuesta que fue aceptada fue la del Diputado Ugarte que señalaba:

¹³ Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México; 1998; p. 151-153.

"... los municipios administrarán libremente su hacienda la cual formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades", propuesta que hace participe al municipio de los ingresos de los estados, sin señalar específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio.

Con base en lo expresado, el citado autor opina "De este modo la autonomía financiera y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con la convivencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales".¹⁴

En febrero de 1983, se concluyó el proceso de reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, la cual fue iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en el mes de diciembre de 1982. Durante su campaña política, expresó que era necesario hacer "una definición de competencias entre Federación, Estados y Municipios"; señaló que: "tenemos la vía de la redistribución de competencias, a un nivel constitucional, entre Federación, Estados y Municipios". Expresó también, que la "debilidad del Municipio mexicano, no es fortuita; se debe a una insuficiencia financiera, a su deficiencia organizatoria y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos normales como para tener una mayor participación en las tablas del desarrollo nacional".¹⁵

Esta reforma mantiene la tesis de que el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados fedatarios.

La reforma al precepto constitucional citado no le otorga Poder Tributario al Municipio, de ahí que, éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado.

¹⁴ Idem; p. 153.

¹⁵ De la Garza Sergio, F. Op. Cit p. 240.

No cuentan los Municipios, con algún obstáculo o impedimento para administrar y recaudar las contribuciones que se lleguen a establecer a su favor, pero carecen de potestad tributaria. Con la propuesta de reforma presentada por el ex-presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el artículo 115 de la Carta Fundamental regula actualmente la organización política y administrativa del Municipio, en la forma siguiente:

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I (...)

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria.

B) Las participaciones federales, en el rendimiento de los impuestos especiales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, previstos en las fracciones III y IV, incisos a, b y c, del artículo en comento, como son:

- a.- Agua potable y alcantarillado;
- b.- Alumbrado público;
- c.- Limpia;
- d.- Mercados y central de abasto;
- e.- Panteones;
- f.- Rastro;
- g.- Calles, parques y jardines;
- h.- Seguridad Pública y tránsito;

Debemos hacer notar que únicamente se han citado los ingresos tributarios, pues a los municipios se les suele asignar otro tipo de ingresos financieros.

Este es el panorama financiero que presentan los municipios una carencia de autonomía financiera que impide su libertad, y consecuentemente limita su desarrollo.

1.4.1. POTESTAD TRIBUTARIA DEL DISTRITO FEDERAL

En tratándose del Distrito Federal, y de acuerdo con su naturaleza jurídica determinada en el artículo 44 Constitucional, la potestad tributaria para el establecimiento y creación de las contribuciones, que sirven de sustento al gasto público del propio Distrito, se encuentra prevista en el artículo 122, Base Primera, fracción V, Inciso b), con las limitaciones previstas en el artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de los preceptos citados establece lo siguiente:

“ARTICULO 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los

Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

(...).

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

(...).

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades;

b).- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.”

Por su parte, el Estatuto de Gobierno en su artículo 42, además de las facultades ya señaladas para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, prevé entre otras más, las siguientes:

“ARTICULO 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultad para:

I.- (...);

II.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

III.- Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

VII.- Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

IX.- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, (...), y el gasto público;

XIV.- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones de obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

XV.- Regular la prestación y concesión de los servicios públicos; legislar sobre servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.”

En esta línea de estudio, podemos arribar a la conclusión de que la potestad tributaria del Distrito Federal es competencia y corresponde ejercerla a la Asamblea Legislativa del propio Distrito Federal, toda vez que cuenta con facultades constitucionales para crear y establecer las contribuciones relativas a la Hacienda Pública Local, en lo referente a impuestos y derechos que le corresponden a este último.

Dicha potestad, ha sido materia de análisis por Nuestro Máximo Tribunal en el País en las siguientes Tesis Jurisprudenciales que a continuación se invocan.

Novena Epoca, Instancia: **Pleno**, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 39/95, Página: 39,

"ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. TIENE FACULTADES PARA IMPONER CONTRIBUCIONES LOCALES. El carácter dual de la facultad de la Asamblea para aprobar, por una parte, los gastos del Distrito Federal contenidos en el documento denominado Presupuesto de Egresos; y determinar, por otra, los tributos para satisfacerlos, tiene como antecedente remoto "...la famosa Carta Magna, que los nobles ingleses hicieron firmar y promulgar al Rey Juan Sin Tierra en 1215 (que luego confirmó su hijo Enrique III en 1264), en la cual, entre otras disposiciones, se estableció la obligación del soberano de recabar la previa autorización de sus súbditos para imponer gabelas con qué hacer frente a las necesidades de la Corona. Si bien originalmente el pedido de autorización se refirió solamente a un aspecto parcial de lo que hoy comprende un presupuesto (los recursos), posteriormente se agregó el capítulo de gastos, porque pronto se arribó a la conclusión de que el problema no se limitaba sólo a las exacciones del soberano, sino más bien a los despilfarros en que incurría la Corte. Conforme a ese nuevo régimen, las autorizaciones presupuestarias comprendieron los capítulos de gastos y recursos, con lo que se sentaron las bases de esta institución universal que, paulatinamente, se ha ido incorporando a las prácticas políticas de los Estados del universo..." (Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, página 48). Las primeras leyes de ingresos establecían los tributos a cargo de los súbditos y, por ende, su contenido fue formal y materialmente hacendario; sin embargo, por necesidades de congruencia temporal con el Presupuesto de Egresos, la vigencia de la ley se redujo, con el tiempo, hasta hacerla coincidir con la del presupuesto, por el término de un año, que es lo usual en los tiempos modernos. Lo reducido del tiempo de vigencia torna inconveniente que en la Ley de Ingresos se establezcan en detalle las contribuciones, porque tendrían que discutirse en su totalidad año tras año, motivo por el cual, dicha Ley se ha convertido, en ocasiones, en un simple catálogo de impuestos, lo cual obedece a motivos eminentemente prácticos que en nada afectan ni la naturaleza hacendaria ni las posibilidades de contenido tributario de dicha Ley. **Por ello, la facultad de la Asamblea para aprobar la Ley de Ingresos conlleva, también como facultad expresa, la de establecer impuestos, dado que ese es el contenido propio de la Ley de Ingresos.**"

*Amparo en revisión 776/95. Litográfica Graue, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

*Amparo en revisión 812/95. Adcopa, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Arballo Flores.

*Amparo en revisión 727/95. Aceites y Esencias, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

*Amparo en revisión 808/95. Asesoría en Ingeniería y Administración, S.C. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

*Amparo en revisión 1051/95. Sinca, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alejandra de León González.

**El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 39/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P./J. 85/99, Página: 613:

“ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. EL EMPLEO DE LOS VOCABLOS EXPEDIR, LEGISLAR Y NORMAR EN EL ARTÍCULO 122, APARTADO C, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SE REFIEREN A SU FACULTAD DE EXPEDIR LEYES. El Poder Revisor de la Constitución, al crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en mil novecientos ochenta y siete, sólo la facultó para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno pero, a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres le otorgó facultades legislativas, las cuales fueron ampliadas y reafirmadas por reforma de mil novecientos noventa y seis y, además, sustituyó su denominación por la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y confirmó que dicho órgano constituye el Poder Legislativo del Distrito Federal. Por todo lo anterior, si el artículo 122, apartado C, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la citada Asamblea Legislativa para “expedir”, “legislar” y “normar”, debe entenderse que tales expresiones fueron empleadas como sinónimos al referirse a las materias que precisa, y por lo mismo ello implica la atribución de expedir las leyes respectivas.”

**Acción de inconstitucionalidad 1/99. Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Osmar Armando Cruz Quiroz y Pedro Alberto Nava Malagón.

**El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 85/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 38/95, Página: 18:

“ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. ESTA FACULTADA EXPRESAMENTE POR LA CONSTITUCION PARA EMITIR LA LEY DE INGRESOS LOCAL. De lo dispuesto por los artículos 122 constitucional y octavo transitorio del Decreto de fecha veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco del mismo mes, se advierte la facultad expresa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para emitir la Ley de Ingresos Local. En efecto, la fracción IV del primero de esos preceptos, faculta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, entre otras cosas: en el inciso b), para analizar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; en el inciso c), último párrafo, para ampliar el plazo de presentación, ante ella, de la iniciativa correspondiente a la Ley de Ingresos para el Distrito Federal; y en el inciso g), para legislar sobre "presupuesto, contabilidad y gasto público". En la fracción V, primer párrafo, del mismo precepto se señala que el jefe del Distrito Federal debe presentar la iniciativa de Ley de Ingresos ante la Asamblea y, en el octavo transitorio, se establecen los ejercicios respecto de los cuales corresponde al presidente de la República enviar las iniciativas de leyes de ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes. Pues bien, la obligación que tiene el jefe del Distrito (y en algunos ejercicios específicos el presidente de la República), de presentar ante dicha Asamblea la iniciativa de Ley de Ingresos es claramente indicativa de las facultades que tiene ésta para discutirla y aprobarla; tanto más que entre otras de sus atribuciones se encuentran las de legislar sobre "presupuesto, contabilidad y gasto público", y la de analizar "las contribuciones que a su juicio deban decretarse" para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.”

*Amparo en revisión 776/95. Litográfica Graue, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

*Amparo en revisión 812/95. Adcopa, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Arballo Flores.

*Amparo en revisión 727/95. Aceites y Esencias, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

*Amparo en revisión 808/95. Asesoría en Ingeniería y Administración, S.C. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

*Amparo en revisión 1051/95. Sinca, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alejandra de León González.

**El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 38/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

De acuerdo con nuestro sistema legislativo y para el caso concreto, el Legislador del Distrito Federal, está facultado para imponer contribuciones que permitan el sostenimiento del gasto público, **con la restricción de que identifique la fuente de riqueza, atienda a la capacidad contributiva y cumpla con los demás principios de justicia fiscal, por lo que no está impedido para gravar alguna fuente de riqueza determinada, que no se contraponga con aquellas reservadas para la Federación, los Estados o los Municipios.**

Sustenta lo anterior, la Jurisprudencia que expresa:

Octava Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Torno: VI Primera Parte, Tesis: P./J. 17/90, Página: 75:

“CONTRIBUCIONES, OBJETO DE LAS. EL LEGISLADOR TIENE LIBERTAD PARA FIJARLO, SIEMPRE QUE RESPETE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL ARTICULO 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION.- Es inexacto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, al otorgar al Estado el poder tributario, establezca que el objeto de las contribuciones quede limitado a los ingresos, utilidades o rendimientos de los contribuyentes, pues tan restringida interpretación no

tiene sustento en esa norma constitucional, que otorga plena libertad al legislador para elegir el objeto tributario, con tal de que respete los principios de proporcionalidad, equidad y destino".

Amparo en revisión 2679/89. Metrosistemas, S.A. 19 de septiembre de 1990. Unanimidad de veinte votos.

Amparo en revisión 2738/89. T.H. Metálicos, S.A. de C.V. 19 de septiembre de 1990. Por unanimidad de diecisiete votos.

Amparo en revisión 2517/89. Refaccionaria Coahuila, S.A. 3 de octubre de 1990. Mayoría de dieciocho votos.

Amparo en revisión 3108/89. Construcciones y Montajes Especializados, S.A. 3 de octubre de 1990. Se resolvió revocar la sentencia recurrida, en lo que es competencia del Tribunal Pleno, y negar el amparo a la quejosa en los siguientes términos: Por mayoría de diecisiete votos.

Amparo en revisión 2865/89. Fabricantes y Vendedores de Productos para el Hogar, S.A. 3 octubre de 1990. Unanimidad de diecinueve votos.

Tesis de jurisprudencia 17/1990, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada, celebrada el miércoles veintiuno de noviembre en curso, por unanimidad de 20 votos.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 35, Noviembre de 1990, pág. 23.

Así, a nivel Local todos los habitantes del Distrito Federal que se ubiquen en las hipótesis previstas de los impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones que establece el Código Financiero del Distrito Federal, se encuentran obligados a declararlos y pagarlos, a efecto de destinar estas exacciones al gasto público que origina al propio Distrito.

1.5. COMPETENCIA TRIBUTARIA.

De forma paralela a la potestad tributaria, aparece la competencia tributaria. Una vez emitidas las leyes fiscales por el Poder Legislativo en ejercicio de la potestad tributaria, compete al Poder Ejecutivo la aplicación de estas leyes para lograr la recaudación, administración y ejecución de las contribuciones, por lo que el

Ejecutivo cuenta con facultades de determinación, liquidación, exigibilidad de pago de contribuciones omitidas a través del procedimiento administrativo de ejecución, aplicación de multas por incumplimiento, una vez que se hayan producido las diferentes hipótesis normativas previstas en la Ley.

Por ello debemos señalar que la competencia tributaria es esencialmente práctica, pues no es otra cosa que la facultad para requerir la contribución cuando en la realidad se ha producido el hecho generador.

Al respecto, Giuliani Fonrouge señala que es "... la facultad de ejercitarlo [el poder tributario] en el plano material".¹⁶

La Doctrina expone que además del Estado puede haber otros sujetos activos de la obligación fiscal, cuya potestad tributaria está subordinada al propósito del estado, ya que es necesaria la delegación mediante la ley del ejercicio de la potestad y ésta sólo puede ejercerse en la medida y dentro de los límites específicamente fijados en la ley por el Estado. Es el caso de determinados organismos independientes del Estado que colaboran con él en la administración pública realizando funciones originalmente atribuidas al Estado.

El Estado autoriza al organismo a cobrar tributos, en los términos y dentro de los límites establecidos por la ley delegatoria del ejercicio de la potestad tributaria respectiva, en la esfera de una determinada circunscripción territorial o en la esfera de una determinada categoría económica.

La hipótesis que establece la facultad del Estado para delegar el ejercicio de la potestad tributaria en un organismo independiente debe estar prevista en la Constitución del propio Estado, puesto que es este ordenamiento el que organiza y

¹⁶ Giuliani Fonrouge, Carlos M.; Derecho Financiero; Vol. I; Ed, De Palma; Bs. As.;1990; p.p. 327-329.

da las bases fundamentales para el ejercicio de las funciones y atribuciones del estado inherentes a su soberanía.

El maestro Sergio Francisco de la Garza ilustra perfectamente la competencia tributaria cuando señala: "Corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de Administrador Fiscal, el determinar o el comprobar cuando se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley".¹⁷

Finaliza indicando que la competencia tributaria "consiste en el poder recaudar el tributo cuando se ha producido el hecho generador".¹⁸

Así las características fundamentales de la competencia tributaria son las siguientes:

Concreta.- La competencia tributaria sólo puede revisarse en el plano fáctico, posterior al poder tributario, y exclusivamente en los términos señalados por la ley.

Prescriptible.- El derecho por parte del Poder Ejecutivo para ejercitar los derechos que como acreedor le confiere la ley, está limitado temporalmente al término previsto en la propia ley, si no se ejercita en ese lapso se extinguirá la posibilidad jurídica de su exigibilidad.

En la práctica la competencia tributaria está sujeta a las figuras procesales de la caducidad y la prescripción, que actúan a favor del contribuyente.

¹⁷ Op. Cit.; p. 209.

¹⁸ Idem, p. 210.

La caducidad es una sanción impuesta a la autoridad que le impide llevar a cabo el ejercicio de sus facultades de comprobación o fiscalizadoras por su inactividad, al no haberlo hecho dentro del término que la ley que establece para ello, lo que implica la pérdida de las facultades para revisar, determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal.

La prescripción en materia fiscal es el medio de librarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo (cinco años), esto es, una vez que la autoridad ha determinado crédito fiscal a cargo del un contribuyente, y lo ha hecho de su conocimiento a través su notificación legal, al haber transcurrido el término legal previsto en la ley, y, no requiere el pago de dicho crédito, se extingue su derecho para hacerlo efectivo por cualquier medio.

Al respecto me permito invocar el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que permite advertir la existencia de las citadas figuras así como sus diferencias legales.

Octava Época.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: VII-Junio.

Página: 222:

“CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. CUANDO OPERAN, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 67 Y 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DIFERENCIA ENTRE ESTAS FIGURAS JURÍDICAS. La caducidad es la sanción que la ley impone al fisco por su inactividad e implica necesariamente la pérdida o la extinción para el propio fisco, de una facultad o de un derecho para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal. Esta figura jurídica, que debemos aclarar que pertenece al derecho adjetivo o procesal (a diferencia de la prescripción que pertenece al derecho sustantivo), se encuentra contemplada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, dicho numeral establece el plazo de cinco años para que se extingan las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracción a dichas disposiciones. Para el cómputo del plazo de cinco años, el artículo en comento señala tres supuestos que

son: el primero, los cinco años comenzarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo (extinguiéndose por ejercicios completos); en el segundo supuesto, comenzarán a contarse a partir del día siguiente en que se presentó o debió presentarse la declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios, o bien, a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración; y el tercer caso, se contarán los cinco años a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera cometido la infracción a las disposiciones fiscales, o bien, en que hubiese cesado su consumación o realizado la última conducta o hecho. Este plazo de cinco años para que opere la caducidad de las facultades de la autoridad fiscal, fue prolongado a diez años en los siguientes casos: 1) Cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud ante el Registro Federal de Contribuyentes. 2) Cuando el contribuyente no lleve contabilidad. 3) Cuando no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarla, en este caso los diez años comenzarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio. Ahora bien, dicho plazo para la extinción de las facultades de las autoridades fiscales queda suspendido cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio, esto es, con la interposición de cualquier recurso administrativo o la promoción de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien juicio de amparo se suspenderá el plazo. Por otra parte, debemos recordar que la ley concede a las autoridades fiscales facultades investigadoras y verificadoras, como son el practicar visitas domiciliarias, solicitar informes a los contribuyentes, etcétera. Estas facultades también se extinguen en un plazo de cinco años por caducidad, excepción hecha de las facultades para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, las cuales no se extinguen conforme al numeral 67 del Código Fiscal, sino de acuerdo con los plazos de prescripción de los delitos de que se trate, conforme al artículo 100 de dicho ordenamiento. Por último, resta decir que el precepto a estudio concede a los contribuyentes la oportunidad para solicitar que se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones fiscales. Por lo que hace a la **prescripción**, éste es el medio para adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley, así a la adquisición de bienes en virtud de la posesión, se le llama prescripción positiva y la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa. Esta figura jurídica a diferencia de la caducidad pertenece al derecho sustantivo, y se refiere a la extinción de una obligación fiscal (impuestos, derechos, productos o aprovechamientos) por el transcurso del tiempo. Se encuentra contemplada en los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación; el primer numeral prevé la extinción de la obligación del Estado por el transcurso del tiempo de devolver las cantidades pagadas de más, cuando los contribuyentes son negligentes en

exigir el reembolso de las cantidades pagadas de más o indebidamente por conceptos tributarios, estableciendo que ésta opera en los mismos términos que tratándose de créditos fiscales, y el segundo precepto, instituye la prescripción de los créditos fiscales, en el término de cinco años. Este término de cinco años, para que prescriban los créditos fiscales, se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido por la autoridad fiscal; esta aseveración del legislador implica necesariamente que el acreedor fiscal tenga conocimiento de la existencia de su derecho, así, cuando el crédito fiscal sea fijado por el Estado, bastará con que se cumpla el plazo señalado para su cumplimiento, para que comience a correr la prescripción a favor del particular, pero cuando la determinación del crédito fiscal deba ser determinada por el contribuyente, será éste quien debe presentar la declaración de la existencia del hecho generador y del nacimiento del crédito fiscal, para que comience a correr el término de cinco años para la prescripción del mismo, y en el supuesto de que no presente su declaración, el término comenzará a correr a partir de la fecha en que debió presentar su declaración. Ahora bien, el precepto en comento nos indica, que el término de cinco años se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste, respecto a la existencia del crédito fiscal, y completa esta idea, diciendo que se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor. También, tratándose de prescripción, el legislador concede, al igual que en la caducidad, la oportunidad al contribuyente de solicitar se declare ésta, sin tener que esperar a que la autoridad fiscal pretenda cobrar el crédito fiscal que ha prescrito; del análisis de estas dos figuras jurídicas, se advierten dos diferencias fundamentales, que mientras la caducidad se refiere a la extinción de las facultades de la autoridad para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal, por el simple transcurso del tiempo (en unos casos cinco años y en otros diez años), la prescripción se refiere a la extinción de una obligación fiscal a cargo del contribuyente, también por el transcurso del tiempo (cinco años); y la segunda que la caducidad se suspende con la interposición de algún recurso administrativo o juicio, y el término para la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que se le notifique al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste”.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1803/90. Comercializadora de Refacciones y Partes Automotrices, S.A. de C.V. 14 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Renunciable.- La facultad de administrar y recaudar las contribuciones es susceptible de otorgarse a organismos diferentes de aquellos a quienes primariamente se les atribuyó la facultad, en el caso del Gobierno Federal se encuentra el Servicio de Administración Tributaria encargado de la determinación, liquidación y recaudación de las contribuciones, por lo que respecta al Gobierno del Distrito Federal, tal facultad recae en la Tesorería del Distrito Federal, Subtesorería de Administración Tributaria y Administraciones Tributarias en el Distrito Federal

Delegable.- La delegación de la competencia tributaria tiene que ver con la reglamentación que se hace de los pormenores de la competencia tributaria, sin alterar la potestad tributaria, ni rebasar los límites constitucionales y legales.

1.6. TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA.

El primer elemento que interviene en una relación tributaria es el sujeto, y en materia de tributos que se divide en dos, un sujeto activo y otro pasivo.

En el derecho tributario mexicano, constitucionalmente hablando existe un solo sujeto activo de dicha obligación y es el Estado, pues solamente él, como ente soberano, esta investido de la potestad tributaria que es uno de los elementos de la soberanía.

Sobre el particular, Flores Zavala opina que dentro de la organización del Estado Mexicano los sujetos activos son: la Federación, las Entidades Locales (Estados y el Distrito Federal) y los municipios. Son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos. Sólo la Federación y

las Entidades Locales pueden establecer impuestos, pero como ya se dijo el municipio sólo puede recaudarlos.

El tratadista español Antonio Berliri, indica que “El sujeto pasivo de la obligación tributaria es aquel que debe entregar el objeto de la obligación, con la consecuencia de que quien no debe nada al acreedor o quién debe entregar en virtud de una obligación diversa, no son sujetos pasivos de la obligación tributaria”.¹⁹

Por ello, la principal atribución del Estado, como sujeto activo de la obligación fiscal, consiste en exigir el cumplimiento de esa obligación en los términos precisos fijados en la ley impositiva correspondiente, y esta atribución es irrenunciable.

Resulta oportuno hacer notar que el sujeto activo de la obligación tributaria, es decir, el Estado, no únicamente cuenta con la posibilidad de percibir el producto derivado de las contribuciones, sino que además cuenta con facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a que se encuentran sujetos los contribuyentes en términos de la legislación respectiva, como lo son ordenar y practicar visitas domiciliarias, llevar a cabo la revisión de escritorio o revisión de declaraciones, entre otras.

De lo anterior podemos dejar en claro que de acuerdo con los ámbitos de competencia, el titular de la competencia tributaria son la Federación, las entidades Federativas (pues tienen plena potestad jurídica tributaria, ya que no solamente pueden disponer libremente de las contribuciones que requieran, sino que además pueden dárselas así mismos a través de las Legislaturas respectivas) y los Municipios quienes únicamente pueden administrar libremente su Hacienda.

¹⁹ Berliri, Antonio; Principios de Derecho Tributario; Madrid, Vol. II., trad. española, Edit. Derecho Financiero; 1971, p. 458.

1.7. DIFERENCIAS ENTRE LA POTESTAD TRIBUTARIA Y LA COMPETENCIA TRIBUTARIA.

Tomando en consideración la naturaleza jurídica de estas facultades y con el firme propósito de evitar confusiones entre ambas, se exponen las principales diferencias entre dichas figuras:

POTESTAD TRIBUTARIA.- Se refiere a la facultad que tiene el Estado para imponer contribuciones, misma que se materializa mediante la emisión de leyes. (en el ámbito federal Leyes especiales de impuestos, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta, Impuesto especial Sobre Producción y Servicio, en el procedimiento el Código Fiscal de la Federación, y, en el caso del Distrito Federal, el Código Financiero del propio Distrito, ordenamientos legales en los que se establecen las contribuciones y obligaciones fiscales).

COMPETENCIA TRIBUTARIA.- Se refiere a la facultad que tiene el Estado a través de los órganos administrativos que lo integran para hacer efectiva una contribución, se manifiesta mediante la aplicación de leyes, en tratándose de contribuciones federales por citar algún ordenamiento el Código Fiscal de la Federación, su aplicación corresponde la llevarla a cabo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria; y por lo que respecta a contribuciones del Distrito Federal con aplicación del Código Financiero, corresponde entre otras a la Secretaría de Finanzas, la Tesorería, la Subtesorería de Administración Tributaria y las Administraciones Tributarias del Distrito Federal, entre otras.

Cabe mencionar que las atribuciones en lo específico a nivel Federal se localizan en la Ley del Sistema de Administración Tributaria y su Reglamento; y a nivel Local, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su reglamento respectivo.

CAPITULO 2.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.

Entendida la Constitución como el conjunto de normas que expresan directa e inmediatamente las aspiraciones y tendencias de un pueblo, original titular de la soberanía, debe tener una característica que la coloque por sí, ante sí, frente a los hombres y frente a los gobernantes, en un plano de superioridad. La Constitución es la Ley suprema del país, y como tal garantiza su seguridad a la respetabilidad que le es debida. "La Constitución, como ley fundamental, es superior a toda legislación de un Estado. Sobre ella o contra ella, no puede subsistir ni ley, ni acto de autoridad o de particulares."²⁰

En el gran mundo del deber, es posible la violación de las normas por aquellos a quienes se ha encomendado su aplicación por ello, la propia constitución proporciona los medios para impedir esa violación, o bien efectuada a ésta, para volver las cosas al estado que debieron ocupar antes de la infracción.

Así una vez analizada la potestad tributaria del Estado, corresponde ahora el estudio y análisis de los límites de este poder los cuales se encuentran perfectamente delimitados en la misma fuente que le da origen: la Constitución.

La justificación de éstos límites se haya en la imperiosa necesidad de sujetar a las autoridades a un estado de derecho, evitando así los abusos y arbitrariedades en la aplicación de contribuciones, asegurando la debida creación, aplicación y

²⁰ Pérez de León E. Enrique; Notas de Derecho Constitucional Administrativo; Quinta Edición; México; 1982, la obra no precisa editorial; p. 24.

ejecución de las normas fiscales que imponen obligaciones tributarias a los sujetos pasivos de la relación tributaria.

El fundamento constitucional del Derecho Tributario en México se encuentra en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los límites a las contribuciones, al imponer a los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Los principios esenciales que se desprenden de dicha fracción, son los que a continuación se señalan:

- Seguridad Jurídica.
- Legalidad Tributaria.
- Proporcionalidad.
- Equidad.
- Vinculación al Gasto Público.

2.1. LA SEGURIDAD JURIDICA.

En el derecho tributario, el principio de seguridad jurídica asume un alto grado de intensidad y desarrollo, ya que el tributo es uno de los instrumentos de mayor intervención directa en el ámbito de la libertad y propiedad de los particulares, razón suficiente para que éstos exijan del Estado que sus situaciones jurídicas tributarias se encuentren previstas de tal forma que puedan tener una expectativa precisa tanto de los derechos y deberes que genera la ley, como de las obligaciones que les corresponden en su calidad de contribuyentes.

En tal condición, la primera obligación de la ley fiscal esta constituida por el deber ineludible de establecer con certeza los elementos constitutivos de cada tributo, para en esa forma, actuar como barrera eficaz contra cualquier posible desvío de poder, o arbitrariedad de autoridad exactora.

Así los elementos constitutivos del tributo en términos generales son:

- **Sujeto Pasivo**.- La Ley debe identificar con toda precisión a la persona, física o moral, destinataria causante del tributo.
- **Objeto**.- La Ley hacendaria debe definir con la mayor exactitud posible todos los casos, cual es la correspondiente hipótesis normativa o hecho generador de la contribución.
- **Tasa, cuota o tarifa**.- La norma jurídica-tributaria debe especificar claramente, ya sea en forma porcentual o numérica. La unidad aritmética o formula matemática que debe utilizarse para efectuar el cálculo y la determinación de cada contribución.
- **Base Gravable**.- La ley debe señalar de manera precisa y objetiva cual es la porción del ingreso, rendimiento o utilidad gravables a la que deberá aplicarse la tasa, cuota o tarifa para fijar en cantidad líquida el monto de la contribución fiscal a satisfacer.
- **Fecha de Pago**.- La Ley debe señalar los plazos y fechas en las que los sujetos pasivos están obligados a enterar las contribuciones que haya causado.

Cuando una ley fiscal establece con toda certeza y precisión los elementos de las contribuciones o tributos se evita en gran medida la posibilidad de que los órganos recaudadores o exactores, abusen arbitrariamente de los sujetos pasivos cobrando tributos al margen de la ley.

En estas condiciones, para respetar el principio de seguridad jurídica, se confiere al ciudadano contribuyente los medios de defensa frente a los excesos de la Hacienda Pública.

El maestro Hugo Carrasco, concibe que la idea de certeza es una exigencia del principio de seguridad jurídica, pues se traduce prácticamente en la posibilidad conferida al contribuyente de conocer sus obligaciones tributarias con base directa y exclusiva en la ley.

Para el Doctor Ignacio Burgoa, la seguridad jurídica es el requerimiento de toda sociedad moderna y libre para desenvolverse racionalmente, dando estabilidad a los agentes productivos y certeza a los individuos acerca de cuáles son sus derechos y cuáles son sus deberes. (véase su obra *Las Garantías Individuales*; México, 9ª. Edición, Porrúa, 1975, página 509).

El citado jurista precisa que la seguridad jurídica *in genere*, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley fundamental, se manifiesta como la subsistencia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. El Estado y sus autoridades deben desempeñar para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de

todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.²¹

Así pues, podemos inferir que la seguridad jurídica en materia tributaria implica un control no sólo de los actos que provienen de la autoridad que legisla, establece y fija la contribución, sino también, de los actos derivados de la que administra, la que aplica, recauda y destina los productos a los fines públicos, quedando el particular sometido a la potestad tributaria del Estado, estimulado para que se produzca el cumplimiento espontáneo de las contribuciones a las que se encuentra sujeto.

En este sentido debemos señalar que el Poder Tributario que se ejerce en nuestro sistema de derecho tributario en cualquiera de sus niveles, Federal, Distrito Federal ó Estatal, a través del Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, no es absoluto, y esta sujeto como medida de control a limitaciones establecidas en la propia Constitución General de la República.

Las limitaciones a que nos referimos tienen el carácter de Garantías Individuales, y constituyen derechos públicos subjetivos del gobernado frente al poder público y son en gran medida parte importante de las limitaciones al poder del Estado, en sus aspectos legislativo y ejecutivo.

Por ello, es que cuando los derechos (garantías) de los contribuyentes han sido violados por actos de la autoridad, se requiere de la existencia de medios legales de defensa que permitan la anulación, modificación o revocación de éstos actos, de ahí que en nuestra legislación se prevé la existencia del recurso de revocación ante la autoridad de jerarquía superior de la autoridad emisora del acto de molestia, el juicio de nulidad, y la vía de amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

²¹ Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales; México, 33ª. Edición; Porrúa, 1998, p. 504-505.

2.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA

La parte final de la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política, establece que debe contribuirse a los gastos públicos "*de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*", aspecto es considerado la piedra angular del sistema tributario mexicano, pues constituye una garantía elemental de seguridad para los ciudadanos, toda vez que establece que no podrán ser gravados los contribuyentes si previamente las contribuciones no están previstas en la ley.

Lo anterior es así, tomando en consideración que sólo la ley permite que el particular conozca de antemano hasta donde llega su obligación de contribuir al gasto público, y cuales son sus derechos para hacerlos valer frente a los abusos del fisco, a este concepto se le llama legalidad tributaria.

Para el tratadista Jaime Orlando Santofimio, el principio de legalidad es entendido "como la absoluta sumisión del Estado al derecho".²²

Este principio de legalidad se entiende en dos aspectos:

A).- En su primer aspecto se traduce en la necesidad de establecer contribuciones exclusivamente a través de leyes, entendidas estas tanto en su aspecto material como formal, en atención al artículo 14 Constitucional segundo párrafo, principio que suele expresarse brevemente con el aforismo "*Nullum tributum, sine lege.*"

²² Santofimio G, Jaime Orlando; Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez; U.N.A.M., México, 1988, p.97.

Que se refiere a que la autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso.

B).- En su segundo aspecto, las leyes que establezcan cargas fiscales deberán señalar expresamente los elementos y supuestos de la obligación tributaria, refiriéndose con ello a la necesidad de que toda ley debe hacer mención de los sujetos de las contribuciones, el objeto, la base, la tasa o tarifa, en este aspecto, tiene una íntima relación con el principio de seguridad jurídica analizado en párrafos precedentes.

Por ello, la existencia de normas jurídico-tributarias constituye la mejor barrera que puede oponerse a la actitud arbitraria de quienes, detentando el poder público, pretenden utilizar el derecho que el Estado tiene de exigir aportaciones económicas de sus gobernados como pretexto para hacerlos víctimas de abusos y confiscaciones.

La interpretación al principio de legalidad tributaria ha sido materia de análisis por el Pleno y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 91-96 Primera Parte

Página: 173

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte,

examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del **principio general de legalidad**, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

Volúmenes 91-96, pág. 92. Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CIII

Página: 1671

IMPUESTO, PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL. Examinando atentamente el **principio de legalidad** establecido en el artículo 31 constitucional, a la luz del sistema general que informan nuestras disposiciones constitucionales en materia administrativa y de su explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que al carga tributaria esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar del poder que, conforme a la Constitución, está encargada de la función legislativa, sino fundamentalmente en los

caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, siendo consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede al arbitrio de las autoridades exactoras. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en el impuesto, la imprevisibilidad en las cargas tributarias, y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, son anticonstitucionales, sea cual fuere el pretexto con que se pretenda justificar un impuesto.

Amparo administrativo en revisión 1833/49. Pérez de Barba Crescencia. 17 de febrero de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Nicéforo Guerrero. Ponente: Octavio Mendoza González.

"IMPUESTOS, PRINCIPIOS DE LEGALIDAD QUE DEBEN SALVAGUARDAR LOS. Al disponer el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero esté establecido en la ley, segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede al margen a la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el pago de impuestos imprevisibles o a título particular sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso en concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria, pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida. Es decir, el principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria: esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que van hacer, así como el sujeto, la base y la cantidad de la prestación, por lo que todos estos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. En resumen, el principio de legalidad en materia tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, "nullum tributum sine lege".

A.R. 331/76. Ma. De los Angeles Prendes de Vera. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

A.R. 5332/75. Blanca Meyenberg de González. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

A.R. 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

A.R. 5888/75. Inmobiliaria Havre, S.A. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

A.R. 1008/75. Antonio Hernández Abarca. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

Finalmente, el mencionado principio se encamina, también, a que todo acto debe encontrarse debidamente fundado y motivado, es decir, que todo acto de procedimiento jurídico, debe tener su apoyo en una norma legal dictada con anterioridad al hecho, conforme a lo dispuesto con los artículos 14, 16, y 31 fracción IV Constitucionales.

Con base en lo anterior, y tal y como lo afirma Sergio Francisco de la Garza, "ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior y esta reconocido por el artículo 14 de nuestra ley fundamental".

Hay una sola excepción al principio de legalidad que establece la Constitución, en cuanto se refiere al aspecto formal del principio, y es la establecida en el artículo 131, según el cual "El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país."

En ese orden de ideas, el Ejecutivo, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida ya que de no existir consagrada esta excepción por la propia Constitución, el Presidente de la República no podría alterar las cuotas de los

impuestos de importación o de exportación, ni mucho menos crear dichas cuotas, pues las mismas constituyen un elemento de la obligación tributaria que debe ser establecida por una ley formal del Congreso.

Así pues, de acuerdo con el principio de legalidad, dicha facultad del Ejecutivo constituye, pues, una excepción al sistema de la división de poderes consagrados en la misma Constitución, debido a razones de política económica que hacen indispensable la misma para defender la economía nacional de las fluctuaciones de precios en el comercio exterior.

Como corolario de lo expresado, el Poder Ejecutivo que se encuentra constreñido a realizar los actos o actividades que la Ley le permite, solamente puede, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recaudar las contribuciones que se encuentren específicamente establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación y en las leyes reglamentarias de la propia Ley Federal Recaudatoria.

Para finalizar este punto de estudio, el Poder Ejecutivo no puede, bajo ninguna circunstancia, establecer o regular los elementos esenciales de las contribuciones fiscales en reglamentos, circulares, acuerdos u otros instrumentos similares.

2.3. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

Corresponde ahora el estudio de la segunda limitación de la potestad tributaria del Estado, denominada principio de proporcionalidad.

Toda contribución debe ser proporcional y equitativa; al respecto, surge discusión sobre si se trata de una sola garantía que comprende ambos aspectos o, por el contrario hay que otorgarles un trato diferenciado. Destacados fiscalistas consideran que es indebida la diferenciación que se hace al señalar individualmente al principio de proporcionalidad, y, por otro, al principio de equidad, otros afirman exactamente lo contrario.

Por nuestra parte, respetando todas las opiniones emitidas en relación con estos principios analizaremos en forma separada cada uno de ellos.

El principio de proporcionalidad junto con el principio de equidad constituyen las dos máximas que sirven de fundamento para determinar los lineamientos esenciales de todo nuestro sistema tributario.

Para el ilustre maestro Serra Rojas, "proporción es la disposición, conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí".²³

Aplicando esta definición a nuestro sistema tributario, podemos decir que el principio de proporcionalidad significa que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca una cantidad tal que su contribución represente prácticamente el total de los ingresos netos que hayan percibido, pues en este último caso se estaría utilizando a los tributos como un medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos.

Este principio implica además que los gravámenes se fijen en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las

²³ Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo, Sexta Edición, Tomo Primero; Porrúa, México, 1974, p.773.

personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos.

Asimismo, que a cada contribuyente individualmente considerado, exclusivamente la ley lo obligue a aportar al fisco una parte razonable de sus percepciones gravables.

Aparece vinculado con la capacidad económica de los contribuyentes, la que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas para que en cada caso el impacto patrimonial sea distinto no sólo en cantidad sino cualitativamente en correspondencia a los ingresos obtenidos.

Humberto Briseño Sierra, opina que "la proporcionalidad es un concepto matemático, que se emplea en sentido técnico".²⁴

Por ello se sostiene que los únicos tributos que se ajustan a este principio son los que se determinan con base en tarifas progresivas, ya que dichas tarifas son precisamente las únicas que garantizan que a un ingreso superior, corresponda, en términos cualitativos, una contribución mayor.

De igual manera este principio está vinculado además con el reparto equilibrado de las cargas tributarias del país, es decir, que éstas se distribuyan justa y adecuadamente entre las fuentes de riqueza existentes.

Ilustran ampliamente los anteriores conceptos, los siguientes criterios jurisprudenciales, sustentados por nuestro máximo tribunal en el país, que a su tenor literal expresan:

Novena Época
Instancia: Pleno

²⁴ Briseño Sierra, Humberto; Derecho Procesal Fiscal Regimenes Federal y Distrital Mexicanos; Ed. Miguel Angel Porrúa, México, p. 40.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III, Marzo de 1996
Tesis: P. XXXI/96
Página: 437

IMPUESTOS. CONCEPTO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva **capacidad contributiva**. Lo anterior significa que para que un gravamen sea **proporcional**, se requiere que el objeto del tributo establecido por el Estado, guarde relación con la capacidad contributiva del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad de contribuir a los gastos públicos, potencialidad ésta que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos tienen una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el objeto del impuesto y la unidad de medida (capacidad contributiva) a la que se aplica la tasa de la obligación.

Amparo en revisión 1113/95. Servitam de México, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el doce de marzo en curso, aprobó, con el número XXXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a doce de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Séptima Época
Instancia: Sala Auxiliar
Fuente: Informes
Tomo: Informe 1969, Parte II
Página: 45

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD DE LOS. NATURALEZA. El impuesto requiere ser proporcional y esa proporción, para ser justa, se fundara, en primer término, en el ingreso del contribuyente, punto de partida para aquilatar su capacidad contributiva y poder significarse que si aquel obtiene mayores ingresos, mas alto tendrá que ser el impuesto que llegara a satisfacer, correspondiendo al legislador y a su obra inmediata, esto es, la ley, fijar esa proporción; es de trascendencia conocer, para

poder apreciar cuando un impuesto es proporcional, cuales son los antecedentes de la fracción IV del artículo 31 de la constitución general de la República. la asamblea constituyente de Francia, en su nombrada declaración del año de 1799, considero que "para el mantenimiento de la fuerza pública y para todos los gastos de la administración, es indispensable una contribución igualmente distribuida entre todos los ciudadanos en atención a sus facultades (artículo 13). esta teoría constitucional acerca del impuesto esta apoyada en el principio de que todos deben contribuir a los gastos públicos, pero, al mismo tiempo, en el supuesto de que la aportación es "en atención a sus facultades" es decir, a lo que modernamente la doctrina tributaria registra como la capacidad contributiva del deudor de la carga fiscal, se desconoció, así, por vez primera, en un texto constitucional, que el impuesto sea un "sacrificio", tal como sostuvo la teoría económica del siglo XVII y de gran parte del siglo XVIII, la constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, recio y directo antecedente, en unión de la constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, de las diversas constituciones que se ha dado México, a partir del año de 1814, estableció, en su artículo 8, que "todo español esta obligado, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado; y en sus artículos 339 y 340 estatuyo que las contribuciones se repartian entre todos los españoles con proporción a sus facultades y serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las cortes para el servicio público en todos los ramos, estas ideas de la constitución de Cádiz, que en parte están tomadas del artículo 13 de la declaración de Francia, son el antecedente mas directo del artículo 31 de las constituciones de México de 1857 y de 1917, y su sistematización, en una doctrina del impuesto lleva a estas conclusiones. 1) todos los habitantes de un Estado están obligados a pagar impuestos. 2) los impuestos deben ser en proporción a los haberes del obligado a satisfacerlo, o a sus facultades y 3) las contribuciones serán proporcionadas a los gastos públicos del Estado, y si estos son mayores, mayores tendrán que ser también esas contribuciones, la antes mencionada constitución de Apatzingán regula (artículos 36 y 41) todo lo relativo a la situación constitucional del impuesto en México, cuando decreta que "las contribuciones publicas no son extorsiones de la sociedad", por lo que "es obligación del ciudadano contribuir prontamente a los gastos públicos", es evidente, esta postura constitucional abandona la vieja teoría de que el impuesto sea un "sacrificio" que deben satisfacer todos por igual, la primera, de las siete leyes constitucionales de 1836, argüye en su artículo 3o., fracción II, que "es obligación del mexicano cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan", principio constitucional que ha de repetirse en el artículo 14 de las bases de la organización política de la República mexicana, del 12 de junio de 1843, y en el artículo 4 del estatuto orgánico provisional expedido por don Ignacio Comonfort, el 15 de mayo de 1856. desde hace mas de siglo y medio, concretamente, a partir de la aplicación de la constitución de Cádiz y de la constitución mexicana de 1857, es

presupuesto constitucional del derecho tributario en México que el impuesto reúna los requisitos de proporcionalidad y equidad. el proyecto de la constitución de la comisión integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yañez y León Guzmán, sometió a la consideración del congreso constituyente de 1856-1857. establecio, en su artículo 36, que "es obligación de todo mexicano: defender la independenciam, el territorio; el honor, los derechos y justos intereses de su patria y contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". el 26 de agosto de 1856 se aprobó por Unanimidad de 79 votos y con la única modificación surgida por el diputado constituyente Espridión Moreno, a fin de sustituir la expresión "justos intereses de la patria" por la de "intereses de la patria". el artículo 36 del proyecto de constitución, que la comisión de estilo dispuso en dos fracciones y quedo, definitivamente, como artículo 31 de la constitución de 1857. este mismo artículo 31 fue reformado, años después mediante decreto del 10 de junio de 1898, y al adicionársele con una fracción mas, paso a ser su antigua fracción II la tercera, para resultar concebido como sigue: "art. 31. es obligación de todo mexicano: I. Defender la independenciam, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria. II. Prestar sus Servicios en el ejercito o guardia nacional, conforme a las leyes orgánicas respectivas. III. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", el proyecto de constitución presentado por don Venustiano Carranza, al congreso constituyente de 1916-1917, conservo en sus propios términos la fracción III del artículo 31 de la constitución de 1857, al incluirla como la fracción IV del mismo artículo 31 y discurrir que es obligación del mexicano contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. la comisión integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, no introdujo ninguna modificación a las fracciones III y IV del artículo 31 del proyecto, aunque si a las dos primeras y el congreso constituyente aprobó en su sesión del 19 de enero de 1917; por 139 votos, esa cláusula constitucional que se ciño, en todo; incluso en su expresión literal, a lo dispuesto por el antiguo artículo 31 de la constitución de 1857, y cuya trayectoria respeta el principio de que la justicia impositiva en México esta fundamentada en la proporcionalidad y equidad del impuesto, esta proporcionalidad exigida para el impuesto por la fracción IV del vigente artículo 31 de la constitución de 1917, esta concorde con sus antecedentes constitucionales ya examinados y con la doctrina económico-política en que se inspiro la declaración francesa de 1789 (artículo 13) y la constitución de Cádiz de 1812 (artículos 8, 339 y 340), y su verdadero sentido esta directamente vinculado a la capacidad contributiva del deudor fiscal y a los tributos requeridos para cubrir los gastos públicos de la federación mexicana, pues el impuesto debe ser "en atención a sus facultades" (posibilidades), como propuso dicha declaración, o "en proporción a los

gastos decretados y a los haberes o facultades" del obligado, como quiso e instituyo la misma constitución de Cádiz. Estos principios constitucionales del impuesto en Francia y en México han tenido tal proyección para la teoría de la constitución, que Italia los procura en su vigente ley fundamental del 31 de diciembre de 1947, cuando en su artículo 53 afirma que "todos son llamados a concurrir a los gastos públicos, en razón de su capacidad contributiva y el sistema tributario se inspira en criterios de progresividad", estos "criterios de progresividad" son con justeza la proporcionalidad de que trata la fracción IV del artículo 31 de la constitución de México, si se tiene en cuenta que la proporción impositiva es en relación inmediata con la capacidad contributiva del obligado a satisfacer el tributo y a las necesidades requeridas para solventar los gastos públicos de la nación, de modo que si mayor es la capacidad contributiva, mayor sera también la cuota a cubrir, que en su progresividad encuentra su justa realización tributaria y su adecuada proporción.

Amparo en revisión 6051/57. Inmobiliaria Zafiro, S. A. 27 de octubre de 1969. 5 votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

2.4. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

La tercera limitante del actuar tributario del Estado, esta comprendida en el principio de equidad tributaria, y que se refiere en términos generales a la igualdad de los sujetos frente a la norma jurídica establecida.

Siguiendo el criterio del Doctor Andrés Serra Rojas, por equidad se debe entender: "una igualdad de ánimo, un sentimiento que nos obliga a actuar de acuerdo con el deber o de la conciencia, mas que por los mandatos de la justicia o de la Ley".²⁵

Por otra parte, conforme a su acepción aristotélica, la equidad significa la aplicación de la justicia a casos concretos, la cual se obtiene tratando igual a los

²⁵ Ob. Cit, páginas 773-774.

iguales y en forma desigual a los que no se encuentran en igualdad de circunstancias.

Así, el principio de equidad está constituido por la igualdad. Esto significa que para el debido acatamiento del principio, las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren colocados en idéntica situación, sin llevar a cabo discriminaciones indebidas y por ende, contrarias a toda noción de justicia.

Dentro de este contexto, el principio de equidad significa, la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo; los que, en tales condiciones, deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente.

El Doctor Ignacio Burgoa, señala que un impuesto para que no sea considerado inconstitucional debe ser igual o equitativo, es decir, debe decretarse para todo individuo que se encuentre en la misma situación determinada que aquél grava y por ende no será equitativo un impuesto que deba pagar una persona que no se encuentre en la situación específica por el que fue creado".²⁶

En esencia la equidad atiende a la igualdad en la regulación de todos los elementos integrantes del tributo o contribución, con excepción de las tasas, cuotas o tarifas. Es decir, la norma jurídico tributaria no debe establecer distinciones concediendo, por ejemplo, mayores plazos de pago para unos contribuyentes que para otros, sancionando con diferente severidad el mismo tipo de infracción, etc., cuidándose tan solo, en acatamiento del ya analizado principio de proporcionalidad, de que las tarifas cuotas o tasas impositivas contengan diferencias porcentuales, a

²⁶ Burgoa O, Ignacio; Las Garantías Individuales, México. Ed. Porrúa 22ª..Edic., p. 253.

fin de que cada quién contribuya según el volumen de ingresos, utilidades o rendimientos gravables que perciba.

El principio de equidad tributaria ha sido interpretado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes criterios jurisprudenciales:

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice 2000
Tomo: Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN
Tesis: 198
Página: 240

EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.- El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes Públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

Novena Época:

*Amparo en revisión 321/92.-Pyosa, S.A. de C.V.-4 de junio de 1996.-
Mayoría de ocho votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario:
Constancio Carrasco Daza.

*Amparo en revisión 1243/93.-Multibanco Comermex, S.A.-9 de enero de 1997.-Once votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

*Amparo en revisión 1215/94.-Sociedad de Autores de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores de Interés Público.-8 de mayo de 1997.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario: Manuel Rojas Fonseca.

*Amparo en revisión 1543/95.-Enrique Serna Rodríguez.-8 de mayo de 1997.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: José Manuel Arballo Flores.

*Amparo en revisión 1525/96.-Jorge Cortés González.-8 de mayo de 1997.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Novena Epoca

Instancia: **Pleno**

Fuente: Apéndice 2000

Tomo: Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN

Tesis: 197

Página: 239

EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES.- El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes Públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que

existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

Novena Época:

*Amparo en revisión 321/92.-Pyosa, S.A. de C.V.-4 de junio de 1996.- Mayoría de ocho votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Constancio Carrasco Daza.

*Amparo en revisión 1243/93.-Multibanco Comermex, S.A.-9 de enero de 1997.-Once votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

*Amparo en revisión 1215/94.-Sociedad de Autores de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores de Interés Público.-8 de mayo de 1997.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario: Manuel Rojas Fonseca.

*Amparo en revisión 1543/95.-Enrique Serna Rodríguez.-8 de mayo de 1997.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: José Manuel Arballo Flores.

*Amparo en revisión 1525/96.-Jorge Cortés González.-8 de mayo de 1997.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, junio de 1997, página 36, Pleno, tesis P./J. 42/97. véase la ejecutoria en la página 37 de dicho tomo.

En este sentido, el principio de equidad tributaria se encuentra estrechamente vinculado con la igualdad de circunstancias a las que se encuentran afectos los contribuyentes, es decir, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto, derecho etc, que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes

se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa.

De lo anterior derivan entre otros los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria:

a) A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas.

b) Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

c) Sólo existirá desigualdad si produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

d) Para poder cumplir con este principio el legislador tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, sustentando en bases objetivas la justificación del tratamiento diferente entre una y otra categoría.

En base a lo anterior podemos concluir que el principio de equidad se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley.

2.5. DIFERENCIAS ENTRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EL PRINCIPIO DE EQUIDAD

Con base en los conceptos que se han desarrollado a lo largo de este apartado, en las opiniones de los distinguidos tratadistas citados y en las jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación invocadas, se está en condiciones de definir por separado los principios de proporcionalidad y de equidad, así como señalar las diferencias existentes entre ambas instituciones jurídicas.

La proporcionalidad puede definirse como el principio en virtud del cual todas las leyes tributarias, por mandato constitucional, deben: establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven a los contribuyentes en función a su verdadera capacidad económica; afectar fiscalmente una parte justa y razonable de los ingresos, utilidades o rendimientos obtenidos por cada contribuyente individualmente considerado y distribuir equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país, el impacto global de la carga tributaria, a fin de que la misma no sea soportada solo por algunas fuentes en particular.

Por su parte, la equidad se puede definir como el principio en virtud del cual, por mandato constitucional, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo tributo en todos los aspectos de la relación jurídico-tributaria (hipótesis de causación, objeto gravable, fechas de pago, gastos deducibles, sanciones, etc.), con excepción del relativo a las tasas, cuotas o tarifas, que deberá encontrarse inspirado en criterios de progresividad. Dicho en otras palabras, la equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Partiendo de las anteriores definiciones, se estima que es factible señalar las siguientes diferencias entre estas dos importantes y debatidas máximas constitucionales, tal y como lo propone el maestro Adolfo Arrijo Vizcaíno en su obra Derecho Fiscal, paginas 257 y 258:

A).- Mientras el principio de proporcionalidad atiende a la capacidad económica de los contribuyentes y a la correcta distribución de las cargas fiscales entre las fuentes de riqueza existentes en una nación; el de equidad se refiere específicamente al problema de la igualdad de los causantes ante la ley.

B).- El principio de proporcionalidad está vinculado con la economía general del país; en cambio, el de equidad, se relaciona con la posición concreta del contribuyente frente a la ley fiscal.

C).- La proporcionalidad atiende fundamentalmente a las tasas, cuotas o tarifas tributarias; en tanto, que el principio de equidad, se ocupa de los demás elementos del tributo, con exclusión precisamente de las cuotas, tasas o tarifas.

D).- El principio de proporcionalidad debe inspirarse en el criterio de progresividad; el de equidad, se basa siempre, en una noción de igualdad. La proporcionalidad persigue la implantación de la justicia en todo el sistema tributario nacional; en cambio, la equidad es, por excelencia, la aplicación de la justicia a casos concretos.

E).- La proporcionalidad busca la desigualdad, a fin de afectar económicamente en mayor medida a las personas de mayores ingresos que a las de medianos y reducidos recursos; la equidad implica tratar igual a los iguales y en forma desigual a los colocados en situación de desigualdad.

F).- La proporcionalidad existe en función de la percepción de ingresos, utilidades o rendimientos y en función de la existencia de fuentes de riqueza gravable; por el contrario, el principio de equidad exclusivamente trata de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y de que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente.

G).- El principio de proporcionalidad regula la capacidad contributiva de los gobernados; el de equidad atiende preferentemente a las hipótesis normativas de nacimiento y plazo para el pago de las contribuciones.

H).- Mientras que el principio de proporcionalidad se vincula directamente con el entero de las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos; el de equidad se relaciona con la regulación justa y adecuada del procedimiento recaudatorio en sí.

I).- Finalmente, cabe señalar que mientras el principio de proporcionalidad opera en atención a la capacidad contributiva de cada contribuyente, lo que motiva que los que tienen mayores bienes económicos paguen mayores tributos; el de equidad, solo aplica con respecto a las personas que al ser sujetos pasivos de un mismo tributo, deban tener igual situación frente a la ley que lo establece, en todas las facetas de su regulación, con excepción de la relativa a sus respectivas capacidades económicas.

El Poder Judicial de la Federación al realizar el análisis entre estos dos principios constitucionales precisa sus diferencias, al establecer el siguiente criterio jurisprudencial:

Séptima Época
Instancia: **Pleno**
Fuente: Apéndice 2000
Tomo: Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN
Tesis: 255

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.- El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Séptima Época:

*Amparo en revisión 2598/85.-Alberto Manuel Ortega Venzor.-26 de noviembre de 1985.-Unanimidad de diecisiete votos.-Ponente: Mariano Azuela Gúitrón.

*Amparo en revisión 2980/85.-Jesús Fariás Salcedo.-26 de noviembre de 1985.-Unanimidad de diecisiete votos.-Ponente: Luis Fernández Doblado.

*Amparo en revisión 2982/85.-Rubén Peña Arias.-26 de noviembre de 1985.-Unanimidad de diecisiete votos.-Ponente: Fausta Moreno Flores.

*Amparo en revisión 4292/85.-Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León.-26 de noviembre de 1985.-Unanimidad de diecisiete votos.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

*Amparo en revisión 4528/85.-Jean Vandenhoute Longard.-26 de noviembre de 1985.-Unanimidad de diecisiete votos.-Ponente: Carlos de Silva Nava.

**Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, página 171, Pleno, tesis 170.

2.6. PRINCIPIO DE VINCULACION AL GASTO PUBLICO.

En la parte final del artículo 31, fracción IV, constitucional se encuentra el fundamento jurídico que obliga a los mexicanos a sufragar los gastos públicos al establecer: "Son obligaciones de los mexicanos; IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan..."

Sin embargo ante la ausencia de un concepto de gasto público, tanto la doctrina como la jurisprudencia han tenido que interpretar el texto constitucional para así aclarar esta laguna:

Séptima Epoca
Instancia: **Sala Auxiliar**
Fuente: Apéndice 2000
Tomo: Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN
Tesis: 228
Página: 272

GASTO PÚBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL.- La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de cómo todos y cada uno de los renglones del

Presupuesto de la Nación tiene fines específicos, como lo son, comunemente, la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc. El "gasto público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también al través de su concepto formal. La fracción II del artículo 65 de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. En concordancia con esta norma constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la misma Carta Fundamental de la Nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto; y el texto 126 de la citada Ley Suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gastos públicos, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad de determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observancia de lo mandado por las mismas normas constitucionales. Cuando el importe de la recaudación de un impuesto, está destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del Estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida, cosa que sucede, en la especie, como se comprueba de la consulta, ya que existe el renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción está destinado el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República.

Séptima Época:

*Amparo en revisión 529/62.-Transportes de Carga Modelo, S.A.-28 de marzo de 1969.-Cinco votos.-Ponente Luis Felipe Canudas Orezza.-Secretario: Delfino Solano Yáñez.

*Amparo en revisión 5136/58.-Mariano López Vargas.-10 de abril de 1969.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.-Secretario: José Chanes Nieto.

*Amparo en revisión 325/60.-Autotransportes "La Piedad de Cabadas", S.C.L.-10 de abril de 1969.-Unanimidad de cuatro votos Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.-Secretario: Delfino Solano Yáñez.

*Amparo en revisión 1668/61.-Enrique Contreras Valladares y coags.-10 de abril de 1969.-Cinco votos.-Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.-Secretario: Delfino Solano Yáñez.

*Amparo en revisión 8720/61.-Ramón Bascos Olivella.-10 de abril de 1969.-Cinco votos.-Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza.-Secretario: Delfino Solano Yáñez.

**Apéndice 1917-1995, Tomo I, Segunda Parte, página 339, Sala Auxiliar, tesis 367.

Al hacer este señalamiento, la carta magna ratifica en plenitud la principal de las justificaciones de la relación jurídica-tributaria, cuando se refiere a que los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas, ya que resultaría ilógico e infundado que el Estado exigiera en forma permanente de sus ciudadanos, una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio.

Por ello, el destino de las contribuciones al gasto público es un requisito de validez constitucional de los tributos de acuerdo con la jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al efecto se transcribe:

Quinta Epoca
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte SCJN
Tesis: 470
Página: 341

GASTOS PUBLICOS. Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.

Quinta Epoca:

*Amparo en revisión 3630/39. Arrigunaga Peón Manuel de. 28 de agosto de 1940. Unanimidad de cuatro votos.

*Amparo en revisión 8402/40. Cabezut Alberto M. y coags. 11 de julio de 1941. Cinco votos.

*Tomo LXIX, pág. 5418. Cabezut Alberto M. y coags. 25 de agosto de 1941. Unanimidad de cuatro votos.

*Amparo en revisión 6689/42. Mora Manuel F. 10 de febrero de 1943. Unanimidad de cuatro votos.

*Amparo en revisión 311/43. Domínguez Peón Alvaro. 7 de abril de 1943. Unanimidad de cuatro votos.

A partir del análisis constitucional en torno a la actividad financiera del Estado, Emilio Margain Manautou, elabora la siguiente definición de gasto público: "Por gasto público se entiende toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades, en los términos previstos en el presupuesto".²⁷

Así, el gasto público está sujeto a dos condiciones una formal que se refiere a la necesidad de estar consignada en el Presupuesto de Egresos la erogación correspondiente, y la otra material que se cubre en el momento en que la erogación se encuentre destinada a satisfacer necesidades que demanda la colectividad y que por su naturaleza, los gobernados no puedan o no deban cubrirlas, en relación directa al papel que desempeña cada Estado en particular.

²⁷ Ob. Cit, página 142.

ARTÍCULO 19

LA REVISIÓN DE DECLARACIONES COMO FACULTAD DE COMPROBACIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 CONCEPTO DE FACULTAD DE COMPROBACIÓN.

Corresponde abordar en este apartado lo referente al concepto de facultad de comprobación como una atribución concedida a las autoridades fiscales de la Administración Pública del Distrito Federal, relacionada con la revisión de declaraciones, que al igual que la Visita Domiciliaria, la Revisión de Escritorio, y el Dictamen de Cumplimiento de Obligaciones, es uno más de los procedimientos administrativos que utiliza la autoridad fiscal como herramienta para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Debemos señalar que la justificación principal que tiene el ejercicio de facultades de comprobación de toda administración hacendaría ya sea Federal o del Distrito Federal (Local) encuentra su sustento en que gran parte de los contribuyentes tiende a incumplir con las obligaciones fiscales a las que se encuentra sujeto por disposición expresa de la ley, de ahí que la finalidad del ejercicio de las facultades de comprobación sea verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para así evitar el incumplimiento de éstas.

La importancia de revisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales se debe a que los ingresos que se perciben por concepto de contribuciones se destinan para sufragar el gasto público, del Gobierno Federal así como del Distrito Federal, de ahí su importancia.

Para entender el concepto de facultad de comprobación es conveniente por una parte, definir lo que debemos entender por "declaración" y, por otra, el concepto de fiscalización o revisión que en la práctica común se utilizan como sinónimos de la facultad de comprobación, tal y como a continuación se precisan:

Sergio Francisco de la Garza en su obra titulada Derecho Financiero Mexicano, define a la declaración, como el acto jurídico del sujeto pasivo de la relación tributaria cuyo contenido es la comunicación de la documentación de la producción de un hecho generador de un crédito tributario mediante datos y elementos relevantes para su determinación y en algunos casos, además, de la determinación misma de dicho crédito tributario, con la pretensión, en todo caso, de que la autoridad tributaria reconozca como válida dicha liquidación.

Asimismo, señala que corresponde realizarla al sujeto obligado, debe realizarse en los formatos aprobados por la Secretaría de Finanzas, su recepción se realiza en la Tesorería del Distrito Federal, es decir, Administraciones Tributarias e Instituciones Bancarias autorizadas, inclusive se han habilitado a algunos centros comerciales como Gigante para ello, dentro los plazos y términos establecidos en la ley.

Con base en lo anterior, podemos señalar que la declaración es un acto que se realiza en cumplimiento de la ley.

Por otra parte, en cuanto al concepto facultad de comprobación, debemos indicar que en la práctica éste y los conceptos de revisión y fiscalización, han sido utilizados como sinónimos para llevar a cabo el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, así tenemos como conceptos de fiscalización los siguientes:

"Mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia, como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento, de auditoria, de supervisión,

de control y, de alguna manera, de evaluación, ya que evaluar es medir, y esto implica comparar. El término significa cuidar, comprobar que se proceda con sujeción a la ley y a las normas establecidas al efecto."²⁸

"Fiscalización significa, acción o efecto de fiscalizar. Es uno de los innumerables sinónimos, y de los más adecuados casi siempre, para eliminar el "anglogalicismo" de control, aún indultado por la academia."²⁹

En opinión de Roberto Alvarez citado por Raúl Rodríguez Lobato, "señala ("La Función de Fiscalización". Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Marzo. 1980), las facultades de comprobación en forma inmediata persiguen la creación de sensación de riesgo en el contribuyente incumplido, a fin de inducirlo a cumplir cabalmente con sus obligaciones para no tener que afrontar situaciones gravosas derivadas del incumplimiento; y en forma mediata buscan alentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, del contribuyente."³⁰

Así entonces podemos precisar que la revisión de declaraciones consiste en el estudio y análisis de los datos contenidos en la autodeterminación que formula el contribuyente respecto del crédito fiscal que le correspondió pagar, es decir, verificar la veracidad y exactitud de los ingresos declarados, las deducciones efectuadas, así como la aplicación de la tarifa, así como las disposiciones legales en las que se ubicó el sujeto pasivo de la obligación.

El ejercicio de la facultad de comprobación tiene como sus objetivos principales:

²⁸ Carrasco Iriarte, Hugo. Diccionarios Temáticos, Primera Parte, Volumen dos, Ed. Oxford, Segunda Edición, México 2002, p.p. 476.

²⁹ Cabanelas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de Derecho Usual, Ed. Heliasta, 20ª edición, Buenos Aires Argentina 1986, Tomo IV. p.p. 81

³⁰ Op. Cit. p.p 213.

1°).- La identificación de los contribuyentes para lo cual, la administración deberá disponer de registros confiables, en el ámbito del Distrito Federal la Tesorería cuenta con sistemas Informáticos computarizados en su red, como son los padrones del impuesto predial, impuesto sobre nóminas, etc, los cuales contienen a detalle los datos personales de los contribuyentes que permiten su identificación.

Sobre el particular cabe señalar que existe disposición expresa en el Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 78, que impone como obligación del contribuyente de inscribirse en los padrones que les corresponda, por las obligaciones fiscales a su cargo, previstas en el Código, en un plazo que no excederá de quince días a partir de la fecha en que se dé el hecho generador del crédito fiscal.

En la práctica acontece que existen contribuyentes que no se encuentran inscritos en los padrones con que cuenta la autoridad fiscal, ó bien presentan cambios de domicilio fiscal, sin informarlo por escrito a la autoridad fiscal, lo cual dificulta el ejercicio de la facultad de comprobación de la autoridad.

2°).- Al haberse identificado a los contribuyentes en los padrones correspondientes, éstos inmediatamente arrojan los datos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones o el incumplimiento de éstas, limitándose simplemente a constatar en los sistemas computarizados el cumplimiento de declarar y pagar las contribuciones.

El objetivo mediano que persigue la administración hacendaría a través de su función de comprobación es disminuir la evasión de impuestos, provocando en el contribuyente el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y deberes fiscales.

El objetivo inmediato es detectar a los posibles evasores del fisco, así como los errores en las declaraciones que hayan presentado, procediendo a la determinación y liquidación ya sea de las contribuciones omitidas o de diferencias en el pago a favor del fisco, para finalmente cobrar y recaudar ingresos con sus respectivos accesorios que correspondan al Distrito Federal.

Para ejemplificar este punto, me permito transcribir de manera literal la Consulta Global de Pagos-Adeudos, tomada del Sistema de Administración del Impuesto Predial, con que cuenta la Tesorería del Distrito Federal, en la que se pueden apreciar los datos del contribuyente, ubicación del inmueble objeto del gravamen, el número de cuenta catastral con que tributa, los pagos efectuados, así como los adeudos que tiene en materia de impuesto predial.

TESORERÍA DEL DEPARTAMEMNTO DEL DISTRITO FEDERAL.
SISTEMA DE ADMINISTRACION DEL IMPUESTO PREDIAL
CONSULTA GLOBAL DE PAGOS-ADEUDOS.

CUENTA PREDIAL: 022 143 03 000 9 A.T.L. 11 SAN LAZARO.
USUARIO: GOMEZ CARBAJAL A SERGIO GUMERSINDO.
DIRECCION: AVENIDA 8 SN.
COLONIA: PUEBLA.
COD. POS. 15020.

B I M E S T R E .

AÑO

	01	02	03	04	05	06
2000	0000000000					
FECHA		2000/07/12	2000/07/12	2000/07/12	2000/07/12	2000/07/12
CAJA		311119	311119	311119	311243	311243
PARTIDA		11123	11123	11124	27235	27235
IMP.		42.00	42.00	42.00	42.00	42.00
2001						
FECHA	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31
CAJA	311243	311243	311243	311243	311243	311243
PARTIDA	27235	27235	27235	27235	27235	27235
IMP.	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00
2002						
FECHA	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31
CAJA	311243	311243	311243	311243	311243	311243
PARTIDA	27235	27235	27235	27235	27235	27235
IMP.	32.00	32.00	32.00	32.00	32.00	32.00

2003						
FECHA	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31	2003/07/31		
CAJA	311243	311243	311243	311243		
PARTIDA	27235	27235	27235	27234		
IMP.	32.00	32.00	32.00	92.00		
2004						
FECHA						
CAJA						
PARTIDA						
IMP.	33.00	33.00	33.00	33.00	33.00	33.00
2005						
FECHA						
CAJA						
PARTIDA						
IMP.	35.21	35.21				

De los datos que arroja esta consulta, se puede advertir que el contribuyente no efectuó el pago del impuesto predial correspondiente al bimestre 1° del año 2000, del cual la autoridad ya no podrá ejercer sus facultades de comprobación, toda vez que ha operado la figura jurídica de la caducidad a favor del contribuyente, al no haber ejercitado facultades de comprobación por la autoridad en el transcurso de 5 años como lo dispone el artículo 121 del Código Financiero del Distrito Federal.

Así mismo, se desprende que no ha efectuado el pago del impuesto predial correspondiente a los bimestres 1° al 6° del año 2004 y 1° y 2° del año 2005, por estos periodos la autoridad fiscal puede ejercer facultades de comprobación, requiriendo al quejoso la exhibición de las declaraciones y/o recibos de pago, que acrediten el cumplimiento de la obligación fiscal en materia de impuesto predial.

El ejercicio de facultades de comprobación a que nos referimos en la práctica lo lleva a cabo la Administración Tributaria a la que pertenezca la manzana catastral que corresponde al número de cuenta catastral asignado al inmueble, esto es la Administración Tributaria San Lázaro, mediante mandamiento escrito, denominado requerimiento de obligaciones omitidas, procedimiento del que hablara más ampliamente en el capítulo cuarto de este trabajo de investigación.

3.2 ASPECTOS GENERALES DE LA REVISIÓN DE DECLARACIONES

3.2.1 ANTECEDENTES.

Para dar inicio al análisis de la revisión de declaraciones como una facultad de comprobación, es preciso remitirnos hasta sus orígenes mismos que se encuentran en la Ley de Hacienda del Distrito Federal vigente en 1929, que establecía en los artículos 256, 257 y 258 lo siguiente:

Artículo 256.- La Tesorería del Distrito Federal quedaba investida de facultad económico-coactiva otorgada a las oficinas fiscales recaudadoras.

Artículo 257.- Los derechos del Fisco del Departamento del Distrito Federal, son siempre preferentes a los de cualquiera otra persona, para lo efectos del aseguramiento del pago y percepción de los impuestos, derechos o cualquier otro adeudo que por diverso título o concepto deba ser satisfecho al propio Departamento.

Artículo 258.- La Tesorería procederá sin demora, bajo su responsabilidad, por medio de la facultad económico-coactiva a realizar la cobranza de todo adeudo vivo de plazo vencido, procedente de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que integran el Erario del Departamento del Distrito Federal, así como de las multas

impuestas y consentidas o confirmadas e insolutas, con arreglo a las disposiciones aplicables a cada caso."³¹

Para el ejercicio de las facultades conferidas a la Tesorería, contaba con la siguiente estructura interna: Dirección del Impuesto Sobre la Propiedad Raíz, que se encargaba del manejo del impuesto predial.

Asimismo contaba con los siguientes Departamentos; Depuración y Liquidación de Rezago, Control de Rezagos quien se encargaba de concentrar las boletas no pagadas oportunamente en el período correspondiente y practicará la liquidación respectiva, de acuerdo con estos antecedentes, **este departamento debe ser considerado como la primera área administrativa encargada de revisar los pagos del contribuyente debiendo recordar que éstos se hacían en tarjetas de descargo y no a través de declaraciones o boletas.**

En 1948, se empezaron a emitir las boletas para el cobro del impuesto predial, y el causante sólo tenía que dar a conocer al liquidador el número de su cuenta para que de inmediato se le hiciera su liquidación respectiva y se efectuarán los movimientos de descargo de pago en la tarjeta de kardex, que era la forma de controlar los pagos efectuados de impuestos en esta época.³²

En 1949 se reorganizaron algunas de las áreas de la Tesorería creándose la Dirección de Rezagos y Ejecución, con la finalidad de concentrar en ésta todos los trámites y labores encaminadas a hacer efectivos los adeudos a favor de la Tesorería y depurar todas las cuentas existentes para rectificar errores de fondo o de forma en las cuentas que resulten duplicadas, así como los aspectos principales de las funciones de cobro y depuración; contaba entre otros con el Departamento de Control de Rezagos quien se encargaba de concentrar las boletas del rezago en

³¹ Informe de Labores realizadas por la Tesorería del Distrito Federal en 1947, P 24, no se precisa editorial, en atención a que se trata de información interna de la Tesorería, impreso en la Unidad Departamental de Reproducciones de la Coordinación Administrativa de ésta última.

³² Informe de Labores realizadas por la Tesorería del Distrito Federal en 1948, P 26-30, idem.

su totalidad, revisaba los adeudos del bimestre anterior no pagado, así como la recaudación de los créditos fiscales de fechas anteriores.

Esta estructura fue conservada hasta 1966, fecha en que nuevamente la Tesorería sufre cambios en su estructura interna dando origen a la creación de la Dirección General de Rezagos y Ejecución, cuyas funciones eran controlar, depurar y cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que, al no ser cubiertos oportunamente, quedaron en calidad de rezago; ejercitando la facultad económico coactiva de conformidad con las disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.³³

Con esta nueva estructura el Departamento de Control de Rezagos cambio de nombre por el de Departamento de Control de Adeudos, al que además se asignaron las siguientes funciones contabilizaba en forma mecanizada los adeudos por rezago de los siguientes conceptos impuesto predial, derechos por servicio de agua, licencias de juegos recreativos y productos por enajenación de casas populares. Además a través de Tarjetas Cuenta controlaba los créditos fiscales no liquidados en su oportunidad; el Departamento Central de Máquinas al final de cada bimestre, le enviaba una relación de cuentas pendientes de pago, con esta información se asentaba en las tarjetas-cuenta los cargos correspondientes al bimestre y los giros extraordinarios que no fueron cubiertos a su debido tiempo; revisaba los mandamientos de ejecución formulados por el Departamento Central de Máquinas, verificando los datos y haciendo las correcciones pertinentes; **así mismo formulaba, revisaba y autorizaba los recordatorios de pago y apercibimientos de remate a causantes morosos**; la guarda y liquidación para su cobro de los recibos de giro ordinario vencidos y de giro extraordinario con vencimiento futuro.

³³ Informe General de Labores realizadas por la Tesorería del Distrito Federal en 1966, P 24, no se precisa editorial, en atención a que se trata de información interna elaborada por la Tesorería, impreso en la Unidad Departamental de Reproducciones de la Coordinación Administrativa de ésta última.

En 1969 se reestructura la Dirección General de Rezagos y Ejecución, cambiando de nomenclatura para ser únicamente Dirección Rezagos y Ejecución conservando sus atribuciones, quien a través del Departamento de Liquidación de Adeudos se encargaba de la recepción y guarda de los recibos vencidos de giro ordinario y extraordinario de vencimiento futuro, y formulaba la liquidación correspondiente para su cobro.

La Tesorería conservó su estructura interna así hasta 1977, fecha en que se llevó a cabo su desconcentración administrativa, creándose una nueva unidad administrativa denominada Subtesorería de Impuestos adscrita a la tesorería, misma que absorbió las funciones del Departamento de Control de Adeudos en virtud de haberse instaurado el sistema de teleproceso con computadora que permite el acceso a los archivos del impuesto predial y derechos por servicio de agua conocidos como padrón a los que se puede acceder de manera alfabética o numérica, este sistema permito consultar el adeudo corriente y el rezago de los causantes, los pagos efectuados, así como reponer los recibos de causantes menores para la emisión de datos de los contribuyentes, en este año se establece el **recibo consolidado** que contiene el estado de cuenta de cada causante con la Tesorería, es decir, presenta un adeudo al final de un mes determinado, incluyendo recargos, impuesto adicional y gastos de cobranza, así mismo el estado de adeudo al siguiente mes con los cobros adicionales de recargos, honorarios y gastos de cobranza, tanto el adeudo corriente como el rezago y la facilidad de pagarlo en dos meses.³⁴

El 6 de febrero de 1979 se expidió el primer reglamento interior de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal, mismo que en el artículo 9 entre otras atribuciones le confería a la Tesorería del Distrito Federal las facultades para cuantificar, recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y arbitrios, señalados en la

³⁴ Memoria de Actividades de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en 1977, p 19-24, no se precisa editorial, en atención a que se trata de información interna elaborada por la Tesorería, impreso en la Unidad Departamental de Reproducciones de ésta última.

Ley de Ingresos y en las demás disposiciones impositivas relacionadas con la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, con la intervención que le señalen las leyes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo practicar auditorias a los causantes en los términos de ley, en relación con ingresos propios, así como aquellas contribuciones de carácter federal en los términos de los acuerdos respectivos; así como imponer sanciones que correspondan por infracción a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, ejercer la facultad económica coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal, contando para el ejercicio de esta facultad con la Dirección de Rezagos y Ejecución quien entre otras atribuciones tenía la de efectuar recordatorios de pago, apercibimientos de remate, expedición de informes de adeudos depuración de cuentas, así como hacer efectivas las garantías de créditos fiscales en favor de la Hacienda Publica Local.³⁵

El 26 de agosto de 1985 se expide un nuevo Reglamento de la Administración Publica del Distrito Federal, reestructurando a la Tesorería del Distrito Federal, y sin variar, alterar o modificar sus facultades, le adscribe la Administración Tributaria a quien le confiere las facultades de administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, señalados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, así en la fracción VIII de manera expresa le confería las siguientes facultades:

“VIII.- Vigilar la aplicación de las normas y procedimientos para la recepción y revisión de los avisos y declaraciones que presenten los contribuyentes para el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales, relativas a ingresos locales y federales coordinados,

XIII.- (...).

³⁵ Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el martes 6 de febrero de 1979, p 22.

La Administración Tributaria, para el mejor desempeño de sus funciones contara con las Administraciones Tributarias, Regionales o Locales.

La organización, funciones, número, circunscripción territorial y sede de las Administraciones Tributarias Regionales o Locales se fijaran en los acuerdos que al efecto expida el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en los cuales se delegara las facultades que determine el propio titular del Departamento.”³⁶

Mediante acuerdo de fecha 27 de agosto de 1985, publicado en el Diario Oficial el 4 de septiembre de 1985 se adscriben las Unidades Administrativas Centrales del Departamento del Distrito Federal, señalando que a la Tesorería del Distrito Federal quedan adscritas las siguientes unidades la Administración Tributaria, la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, y la Subtesorería de Fiscalización entre otras dependencias.

Con motivo de los acontecimientos surgidos en 1985 la Tesorería del Distrito Federal sufre una reestructuración interna, cambiando algunas de sus unidades administrativas de nombre, como lo es el caso de la Administración Tributaria, que pasa a constituirse Subtesorería de Administración Tributaria, sin variar las facultades que originalmente le habían sido conferidas.

Con los anteriores antecedentes únicamente hemos podido seguir una secuencia histórica relacionada con las facultades de revisión que desde la creación de la Tesorería del Distrito Federal ha tenido esta dependencia, durante los periodos en que los controles de revisión de pagos y adeudos se hacían en anotaciones manuales y mecánicas en tarjetas de Kardex, hasta el momento en que se expidieron los recibos oficiales para el pago de impuestos y derechos por parte de los contribuyentes a través de sistemas de cómputo, esto como una facultad de comprobación de la Tesorería del entonces Departamento del Distrito Federal, aún y

³⁶ Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el lunes 26 de agosto de 1985.

cuando expresamente los reglamentos citados y las unidades Administrativas mencionadas durante los periodos que han quedado señalados, no indican esta facultad con el nombre de revisión de declaraciones.

Durante los ejercicios fiscales de 1983 hasta 1986, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en relación con las facultades de revisión de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en los artículos 2° y 21, fracción I, preveían lo siguiente:

ARTICULO 2.- A las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal, compete las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en esta Ley, y de los demás ingresos del propio departamento, así como la imposición de sanciones Administrativas, la formulación de las declaraciones de perjuicio, querellas o denuncias en materia de delitos fiscales, la resolución de los recursos administrativos y la representación de los intereses fiscales en juicio, en los términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

ARTICULO 21.- Para efectos de este capítulo, además de las facultades señaladas con el Código Fiscal de la Federación y en esta Ley, las autoridades fiscales tendrán las siguientes:

I.- Verificar el valor declarado por el contribuyente y determinar el nuevo valor, cuando las diferencias entre el valor del avalúo practicado por la autoridad y el declarado exceda un 10%, en este caso se cobraran diferencias de los recargos respectivos y se impondrán las sanciones correspondientes.

A partir de 1990, en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, vigente en dicho año, se incluyen ajustes a las facultades de la autoridad Tributaria Local para verificar, fiscalizar y sancionar el debido cumplimiento de las obligaciones, así en el artículo 24, fracción II, de manera expresa se establece la facultad de revisar las declaraciones de valor catastral que presenten los contribuyentes, mismo que al efecto establecía lo siguiente:

“ARTICULO 24.- Para los efectos de este capítulo, además de las facultades señaladas en el Código Fiscal de la Federación y en esta Ley, la autoridad fiscal tendrá las siguientes:

I.- (...).

II.- Revisar las declaraciones de valor catastral que presenten los contribuyentes y en los casos de encontrar errores, ya sea aritméticos, de clasificación de inmuebles, de aplicación de valores unitarios del suelo y construcciones; manifestaciones incorrectas en la superficie del terreno, de la construcción o del número de niveles; omisión de la valuación de características particulares del inmueble, instalaciones o incorrecta aplicación de los factores de eficiencia que incrementen o demeriten el valor de los inmuebles, los comunicara a los contribuyentes mediante la liquidación del impuesto respectiva y sus accesorios legales. En caso de que la autoridad fiscal determine diferencias a favor de los contribuyentes, de oficio, hará la corrección que proceda, teniendo derecho los contribuyentes a solicitar la devolución o compensación del saldo resultante contra pagos posteriores.”³⁷

³⁷ Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, vigente para el ejercicio fiscal de 1990, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 1° de enero de 1990.

Para el ejercicio fiscal de 1991, se introduce una reforma a la Ley de Hacienda, en relación con las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, en el artículo 13, para conferirle las siguientes facultades.

“ARTICULO 13.- Las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal, para comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales o comprobar la comisión de delitos fiscales, estarán facultadas para:

I.- (...).

II.- Revisar las declaraciones que en los términos de esta Ley se presenten, a fin de verificar en general la correcta aplicación de la propia Ley, la oportunidad de su presentación y pago; así como verificar las contraprestaciones obtenidas por conceder el uso o goce temporal de inmuebles.

(...).

Las facultades a que se refieren las fracciones anteriores, son sin perjuicio de las que adicionalmente les conceda esta Ley y el Código Fiscal de la Federación y se podrán llevar a cabo en los lugares donde se encuentren los inmuebles tratándose de contribuciones relacionadas con los mismos o en el lugar donde se presenten espectáculos públicos o se celebren loterías, rifas, sorteos, concursos, juegos con apuestas y apuestas permitidas de toda clase y en donde se realicen erogaciones por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, así

como respecto de terceros relacionados con las actividades que sean materia de dichas contribuciones.”³⁸

Asimismo el artículo 24 de la ley citada, quedo intocado en cuanto a las facultades de comprobación a las autoridades fiscales previstas desde 1990.

Durante los ejercicios fiscales de 1992 a 1994, los artículos 13, fracción II y 24, fracción II, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, anteriormente transcritos, no sufrieron modificación o reforma alguna.

A partir del 31 de diciembre de 1994, fecha en que fue publicada la creación del Código Financiero del Distrito Federal, mismo que deroga a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, el artículo 71 fracción XIV, conservó las facultades de comprobación de las autoridades fiscales estableciendo lo siguiente:

“ARTICULO 71.- Las autoridades competentes, a fin de determinar la existencia de créditos fiscales, dar las bases de su liquidación, cerciorarse del cumplimiento a las disposiciones que rigen la materia y comprobar infracciones a dichas disposiciones, estarán facultadas para:

I.- (...).

XIV.- Revisar las declaraciones que en los términos de este Código se presenten, a fin de verificar en general la correcta aplicación de sus disposiciones, la oportunidad de su presentación y pago.”³⁹

³⁸ Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, vigente para el ejercicio fiscal de 1991, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 28 de enero de 1991.

³⁹ Código Financiero del Distrito Federal, vigente para el ejercicio fiscal de 1995, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1994.

Esta disposición no sufrió modificación alguna, no obstante los decretos que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal vigentes, para los años de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.

Por Decreto de fecha 23 de diciembre del 2003, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 del mes y año citados, a través del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, se reformó el artículo 71, pasando a constituir el artículo 95, estableciendo lo siguiente:

“ARTICULO 95.- Las autoridades competentes, a fin de determinar la existencia de créditos fiscales, dar las bases de su liquidación, cerciorarse del cumplimiento a las disposiciones que rigen la materia y comprobar infracciones a dichas disposiciones, estarán facultadas para, en forma indistinta, sucesiva o conjunta proceder a:

I.- (...).

XIV.- Revisar las declaraciones que en los términos de este Código se presenten, a fin de verificar en general la correcta aplicación de sus disposiciones, la oportunidad de su presentación y pago.”

En la actualidad el Código Financiero del Distrito Federal, establece esta facultad en el Capítulo Cuarto denominado de las Facultades de las Autoridades Fiscales, artículo 95, fracción XIV, sin haber sufrido modificación alguna.

En consecuencia tal y como lo podemos advertir del contenido de los antecedentes históricos señalados en párrafos precedentes, las autoridades fiscales, como lo son la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de

Finanzas, la Tesorería del Distrito Federal, de conformidad con la evolución que estas han tenido de acuerdo con la necesidades del sistema Tributario en México desde su creación, han contado con la facultad de revisar los comprobantes de pago, declaraciones, recibos y/o manifestaciones que presentan los contribuyentes, en términos de las obligaciones fiscales a las que se encuentran sujetos en términos de la Ley, esto es del Código Financiero del Distrito Federal, sin que a la fecha en que se desarrolla el presente tema de investigación hayan variado.

3.2.2 MARCO JURÍDICO.

3.2.2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Todos los procedimientos que tienen por objeto verificar, comprobar o fiscalizar el cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes, previstos en el Código Financiero del Distrito Federal, como son la Visita Domiciliaria, la Revisión de Escritorio, la Revisión del Dictamen de Cumplimiento de Obligaciones emitido por Contador Público y la Revisión de Declaraciones o Recibos de Pago de impuestos y derechos encuentran su fundamento constitucional en el párrafo décimo primero del artículo 16 de nuestra Carta Magna, que establece:

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

(...)

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

sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos ...”.

A diferencia de la orden de cateo que sólo puede ser expedida por autoridad judicial, en tratándose del ejercicio de las facultades de comprobación las autoridades administrativas pueden llevarlo a cabo mediante mandamiento escrito deberá expresar el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan.

Así el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la norma jurídica que faculta a la autoridad administrativa para que, a través de la práctica de visita domiciliaria o de otros procedimientos previstos en el Código Financiero del Distrito Federal, lleve a cabo la comprobación de que los sujetos obligados han acatado debidamente las disposiciones fiscales.

Debemos precisar que en relación al tema motivo de análisis en este punto, relacionado con el ejercicio de facultades de comprobación de la autoridad fiscal para revisar declaraciones y/o comprobantes de pago recibos, avisos o manifestaciones que presenten los contribuyentes, dichos documentos necesariamente deben obrar en poder de la autoridad fiscal, cumplido este aspecto procederá a su análisis, de la siguiente manera:

1.- Revisa los datos catastrales del inmueble partiendo del número de cuenta catastral asignado al momento en que el contribuyente se da de alta en el padrón correspondiente.

2.- Revisa el nombre del titular que esta registrado como propietario del inmueble en cuestión en el padrón respectivo, a efecto de conocer si quien está

presentando la declaración y/o recibo de pago es la misma persona, o bien si han existido cambios en la propiedad del inmueble.

3.- Revisa el concepto de pago de la obligación fiscal y la disposición legal aplicable, para conocer si no existen errores en la forma de causar el impuesto o contribución que se está llevando a cabo.

4.- Revisa la aplicación correcta por parte del contribuyente de la tarifa aplicable a la contribución que se esta declarando.

5.- Revisa la clasificación del inmueble, la aplicación de valores unitarios del suelo y construcciones; manifestaciones incorrectas en la superficie del terreno, de la construcción o del numero de niveles; omisión de la valuación de características particulares del inmueble, instalaciones o incorrecta aplicación de los factores de eficiencia que incrementen o demeriten el valor de los inmuebles.

Si al efecto no existe ningún error en los datos asentados en las declaraciones presentadas por el contribuyente la autoridad considera correcto el pago efectuado de la contribución respectiva, por lo que procede a enviar al archivo general de la Secretaria de Finanzas para la guarda y custodia de los citados documentos.

En caso de encontrar errores aritméticos o en alguno de los datos asentados en los puntos anteriores, procederá a comunicarlo a los contribuyentes mediante la liquidación del impuesto respectiva y sus accesorios legales.

De igual manera si la autoridad fiscal al revisar las declaraciones de los contribuyentes observa diferencias a favor de éstos, de oficio, hará la corrección que proceda, teniendo derecho los contribuyentes a solicitar la devolución de las cantidades pagadas de más o a la compensación del saldo resultante contra pagos

posteriores siempre que se trate de una misma contribución y por el mismo inmueble.

Por otra parte, en caso de que los contribuyentes no presenten dentro de los plazos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal las declaraciones, y/o recibos correspondientes de las contribuciones que se encuentran obligados a declarar y pagar en términos del citado ordenamiento legal, la autoridad legal competente procederá a emitir mandamiento escrito, requiriendo la documentación necesaria para comprobar el cumplimiento a las disposiciones fiscales, mismo que deberá cumplir con las formalidades legales previstas en la ley de la materia.

En esas condiciones tenemos, que las normas jurídicas que regulan al procedimiento de revisión de declaraciones, son el artículo 16 Constitucional y, las leyes fiscales ordinarias concretamente el Código Financiero del Distrito Federal, que más adelante se detallarán.

Así podemos precisar que el procedimiento de revisión de declaraciones, comprobantes ó recibos de pago, que realiza la autoridad fiscal competente fuera de una visita domiciliaria, constituye uno más de los procedimientos de carácter administrativo que le permite verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes con la característica de que este último deberá presentar en el domicilio de la autoridad fiscal las constancias que acrediten el cumplimiento de las obligaciones fiscales a las que se encuentra sujeto, siguiendo las formalidades establecidas por el propio Código Financiero del Distrito Federal .

En cuanto a los requisitos Constitucionales que debe contener en general cualquier procedimiento administrativo fiscal que tenga por objeto revisar y comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales, deberá observar el contenido de la siguiente tesis de Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Séptima Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice 2000
Tomo: Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN
Tesis: 120
Página: 134

VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1. Constar en mandamiento escrito; 2. Ser emitida por autoridad competente; 3. Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4. El objeto que persiga la visita; y 5. Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.

Séptima Época:

Revisión fiscal 37/84.-Regalos Encanto, S.A.-27 de marzo de 1985.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Carlos de Silva Nava.

Revisión fiscal 18/84.-Jorge Matuk Rady.-15 de abril de 1985.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Carlos de Silva Nava.

Revisión fiscal 65/83.-Leopoldo González Orejas.-18 de abril de 1985.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Revisión fiscal 29/84.-Pedro Espina Cruz.-25 de abril de 1985.-Cinco votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Revisión fiscal 76/84.-Juan Ley Zazueta.-29 de abril de 1985.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, página 126, Segunda Sala, tesis 183.

3.2.2.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con la estructura de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, corresponde originariamente la administración de éste al Jefe de Gobierno, quien es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto Título Segundo de la Administración Pública Centralizada, del Capítulo Primero denominado de la Administración Pública Centralizada, artículos 12, 14 y 15, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del propio Distrito Federal, mismos que disponen:

ARTICULO 12.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, será electo y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La Administración Pública del Distrito Federal, tendrá a su cargo los servicios públicos que la ley establezca. (...)

ARTICULO 14.- El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal expedidos por el congreso de la Unión.

ARTICULO 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los

negocios del orden administrativo, en los términos de esta Ley, de las siguientes dependencias:

I.- (...);

VII.- De la Secretaría de Finanzas;

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuenta con facultades para definir los términos conforme a los cuales las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal se distribuirán entre la Administración Centralizada, la Desconcentrada y la Paraestatal, sienta las bases generales de creación de las entidades, de ahí que cuenta con facultades para conferir a los órganos que lo integran las atribuciones que les permitan emitir auténticos actos de autoridad.

Por ello, sus facultades se diversifican en dos clases fundamentales la **reglada**, en la que las autoridades y sus órganos han de proceder de conformidad con lo preceptuado; y la **discrecional**, que consiste en que los órganos administrativos procedan con libre criterio dentro del margen potestativo que exista, pero no caprichosamente.

Así tenemos que para llevar a cabo el ejercicio de las atribuciones que en el ámbito administrativo le confiere la ley, como lo prevé el artículo 15 fracción VIII, de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se auxilia entre otras dependencias de la Secretaría de Finanzas a quien en materia fiscal y con relación al ejercicio de facultades de comprobación el artículo 30 de la citada Ley, específicamente en sus fracciones IV, V, VII, VIII, IX y XIX, le confiere las siguientes facultades:

ARTICULO 30. A la Secretaría de Finanzas corresponde el Despacho de las materias relativas a el desarrollo de la políticas de ingresos y Administración Tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público

del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimiento administrativos ante los tribunales en los que se controvierte el interés de la entidad.

I.- (...);

IV.- Recaudar, cobrar y administrar los impuestos y derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;

V.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables

VII.- Imponer las sanciones que correspondan por infracciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal;

VIII.- Ejercer la facultad económico-coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;

IX.- Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XIX.- Llevar y mantener actualizados los padrones fiscales.

Como lo podemos observar del análisis de los artículos 15, fracción VII, y 30, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, transcritos anteriormente, nuestro régimen jurídico fiscal ha consagrado a la delegación de facultades como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la Administración Pública, a favor de un órgano inferior que

persigue como propósito facilitar la consecución de los fines de aquél cuya justificación y alcances se hayan en la Ley.

En el lenguaje común, la delegación de facultades debe entenderse como una relación de transferencia entre órganos, es decir, el delegante o trasmisor quien tiene la titularidad de dos facultades, una la que será transmitida y la otra la de delegar; y el delegado o receptor quien tiene la aptitud para recibir una competencia por la vía de la delegación.

Por su parte el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, sobre el tema en el artículo 1º, párrafos primero y segundo, establece:

“ARTICULO 1º.- Las disposiciones de este contenidas en este ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Organos Político-Administrativos y demás Organos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.

Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, Organos Político-Administrativos, Organos Desconcentrados y demás Unidades Administrativas de apoyo técnico-operativo, hasta nivel de Jefatura de Unidad Departamental, se entenderán delegadas para todos los efectos legales. (...)”.

Así entonces, a partir de la delegación de facultades que realiza el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en favor de las dependencias que integran la administración pública, se advierte claramente que el citado precepto legal le otorga a la Secretaría de Finanzas, la facultad para vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la cual ejercerá a su vez a través de las dependencias,

unidades administrativas, órganos políticos administrativos y demás órganos que la integran, previstos en el reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Sin perjuicio de la delegación de facultades que se puede realizar a favor de otras unidades administrativas que forman parte de su estructura administrativa interna, tanto el Jefe de Gobierno como el Secretario de Finanzas, pueden llevar a cabo si así lo estiman conveniente directamente el ejercicio de sus facultades de comprobación, a través de cualquiera de los procedimientos que para tal efecto establece el Código Financiero del Distrito Federal, siendo uno de ellos la revisión de las declaraciones y comprobantes de pagos de los contribuyentes que entre otras facultades de comprobación que prevé el artículo 95, fracción XIV, del Código Financiero del Distrito Federal.

3.2.2.3. EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Antes de señalar que preceptos del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal hacen referencia a la facultad para revisar las declaraciones de los contribuyentes, en cumplimiento a las disposiciones fiscales, es conveniente señalar los antecedentes de la Secretaría de Finanzas.

Al respecto, la Secretaría de Finanzas tiene antecedente en la Secretaría General de Planeación y Evaluación creada el 16 de septiembre de 1983, mediante el decreto que reformó y adiciono a la Ley Orgánica de I Departamento del Distrito Federal.

La primera etapa de su vida institucional fue corta ya que a finales de 1995, por una política de austeridad la Secretaría desapareció de la estructura orgánica.

En 1989, se estructura una nueva Secretaría General de Planeación y Evaluación, las atribuciones asignadas a esa Secretaría le permitieron remitir funciones correspondientes a la planeación, la programación, la presupuestación y el financiamiento del gasto del gobierno capitalino.

En 1995 los cambios efectuados en el marco normativo del Gobierno del Distrito Federal, llevaron a una nueva estructura orgánica de la Secretaría y a una nueva denominación, ya que el artículo 13 de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señala que el Jefe del Distrito Federal se auxiliara en el ejercicio de sus atribuciones de diversas dependencias, incluyendo en su apartado VII a la Secretaría de Finanzas.

Derivado de lo anterior se efectuó el cambio de nomenclatura de Secretaría General de Planeación y Evaluación por Secretaría de Finanzas, identificando con claridad el ámbito de su competencia.⁴⁰

Así, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1995, se expidió el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, mismo que en artículo 2°, al referirse a las dependencias que integran a la Administración Pública del Distrito Federal, en el punto octavo, alude a la Secretaría de Finanzas.

Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1995, se adscriben orgánicamente las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, y se delegan facultades a la unidades administrativas que se mencionan,

⁴⁰ Memoria de actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal 1988-1990, p. 18, por ser una publicación interna elaborado por la misma no cuenta con editorial, es impresa por la Unidad Departamental de Reproducciones de la Coordinación Administrativa de la propia Secretaría.

quedando adscrita la Secretaría de Finanzas en términos del artículo 1º, fracción I, punto 7, al titular de la Jefatura de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

En la fracción VIII, del citado Decreto se describieron las dependencias pertenecientes a la Secretaría de Finanzas de la siguiente manera:

La Tesorería del Distrito Federal, la que a su vez en el punto VIII.1.- Le adscribieron las unidades Administrativas a su cargo como son la Subtesorería de Administración Tributaria a quien en el punto VIII.2 le señalaron como unidades a su cargo indicando en el punto 5 a las Administraciones Tributarias.

El 11 de agosto de 1997, se expidió un nuevo Reglamento Interior, conservando la estructura funcional que tenía la Secretaría de Finanzas.

La importancia de este nuevo reglamento es que por primera vez en el artículo 1º párrafo segundo, establece de manera formal y expresa la delegación de facultades.

En el artículo 3º define lo que se debe entender por Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico entre otras.

Así también el artículo 8º de este reglamento, precisa que las atribuciones establecidas en el propio reglamento podrán ser ejercidas directamente por los titulares de las dependencias en el ámbito de su competencia cuando lo estimen conveniente.

Nuevamente mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 28 de diciembre del 2000, se expide un nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, mismo que actualmente se encuentra vigente, el cual conserva la estructura interna de los órganos de que hemos venido hablando en el presente estudio, aclarando que se agregaron incisos en lugar de

puntos arábigos a las dependencias que se encuentran adscritas a la Secretaría de Finanzas para quedar de la siguiente manera.

ARTICULO 1°.- Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Organos Político-Administrativos y demás Organos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada.

Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, Organos Político-Administrativos, Organos Desconcentrados y demás Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo hasta el nivel de Dirección de Area, se entenderán delegadas para todos los efectos legales.

ARTICULO 7.- Para el despacho de los asuntos que competan a las dependencias de la Administración Pública, se les describen las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Organos Político-Administrativos y los Organos Desconcentrados siguientes.

VII.- A la Secretaría de Finanzas:

B).- Tesorería del Distrito Federal, a la que quedan adscritas:

2.- Subtesorería de Administración Tributaria, a la que quedan adscritas:

2.6.- Coordinaciones de Operación Regional Tributaria, y Administraciones Tributarias.

Tomando en consideración ésta estructura de organización, resulta oportuno analizar de manera breve los antecedentes de la dependencia y de las unidades administrativas que se señalan como receptoras de la delegación de facultades que en materia fiscal realiza el Secretario de Finanzas, para con ello remitirnos a los preceptos legales que confieren la facultad de revisar las declaraciones de los contribuyentes.

ANTECEDENTES DE LA TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La creación de la Tesorería del Distrito Federal en su concepción más cercana a la que actualmente conocemos, data del 1° de enero de 1929, a consecuencia de que en el año de 1928, se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928 la constituye y la denomina Dirección General de Rentas.

El 30 de agosto de 1929, se expide la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, a fin de reordenar la materia fiscal, señalándose su vigencia a partir del 1° de enero de 1930 y establece como órgano de la Hacienda Pública a la Tesorería del Distrito Federal.

Esta ley clasifica los ingresos en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones en impuestos de la federación y otorga al Jefe del Departamento del Distrito Federal de facultades para interpretar sus preceptos, además de contener una reestructuración de la dependencia.

El 31 de diciembre de 1941, se expide una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en el que se coordinan los ingresos del Distrito Federal con los de la Federación, conteniendo una novedosa codificación e importantes reformas de forma, contenido y organización.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 y su reglamento de 1° de enero de 1947, otorgaba a la Tesorería del Federación la atribución de cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos y demás leyes fiscales de la propia entidad, atribuciones que muy posteriormente se le cancelarán.

En los años de 1953, 1954, 1968 y 1977, la Tesorería sufre procesos de reestructuración, creándose Subtesorerías y otras Unidades Administrativas, desconcentrando la función de cobro y efectuando convenios con instituciones Bancarias para esa actividad.⁴¹

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985, establece las bases para la desconcentración administrativa de dicha dependencia.

Mediante acuerdo publicado el 6 de octubre de 1989 se adscribe orgánicamente a la Secretaría General de Planeación y Evaluación.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero del 1984, en su artículo 8°, fracción VI, establecía como atribuciones de la Tesorería las siguientes coordinar la administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro de las

⁴¹ Los datos señalados fueron tomados íntegramente de la Memoria de Gestión de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, correspondiente al periodo de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, p.p.7-13, por tratarse de una publicación interna elaborada por la Tesorería no cuenta con editorial alguna, su impresión es llevada a cabo por la Unidad Departamental de Reproducciones de la Coordinación Administrativa de ésta última.

contribuciones y sus accesorios, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras señaladas en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.

Las atribuciones mencionadas fueron conservadas no obstante la reestructuración que la Tesorería sufrió por Decreto publicado el 26 de agosto de 1985, en el Diario Oficial de la Federación, emitiéndose un nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

El 6 de octubre de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo a través del cual se estableció la Secretaría General de Planeación y Evaluación, dependencia que se encargó de atender de manera coordinada el despacho de los asuntos que en materia de hacienda correspondían al Departamento del Distrito Federal, dependencia a la que fue adscrita la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con el punto segundo del citado acuerdo.

En 1995, con la emisión del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, por primera vez en forma expresa se confiere a la Tesorería del Distrito Federal la atribución de revisar las declaraciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia fiscal, de conformidad con la fracción XII, del artículo 11 del citado reglamento.

Esta atribución quedó intocada no obstante que por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de agosto de 1999, se emitió un nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Después de haber sido objeto de diversas transformaciones en su estructura interna así como en sus atribuciones, la Tesorería del Distrito Federal de conformidad con el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre del

2000, actualmente vigente, en el artículo 35, fracción XII, cuenta entre otras más con las siguientes atribuciones.

ARTICULO 35.- Corresponde al Titular de la Tesorería del Distrito Federal.

I.- (...);

XI.- Administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar, y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

XII.- Ordenar la practica de visitas domiciliarias, auditorias, **la revisión de dictámenes y declaraciones**, así como visitas de inspección y verificación, **para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia fiscal.**

Con los antecedentes históricos de constitución, desarrollo, atribuciones y funciones que en forma breve han sido reseñados en este apartado, podemos advertir que siendo la Tesorería del Distrito Federal una dependencia que forma parte integrante de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, cuenta con una facultad delegada para revisar las declaraciones que presenten los contribuyentes a fin de verificar y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

De la misma forma que la Secretaría de Finanzas, cuenta con unidades administrativas y órganos desconcentrados para ejercer las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior de la Administración Pública, así como el Código Financiero del Distrito Federal, mismos que se encargan de la aplicación y ejecución de éstas, como lo podremos advertir en los puntos siguientes de este capítulo.

ANTECEDENTES DE LA SUBTESORERÍA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Los antecedentes históricos inmediatos de la Subtesorería de Administración Tributaria, los encontramos a partir de la estructura orgánica de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, hacia 1980, en que el ejercicio de las atribuciones y facultades de la citada dependencia se encomendaban a la Subtesorería de Ingresos, integrada por las siguientes direcciones:

Dirección de Catastro y Contribuciones a la Propiedad Raíz.- Contaba entre otras más con las siguientes atribuciones la de administrar el impuesto predial, impuesto sobre traslación de dominio y derechos por copias de planos, avalúos y servicios catastrales.

Dirección de Causantes Menores.- Entre las principales funciones que tenía encomendadas figuran la de administrar el impuesto sobre la renta a cargo de causantes menores; controlar los impuestos sobre productos de trabajo y el 1% sobre las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal y las aportaciones al INFONAVIT; atender a inconformidades de cuota fija, y controlar y elaborar las estadísticas de los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación en los sectores de agricultura, ganadería y pesca.

Dirección de Contribuciones de Agua.- Tenía encomendada como sus funciones mantenerse informada de las disposiciones legales y administrativas, así como de las políticas dictadas por el Distrito Federal; transmitía directamente a las dependencias que la integran la información para que cada una de ellas cumpliera con sus responsabilidades, definía

y analizaba los sistemas y procedimientos que deben ser implantados para asegurar el éxito de los programas, y coordinaba las actividades con otras direcciones de la Tesorería y con la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.

Dirección de Contribuciones Diversas.- Sus funciones se programaban de acuerdo a las necesidades de recaudación, para desarrollarse e forma anual, trimestral y mensual, los gravámenes que cobraba esta dirección eran el impuesto sobre honorarios por actividades profesionales, de productos de mercados; impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; diversiones y espectáculos; juegos y apuestas permitidas; y el cobro de los derechos regulados por le artículo 664 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Dirección del Impuesto al Valor Agregado.- Las funciones de esta dirección eran diseñar, coordinar y supervisar los programas a efecto de lograr una optima administración de los impuestos federales, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; controlar los convenios que se celebraban con los contribuyentes; mantener actualizados los padrones que se tienen por número de cuenta; imponer sanciones por violaciones a las disposiciones en los referente al impuesto sobre ingresos mercantiles e IVA.

Dirección de Receptorias de Rentas.- Se encargaba de controlar y supervisar el funcionamiento de las receptorias de rentas; la operación de los cortes de caja y arqueo; proporcionaba un servicio uniforme a los contribuyentes, para el cobro de lo que establecía la Ley de Hacienda.⁴²

⁴² Los datos indicados fueron tomados de la Memoria de Actividades de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en 1981, p.p. 48-86, publicada por la Unidad Departamental de Reproducciones de la Coordinación Administrativa del Departamento del Distrito Federal.

A partir del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado el 17 de enero de 1984, se establecen por el Jefe del Departamento del Distrito Federal las unidades administrativas con que cuenta el propio Departamento del Distrito Federal, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, y entre otras más se estableció la **Subtesorería de Ingresos Locales**.- siendo su ámbito de atribuciones y competencia administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y sus accesorios, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras señaladas en la Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; vigilar la aplicación de las normas de procedimiento para la recepción y **revisión de avisos, manifestaciones y declaraciones que presente los contribuyentes, para el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales, tal como lo disponía el artículo 42, fracción XII.**

A través del acuerdo de fecha 27 de agosto de 1985, publicado el 4 de septiembre del citado año en el Diario Oficial de Federación, la **Tesorería** queda adscrita como una Unidad Administrativa Central del Departamento del Distrito Federal, dependiente del Jefe del Departamento del Distrito Federal, integrada entre otras unidades más por la Administración Tributaria.

El 26 de septiembre de 1985, se publicó en el Diario Oficial el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, mismo que transforma a la Subtesorería de Ingresos cambiando su nomenclatura por la Subtesorería de Administración Tributaria, quien asumió todas y cada una de las atribuciones de ésta, así mismo el citado Decreto, precisa que ésta unidad administrativa para el desempeño de sus funciones contaba con Administraciones Tributarias Regionales o Locales.

Mediante acuerdo número 002, de fecha 16 de febrero de 1987, publicado el 26 de marzo de año citado, en el Diario Oficial, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, emitió el Acuerdo Administrativo por el que establecía que la Administración Tributaria del Departamento del Distrito Federal se componía de las Administraciones Tributarias Central y Regional, precisando la integración interna de éstas.

Con base en este acuerdo la Administración Tributaria Central, se encontraba integrada por las Direcciones de Recaudación; Liquidación y Cobranza y Desarrollo Fiscal; se encargaba de administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios; atender en forma personalizada a los contribuyentes para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; ampliar la presencia fiscal ante los grandes contribuyentes con el fin de recaudar en forma eficaz los conceptos tributarios.

Así también, realizaba funciones operativas para el cobro de los ingresos federales coordinados; determinaba las sanciones por infracciones y violaciones a las Leyes Fiscales del Departamento del Distrito Federal, autorizaba las solicitudes de devolución y compensación de créditos a favor de los contribuyentes; actualizaba el padrón de los contribuyentes relativo a ingresos locales y federales coordinados y vigilaba la aplicación de normas y procedimientos para la recepción de los avisos y declaraciones que presentaban los contribuyentes estableciendo sistemas de control y registro del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La Administración Tributaria Regional, contaba con una estructura desconcentrada para la atención de las funciones de recaudación tanto de ingresos locales como federales coordinados excepto de grandes contribuyentes, estaba integrada por cuatro Administraciones Tributarias de Operación Regional, dependiendo de éstas, veinte Administraciones Tributaria Locales organizadas de la siguiente manera:

ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE OPERACIÓN REGIONAL NORTE:

- Administración Tributaria Local Tacuba.
- Administración Tributaria Local Ferrería.
- Administración Tributaria Local Cien Metros.
- Administración Tributaria Local Tepeyac.
- Administración Tributaria Local Aragón.

ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE OPERACIÓN REGIONAL PONIENTE.

- Administración Tributaria Local Parque Lira.
- Administración Tributaria Local Mina.
- Administración Tributaria Local Coruña.
- Administración Tributaria Local San Borja.
- Administración Tributaria Local San Antonio.

ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE OPERACIÓN REGIONAL ORIENTE.

- Administración Tributaria Local San Lázaro.
- Administración Tributaria Local Unidad Juárez
- Administración Tributaria Local Tezontle.
- Administración Tributaria Local Meyehualco.
- Administración Tributaria Local San Lorenzo Tezonco.

ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE OPERACIÓN REGIONAL SUR.

- Administración Tributaria Local San Jerónimo.
- Administración Tributaria Local Perisur.

Administración Tributaria Local Taxqueña.

Administración Tributaria Local Acoxpa.

Administración Tributaria Local Xochimilco.

Asimismo, la Subtesorería de Administración Tributaria, se encargaba de administrar, recaudar, y cobrar las contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios de carácter local, administraba las funciones operativas inherentes a la determinación y cobro de los ingresos federales coordinados; recibir y resolver las solicitudes de los contribuyentes en materia de pago a plazos o en parcialidades por créditos fiscales locales o federales coordinados; imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales del Departamento del Distrito Federal y las de carácter federal; determinaba, notificaba y recaudaba los créditos fiscales que sen a cargo de contribuyentes menores esto es personas físicas o morales.

Las facultades y atribuciones de la Subtesorería de Administración Tributaria previstas desde 1985 quedaron intocadas ⁴³, no obstante las emisiones de los Reglamentos Interiores de la Administración Pública del Distrito Federal publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los días 15 de septiembre de 1995 y 11 de agosto de 1999, éste último ya que el proceso de transformación que sufrió el Distrito Federal, principalmente el Departamento del Distrito Federal quien paso a constituirse en una Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Mediante acuerdo expedido el 18 de octubre de 1995, publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal el día 25 de octubre del citado año, se describen como unidades administrativas de esta a la Dirección de Registro; Dirección de Servicios al Contribuyente; Dirección de Ingresos y Dirección de Ejecución Fiscal.

⁴³ Memoria de Actividades de la Tesorería del Distrito Federal correspondiente al año de 1986, p.p. 29-30. elaborado por la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, publicado por la Unidad Departamental de Reproducciones de la Coordinación Administrativa de ésta última.

El Reglamento Interior publicado el 11 de agosto de 1999, en su artículo 3° define por primera vez lo que debe entenderse por Unidades Administrativas, señalando que son aquellas dotadas de decisión y ejecución entre las que se encuentran la Tesorería y Procuraduría Fiscal.

Las atribuciones y facultades de la Subtesorería de Administración Tributaria establecidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicado el 28 de diciembre del 2000, no han sufrido modificación alguna reciente y actualmente se prevén en el artículo 73, particularmente en la parte que nos interesa la fracción XVII.

ARTICULO 73.- Corresponde a la Subtesorería de Administración Tributaria:

I.- Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables;

(...)

XVII.- Vigilar la aplicación de normas y procedimientos para la recepción y revisión de los avisos y declaraciones que presentan los contribuyentes, para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales relativas a ingresos locales y federales coordinados;

Cabe hacer notar que mediante el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado el 21 de mayo del 2002, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se reformó el artículo 3° que define a las unidades administrativas como aquellas que se encuentran dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, precisando entre ellas a la Subtesorería de Administración Tributaria.

ANTECEDENTES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.

Considerados órganos desconcentrados tiene su origen de creación en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado el 26 de agosto de 1995, cuando alude en los párrafos penúltimo y último, del artículo 23, a que la Administración Tributaria, para el mejor desempeño de sus funciones, contara con Administraciones Tributarias Regionales o Locales.

La organización, funciones, número circunscripción territorial y sede de las Administraciones Tributarias Regionales o Locales se fijará en los acuerdos que expida el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en los cuales se delegarán las facultades que determine el propio Titular del Departamento.

Con fecha 26 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo número 002, emitido el 16 de febrero de 1987, que determinó el número, sede y circunscripción territorial de las Administraciones Tributarias Locales.

En el artículo Sexto de referido acuerdo 002 en comento, se describieron como órganos desconcentrados a las Administraciones Tributarias, designando número, denominación y sede.

Asimismo en el artículo séptimo, establecía que las Administraciones Tributarias se encontraban integradas por una Administración Tributaria Local y las Unidades Administrativas que le sean adscritas.

A través del acuerdo emitido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal con fecha 25 de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial el 7 de abril del mismo año, en su artículo primero, se delegan como facultades del Administrador Tributario Regional, entre otras, las siguientes

I.- Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones, aprovechamientos y accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales del Departamento del Distrito Federal;

(...);

III.- Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales del Departamento del Distrito Federal, (...);

IV.- Ejercer la facultad económica coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales locales y de carácter federal en los términos de las leyes aplicables y acuerdo del Ejecutivo Federal;

VIII.- Vigilar la aplicación de las normas y procedimientos para la recepción y revisión de avisos y declaraciones que presenten los contribuyentes para el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales, relativas a ingresos locales y federales coordinados.

IX.- Controlar y registrar el cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes, respecto de las contribuciones mencionadas en la fracción anterior.

En el artículo Décimo Primero, de este mismo acuerdo, se delegan como facultades de los Administradores Tributarios Regionales y Administradores Tributarios Locales, las siguientes:

DECIMO PRIMERO.- Se delegan en los Administradores Tributarios de Operación Regional y Administradores Tributarios Locales, las siguientes facultades:

I.- Determinar, notificar y recaudar los créditos fiscales que por los conceptos que a continuación se citan sean a cargo de las personas físicas o morales;

a).- Impuestos, contribuciones de mejoras y derechos regulados en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, (...).

II.- Recibir y requerir la presentación por parte de los contribuyentes de sus declaraciones en los casos previstos por las disposiciones legales

respectivas, respecto de las contribuciones a que se refiere la fracción anterior;

IV.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales aplicables en materia de las contribuciones a que se refieren las fracciones I a III de este punto;

V.- Hacer efectivos a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, los créditos fiscales exigibles que se mencionan en las fracciones I a IV, de este punto, así como aquellos que por concepto de aprovechamientos sean a cargo de las personas físicas o morales;

XIII.- Mantener actualizado el padrón de contribuyentes de ingresos locales y federales coordinados, (...);

XIV.- Aplicar las normas y procedimientos para la recepción y revisión de manifestaciones, avisos y declaraciones que presenten o deban presentar los contribuyentes para el correcto cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de ingresos a que se refieren las fracciones anteriores;

XV.- Registrar y controlar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes en materia de los ingresos mencionados,

Las facultades y atribuciones de las Administraciones Tributarias quedaron intocadas no obstante las emisiones de los Reglamentos Interiores de la Administración Pública del Distrito Federal publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los días 15 de septiembre de 1995 y 11 de agosto de 1999, éste último ya que el proceso de transformación que sufrió el Distrito Federal,

principalmente el Departamento del Distrito Federal quien paso a constituirse en una Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

El 11 de agosto de 1999, se emitió un nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en el cual por primera vez, en el artículo primero, párrafo segundo, precisa que las atribuciones establecidas en el Reglamento para las Unidades Administrativas, Organos Político-Administrativos, Organos Desconcentrados y demás Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, hasta nivel de Dirección de Area, se entenderán delegadas para todos los efectos legales.

De la misma manera, define en su artículo tercero, fracción II, a las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, como aquellas que asisten técnica y operativamente a las Unidades Administrativas, a los Organos Político-Administrativos y a los Organos Desconcentrados y que preparan los elementos necesarios para que se emitan los actos administrativos o se ejecuten los mismos, y que son Las Direcciones de Area, Las Subdirecciones, las Jefaturas de Unidad Departamental, las Jefaturas de Oficina, las Jefaturas de Sección y las Jefaturas de Mesa, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Resulta oportuno precisar que tomando en consideración la definición anterior que establece el ordenamiento legal invocado, que en tratándose de las Administraciones Tributarias éstas de acuerdo a su estructura interna podrían ser equiparadas a las Unidades de Apoyo Técnico Operativo, no obstante que pertenecen a la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, con funciones de dirección y ejecución de los actos que realizan.

De esta manera, las atribuciones y facultades de las Administraciones Tributarias establecidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del

Distrito Federal publicado el 28 de diciembre del 2000, no han sufrido modificación alguna y actualmente se prevé en el artículo 80, particularmente en la parte que nos interesa en la fracción VII.

ARTICULO 80.- Corresponde a las Administraciones Tributarias:

I.- Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal;

(...)

VII.- Recibir, revisar y tramitar las manifestaciones, declaraciones, avisos, documentos e informes que presenten o deban presentar los sujetos obligados para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;

En esta línea de estudio, y de conformidad con los antecedentes de cada una de las Dependencias, Unidades Administrativas que integran la Administración Pública del Distrito Federal, podemos precisar que **el ejercicio de las facultades de revisión de declaraciones** que presenten los contribuyentes en cumplimiento de sus obligaciones fiscales, se constituye en un sistema de delegación de facultades que parten del Jefe de Gobierno como titular de la Administración Pública del Distrito Federal, delegándose al Secretario de Finanzas, al Tesorero, al Subtesorero de Administración para culminar con las Administraciones Tributarias, encargadas del ejercicio y ejecución de esta facultad de revisión, en términos de lo expresamente dispuesto por los artículos 35, fracciones IX y XII, 73, fracciones I y

XVII, y 80, fracciones I y VIII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Así entonces, podemos advertir que las Administraciones Tributarias del Distrito Federal son las Unidades Administrativas facultadas por la Ley, para llevar a cabo la revisión de declaraciones a efecto de comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes, facultad delegada de la concedida al Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

Para finalizar, no se debe perder de vista que la facultad de revisión de declaraciones al encontrarse establecida en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, puede ser ejercida directamente por el titular de dicha facultad, cuestión que es diferente cuando la delegación de facultades se realiza por acuerdo delegatorio de las mismas, o bien cuando directamente ésta la establece la ley a determinada autoridad.

Al respecto, me permito transcribir el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa en el Distrito Federal, relacionado con la Delegación de Facultades, mismo que a su voz expresa:

Novena Epoca,
Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO,
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,
Tomo: II, Agosto de 1995,
Tesis: VI.3o.7 A,
Página: 498:

“DELEGACION DE FACULTADES EN EL REGIMEN DE CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. NO CONTRAVIENE AL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DIVISION DE PODERES NI SE AFECTA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. Tratándose del régimen de centralización administrativa, los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del organismo situado en el más alto grado de ese orden, los

va ligando hasta el órgano de ínfima categoría, existiendo una relación de jerarquía entre las diversas unidades que integran el sistema. Mediante esta relación se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo conforman. En este orden de ideas cuando dentro de la forma de organización centralizada se establece la posibilidad legal de que un órgano de superior jerarquía delegue facultades legales a otro que le esté subordinado, dada la unidad entre todos los órganos que conforman el sistema, no puede estimarse que la autoridad que emitió el acto por delegación de facultades, sea ajena a la autoridad delegante de ellas, no afectando, por tanto, el sistema constitucional de división de poderes. Por otra parte, la delegación de facultades establecida en la ley, a efecto de que el titular de un órgano situado en un nivel superior (como puede ser el Secretario del Trabajo y Previsión Social) pueda delegar sus funciones a otro de inferior categoría (como puede ser el Delegado Federal del Trabajo), no contraviene el principio de legalidad del que se desprende que las facultades de las autoridades sólo pueden emanar de la ley. En efecto, como lo apunta Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1968, página 130) "Aun en el caso de delegación admitida por la ley, es ella misma y no la voluntad de los funcionarios respectivos, la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros funcionarios, lo cual equivale a que sea la propia ley el origen de la competencia delegada."

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 287/95. Compañía Azucarera La Concepción, S.A. de C.V. 6 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria: María Guadalupe Herrera Calderón.

3.2.2.4. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 20 de este ordenamiento señala como las autoridades fiscales al Jefe de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, derechos, aprovechamientos que correspondan al Distrito Federal.

Ahora bien, dentro de los artículos más relevantes de este ordenamiento en relación con la facultad para realizar la revisión de declaraciones de pago que presenten los contribuyentes encontramos dentro del Capítulo IV denominado DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES, al artículo 95, fracción XVI, que señala:

"ARTÍCULO 95. Las autoridades competentes a fin de determinar la existencia créditos fiscales, dar las bases para su liquidación, y cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones que rigen la materia y comprobar infracciones a las mismas, estarán facultadas para:

I.- (...)

V.- Revisar las declaraciones que en términos de éste Código se presenten, a fin de verificar en general la correcta aplicación de sus disposiciones, la oportunidad de su presentación y pago;"

De la transcripción del artículo 95 del ordenamiento legal citado, podemos apreciar que dicho precepto legal, es el que le otorga a la autoridad fiscal competente la facultad directa de revisar declaraciones de pago a fin de verificar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, esta facultad de comprobación es diferente de los procedimientos que prevé el Código Financiero del Distrito Federal como son la Vista Domiciliaria, la Revisión de Escritorio y la Revisión al Dictamen de Cumplimiento de Obligaciones.

La revisión de declaraciones y/o comprobantes de pago, es un procedimiento interno llevado a cabo normalmente por la Administración Tributaria que corresponde a la ubicación de domicilio del contribuyente obligado a la presentación de esta documentación.

Si hecha la revisión no se encuentran motivos para rechazarla no se produce ningún acto administrativo por parte de la autoridad fiscal competente que llevó a cabo dicho procedimiento, en caso contrario, si encuentra motivos para producir una liquidación adicional, la autoridad en este caso determina a través de un acto administrativo las contribuciones, derechos e impuestos que el contribuyente omitió realizar correctamente en su declaración.

Cabe destacar que el Código Financiero del Distrito Federal no establece de manera expresa el desarrollo del procedimiento que deberá llevarse a cabo para la revisión de declaraciones, únicamente se limita a señalar este procedimiento como una facultad de las autoridades fiscales competentes.

Por otra parte, y en relación con esta misma facultad de comprobación, debemos también señalar que para el caso de que los contribuyentes que se encuentren obligados a presentar declaraciones, recibos y/o comprobante de pago de los impuestos, derechos o contribuciones que conforme a la ley tengan obligación de pagar ante la autoridad fiscal, no lo hagan dentro de los plazos que para tal efecto dispone el Código Financiero del Distrito Federal, si la autoridad fiscal competente advierte esta omisión de presentación de declaraciones, procede al requerimiento de las mismas mediante mandamiento escrito, denominado **"Requerimiento de Obligaciones Omitidas"**.

Este mandamiento consiste en requerir al contribuyente la presentación de las declaraciones y/o comprobantes de pago que en materia de impuestos y/o derechos se encuentra obligado a presentar y no lo haya hecho, debiendo señalar en el texto mismo del acto cuales son los documentos que se requieren, las contribuciones respectivas y él o los períodos o ejercicios fiscales de las contribuciones sobre las que deben versar las declaraciones, concediéndole un plazo legal para tal efecto, y en caso de no hacerlo, procederá la determinación del impuesto omitido, así como sus recargos, sanciones y los gastos de ejecución que

se hayan generado por el incumplimiento a las disposiciones fiscales correspondientes.

Cabe precisar que al igual que la visita domiciliaria, este último procedimiento también se encuentra sujeto a la observancia de los requisitos constituciones previstos en el artículo 16 y a las formalidades previstas en el artículo 123 del Código Financiero del Distrito Federal, mismas que consisten en:

I.- Mandamiento escrito, que se notificara en el domicilio fiscal de la persona a la que va dirigida, y en su defecto tratándose de personas físicas, también podrá notificarse en su casa habitación o el lugar en donde estas se encuentren. Si al presentarse el notificar en el lugar donde deba practicarse la diligencia, no estuviere la persona a quien va dirigida la solicitud su representante legal, se dejará citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar, para que el contribuyente, responsable solidario, tercero o representante legal lo espere a hora determinada del día siguiente para recibir la solicitud; sino atendiere el citatorio, la solicitud se notificara con quien se encuentre en el domicilio señalado en la misma;

II.- Deberá indicar el lugar y el plazo en el cual se deberán proporcionar los informes o documentos.

III.- Las declaraciones, informes o documentos requeridos deberán ser proporcionados por la persona a quien se dirigió la solicitud o por su representante;

IV.- En caso de no presentar la documentación solicitada por la autoridad fiscal, está procederá a emitir la resolución que corresponda, determinando el impuesto omitido así como las sanciones económicas en que ha incurrido el contribuyente, al no dar cumplimiento dentro de los plazos y términos que prevé la ley a sus obligaciones fiscales;

V.- La resolución que determine las contribuciones omitidas se notificaran en el lugar señalado en la fracción I.

Por su parte el artículo 123 del Código Financiero del Distrito Federal señala:

"Artículo 123.- Los actos administrativos que se deban notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito;
- II. Señalar la autoridad que lo emite;
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate, y
- IV. Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalaran los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de actos administrativos que determinen la responsabilidad solidaria se señalara, además, la causa legal de la responsabilidad."

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, en relación con los artículos 95 y 123 del Código Financiero del Distrito Federal antes citados, la revisión de declaraciones y/o comprobantes de pago que en cumplimiento de sus obligaciones fiscales presenten los contribuyentes fuera de una visita domiciliaria en materia fiscal, resulta ser un procedimiento administrativo que utiliza la autoridad administrativa en el caso específico las Administraciones Tributarias del Distrito Federal, a efecto de comprobar el debido cumplimiento y aplicación de las disposiciones fiscales a las que se encuentran sujetos los contribuyentes.

CAPÍTULO I

CAPÍTULO I. EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN DENOMINADO OBLIGACIONES OMITIDAS COMO FACULTAD DE COMPROBACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1. CONCEPTO DE FUNDAMENTACIÓN.

El artículo 16 de la Constitución General de la República señala los requisitos que deberá observar la autoridad fiscal en general para emitir sus actos, al establecer que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal de procedimiento.

De este precepto se desprenden entre otros los siguientes elementos:

- a). La competencia de la autoridad;
- b). La fundamentación y motivación.

Guillermo Cabanelas en su obra define lo que se debe entender por fundamentar y precisar que significa "Echar los fundamentos o cimientos de una edificación u otra obra; afirmar, establecer un principio o base; Articular los resultados y considerandos de una sentencia, necesidad lógica y jurídica por cuanto los Tribunales no pueden disponer de los bienes y derechos de los particulares ni de su vida incluso, en lo penal, sin adecuado razonamiento y base legal."⁴⁴

⁴⁴ Cabanelas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ed, Heliasta, ed. 20ª, 1986. Buenos Aires, Argentina, Tomo IV, p.p. 139 y 140.

Así, la fundamentación consiste en que el acto de la autoridad debe apoyarse en una norma general y abstracta que sea exactamente aplicable al caso en concreto, la cual debe ser expresada en el texto mismo del documento en que conste dicho acto.

En consecuencia por fundamentación de manera general debemos entender que es la expresión precisa del precepto legal, o conjunto de ellos, que resulten aplicables al caso en concreto, este elemento formal tiene como finalidad que el gobernado tenga pleno conocimiento del acto y precepto legal que se le impone, a efecto de que se encuentre en aptitud de hacer valer sus derechos y defensas en contra de éste.

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones que se traducen en:

1°.- En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;

2°.- En que el propio acto se prevea en dicha norma;

3°.- En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;

4°.- En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado sobre este principio en los siguientes criterios jurisprudenciales de observancia obligatoria para la autoridad al emitir sus actos:

Novena Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Marzo de 1996

Tesis: VI.2o. J/43

Página: 769

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

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispin Campos Ramírez.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Séptima Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice 2000

Tomo: Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN

Tesis: 40

Página: 46

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha

de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Séptima Época:

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

Amparo en revisión 3713/69.-Elías Chahin.-20 de febrero de 1970.-Cinco votos.-Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 4115/68.-Emeterio Rodríguez Romero y coags.-26 de abril de 1971.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Saracho Álvarez.

Amparo en revisión 2478/75.-María del Socorro Castrejón C. y otros.-31 de marzo de 1977.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 5724/76.-Ramiro Tarango R. y otros.-28 de abril de 1977.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, página 52, Segunda Sala, tesis 73.

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice 2000

Tomo: Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN

Tesis: 206

Página: 168

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCIÓN Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO.- Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto.

Séptima Época:

Revisión fiscal 530/65.-Concretos Alta Resistencia, S.A. de C.V.-6 de junio de 1968.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.

Amparo directo 1247/77.-Afianzadora Mexicana, S.A.-29 de noviembre de 1978.-Cinco votos.-Ponente: Eduardo Langle Martínez.

Amparo directo 393/78.-El Nuevo Mundo México, S.A.-26 de febrero de 1979.-Cinco votos.-Ponente: Atanasio González Martínez.

Amparo en revisión 766/79.-Comisariado Ejidal del Poblado Emiliano Zapata, Municipio de La Huerta, Jalisco.-9 de agosto de 1979.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Eduardo Langle Martínez.

Revisión fiscal 81/80.-Cereales Seleccionados, S.A.-17 de noviembre de 1980.-Cinco votos.-Ponente: Atanasio González Martínez.

Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, página 177, Segunda Sala, tesis 262.

En estas condiciones, podemos precisar que la fundamentación es un requisito constitucional que debe revestir todo acto de autoridad, para justificar su emisión, debiendo referirse a la Ley, o al Reglamento aplicable, así como a la competencia del órgano y a las facultades de la autoridad que lo emitió, debiendo recordar que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Así mismo, debemos precisar además que es un requisito imprescindible del acto de autoridad, tal y como lo prevé el artículo 123, fracción III, del Código Financiero del Distrito Federal, de ahí que la falta del fundamento legal preciso, en el acto de autoridad, es causa de anulación de dicho acto.

La motivación implica la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que este va a operar o surtir sus efectos.

Así, la autoridad respectiva debe señalar en el acto mismo de molestia los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas del caso para que este se encuadre dentro de los supuestos previstos en una norma.

4.2. CONCEPTO DE COMPETENCIA.

"Competencia. Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, a (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia.

"En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que el artículo 16 de nuestra Constitución Federal, dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente."⁴⁵

"Potestad de un órgano de Jurisdicción para ejercerla en un caso concreto."⁴⁶

Como advertimos de las definiciones que algunos tratadistas otorgan al concepto de competencia, sus razonamientos se encuentran orientados para aludir a la competencia jurisdiccional, y en nuestro caso nosotros nos inclinaremos más por el concepto de competencia de la autoridad que se relaciona con la actividad administrativa, es decir, la competencia de los órganos del Estado para proferir y ejecutar los actos administrativos, entendiéndola como la aptitud que otorga la Constitución, la Ley o el Reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.

Así podemos señalar que la competencia es el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de la autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones, o bien el conjunto de facultades para ejercer función pública.

⁴⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. p.p. 542 y 543.

⁴⁶ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho; Ed. Porrúa, 21ª. Edición, México 1995, p. 172.

Por ello, la competencia es el poder legal de ejecutar determinados actos y constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la autoridad, requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir, esta íntimamente ligada al principio de legalidad, pues concierne al conjunto de facultades con que la propia ley inviste a determinado órgano del estado.

Para el maestro Gabino Fraga, la competencia tiene cuatro características importantes:

- 1º. Requiere siempre de un texto expreso de la Ley para que pueda existir.
- 2º. Su ejercicio es obligatorio, y se otorga para que los órganos del estado puedan cumplir las atribuciones que el estado les encomendó, para que puedan satisfacer necesidades colectivas.
- 3º. Se encuentra fragmentada entre diversos órganos de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos.
- 4º. Su ejercicio es renunciable y no puede ser objeto de pacto que comprometa su ejercicio.

En términos más sencillos, la competencia no es mas que la suma de facultades que la ley da para ejercer ciertas atribuciones.

En estas condiciones, podemos establecer que para efectos de la revisión de declaraciones, la competencia será aquella atribución que tienen las autoridades fiscales para verificar el cumplimiento eficaz y oportuno de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, como expresamente lo establece el artículo 95, fracción XIV, del Código Financiero del Distrito Federal.

En apoyo del estudio que estamos realizando de la competencia resultan aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales, que a su letra expresan:

Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice 2000
Tomo: Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN
Tesis: 104
Página: 82

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.- Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

Octava Época:

Contradicción de tesis 29/90.-Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito.-17 de junio de 1992.-Unanimidad de dieciocho votos.-Ponente: Carlos de Silva Nava.-Secretario: Jorge D. Guzmán González.

Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, página 111, Pleno, tesis 165; véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII, mayo de 1994, página 10.

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomó: II, Noviembre de 1995

Tesis: I.2o.A. J/6

Página: 338

COMPETENCIA. FUNDAMENTACION DE LA. Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1932/89. Sistemas Hidráulicos Almont, S.A. 29 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Marcos García José.

Amparo directo 842/90. Autoseat, S.A. de C.V. 7 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Gamaliel Olivares Juárez.

Amparo en revisión 2422/90. Centro de Estudios de las Ciencias de la Comunicación, S.C. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Amparo directo 2182/93. Leopoldo Alejandro Gutiérrez Arroyo. 20 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo 1102/95. Sofía Adela Guadarrama Zamora. 13 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Flores García.

Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 77, mayo de 1994, página 12, tesis por contradicción P./J. 10/94 de rubro "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."

Por otra parte, respecto a la competencia territorial, el maestro Cipriano Gómez Lara ha señalado:

"La competencia de los órganos judiciales en función del territorio, implica una división geográfica del trabajo determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social. En virtud de disposición constitucional, el territorio de la República se divide, por razones administrativas, en municipios; pero esta división municipal no corresponde a la división del trabajo judicial, porque, por regla general, se hacen reagrupamientos de varios municipios. En todos los Estados de la Federación, estas circunscripciones territoriales están fijadas en las leyes orgánicas de los poderes judiciales respectivos y reciben diversas denominaciones como las de: partidos judiciales, fracciones judiciales o distritos judiciales.

Todas las leyes orgánicas de los poderes judiciales determinan con detalle, el número de partidos o distritos, sus denominaciones, los municipios que comprenden, etc.

Finalmente, en cuanto a la competencia territorial debe decirse que existen órganos, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tienen, en materia territorial, competencia sobre todo el territorio de la República. Y, en

un orden jerárquico descendente, encontramos órganos judiciales que sólo tienen esa competencia territorial en un pequeño municipio o delegación de policía y, son los jueces de mínima cuantía o importancia, también denominados en nuestros sistemas, jueces de paz.⁴⁷

El maestro Gabino Fraga al explicar la competencia por territorio hace referencia a que está se refiere a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla.

Al respecto debemos decir que tratándose de la competencia territorial de las Administraciones Tributarias, esta únicamente se encuentra delimitada administrativa e internamente a través de un listado de colonias catastrales en las cuales se identifican los inmuebles de acuerdo a su ubicación por números de cuenta catastral que asigna la autoridad fiscal al momento en que el propietario se da de alta en los padrones catastrales, o bien cuando se desconoce al propietario se asigna número de cuenta por la ubicación del inmueble, su colonia, y la manzana catastral a la que pertenece.

Así, un número de cuenta catastral se integra de la siguiente manera:

Ejemplo: número de cuenta: 022-143-03-000-9.

Región.- Es una circunscripción convencional de territorio del distrito Federal determinada con fines de control catastral de los inmuebles, representada con los tres primeros dígitos del número de cuenta catastral asignado por la autoridad. **022-**

Manzana.- Es un aparte de una región que regularmente está delimitada por tres o más calles o límites semejantes, representada por los tres siguientes dígitos del mencionado número de cuenta **-143-** la que tiene otros dos dígitos que representan el lote, **-03-** que es el número asignado a cada uno de los inmuebles

⁴⁷ Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Harla, 3ª Edición, p.p. 177-178.

que integran en conjunto una manzana, y tres dígitos más **-000-** que identifican al inmueble con construcción única, en el caso de condominio s su terminación será **001, ó 016-** etc, para identificar una de las localidades de un condominio construido en un lote, el último dígito corresponde a la identificación de la Administración Tributaria a quien administrativamente hablando le corresponde administrarla en el ámbito del impuesto predial.

El listado de colonias catastrales es elaborado por la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial de la Tesorería del Distrito Federal, no existe disposición legal que establezca la obligación de publicarlo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal o en cualquier otro medio de difusión, por lo que no es dado a conocer a los contribuyentes, **y sólo es conocido y aplicado por la propia autoridad fiscal.**

En este sentido, podemos observar que no existe de manera jurídica o legal una delimitación de la competencia territorial que corresponde a cada una de las 21 Administraciones Tributarias existentes en el Distrito Federal, es decir, en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, así como en el Código Financiero del Distrito Federal no existe disposición legal que establezca con toda precisión con que número de cuenta catastral comienza y con cual termina el espacio territorial dentro del cual cada Administración Tributaria puede ejercer las facultades que la propia ley así como el reglamento interior le confieren.

Lo anterior puede dar lugar a que se considere en un caso específico por el contribuyente que al existir un mandamiento de la autoridad fiscal, esto es un acto emitido por cualquiera de la 21 Administraciones Tributarias no tenga la certeza legal de que quien emitió el mandamiento, tenga competencia territorial para ello, en contravención al principio de seguridad jurídica previsto en el pacto federal, ó bien que ésta esté invadiendo el ámbito competencial de otra administración, de ahí que resulta de suma importancia hacer la delimitación territorial entre las Administraciones Tributarias del Distrito Federal, tal y como la Ley Orgánica de la

Administración Pública del Distrito Federal lo hace con las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

Confirma lo expuesto, la circunstancia de que en forma interna cada Administración Tributaria conoce a través de los planos catastrales sus límites de atribución y ninguna de ellas puede o debe rebasar éste, lo que refuerza aún más el hecho de que el ámbito de sus atribuciones no es de carácter general, es decir, para ser aplicadas en todo el Distrito Federal, sino limitado concretándose al listado de colonias catastrales que tiene asignado o determinado.

No obstante lo expresado, aún cuando no existe delimitación del territorio entre ellas, ninguna administración tributaria de manera general puede emitir acto alguno respecto de inmuebles y/o contribuyentes cuya administración catastralmente hablando no le pertenezca, aún cuando en la práctica existen muy contadas excepciones a este respecto.

Así, entonces podemos señalar que la competencia territorial se refiere al ámbito espacial o de extensión territorial dentro del cual la autoridad fiscal y sus órganos administrativos pueden ejercer las funciones, o atribuciones que la ley le otorga.

4.3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EMITIDOS CON RELACION A LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA TERRITORIAL EN EL ACTO DE AUTORIDAD.

Octava Epoca

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-I, Febrero de 1995

Tesis: I.4o.A.94 K

Página: 155

COMPETENCIA TERRITORIAL, FUNDAMENTACION DE LA. Para que un acto de autoridad cumpla con los requisitos previstos por el artículo 16 constitucional, es necesario que la autoridad funde su competencia por razón de territorio, esto es, que cite, además del artículo respectivo, el apartado e inciso que le confieren facultades para actuar dentro de un territorio determinado (en los casos en que tal competencia esté contenida en un apartado o inciso), pues si sólo se cita el precepto y no el apartado y el inciso, se crearía un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio del particular.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 564/94. Administrador de lo Contencioso "2" de la Administración General Jurídica de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 25 de mayo de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Luis Enrique Ramos Bustillos.

Octava Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II, Febrero de 1995

Tesis: II.2o.P.A.260 K

Página: 264

COMPETENCIA TERRITORIAL. FUNDAMENTACION. El artículo 16 constitucional exige la existencia de una norma jurídica que faculte a la autoridad para realizar el acto (competencia) y la cita de hechos y preceptos de derecho que lo rigen (fundamentación y motivación) que otorguen facultades a la autoridad para actuar y dicha actuación se ejercita dentro del marco territorial específico que le corresponda, en virtud de que es la competencia el primer supuesto para la emisión del acto de molestia, por lo que eximir a la autoridad del deber de fundar su competencia, priva al particular de conocer las normas legales en que el órgano público basó el acto que molesta su esfera jurídica y, en su caso, controvertirla si ésta no está ajustada a derecho, de ahí que no basta que exista una norma de derecho positivo que otorgue facultades a la autoridad, sino que es preciso que se hagan del conocimiento del particular todos aquellos supuestos normativos en que la autoridad sustentó su actuación para emitir el acto de molestia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 81/94. Electromecánica Toluca, S. A. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Palacios Iniestra.

Novena Epoca

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Apéndice 2000

Tomo: Tomo III, Administrativa, P.R. TCC

Tesis: 970

Página: 840

FACULTADES DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU EJERCICIO. LA INVOCACIÓN DEL ACUERDO ES SUFICIENTE PARA FUNDAMENTAR SU COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO.- El hecho de que la autoridad responsable al emitir una orden de visita u otro acto relativo a la comprobación fiscal, fundamente su actuación en un acuerdo que señala número, nombre, sede y circunscripción, es decir, no obstante que en él no se hubiese citado el artículo, fracción o apartado correspondientes, tal orden es adecuada y suficiente para tener por fundado el acto de molestia, de acuerdo con el artículo 16 constitucional, pues para efectos del análisis de la fundamentación de la competencia de la autoridad, debe entenderse que si con el fundamento citado, acreditó las facultades para ello y el particular puede conocer a ciencia cierta si la autoridad que se encuentra frente a él, efectivamente cuenta con las facultades para hacerlo, es decir,

que tenga la certeza de que la autoridad que le causa el acto de molestia tiene competencia para perturbarlo en su esfera jurídica, ya que si acreditó tener facultades para realizar el acto de molestia, la competencia territorial basada en un oficio que cita es suficiente al aludirlo.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 114/96.-Subadministrador de lo Contencioso "1" de la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro del Distrito Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-20 de marzo de 1996.-Unanimidad de votos.-Ponente: Jaime C. Ramos Carreón.-Secretario: Luis Enrique Ramos Bustillos.

Revisión fiscal 1754/95.-Administrador de lo Contencioso "2" de la Administración General Jurídica de Ingresos en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de las autoridades demandadas.-31 de octubre de 1995.-Unanimidad de votos.-Ponente: David Delgadillo Guerrero.-Secretario: Ramón E. García Rodríguez.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 395, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.4o.A.99 A.

Novena Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Enero de 1998

Tesis: IV.3o.19 A

Página: 1132

ORDEN DE VISITA. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN POR NO CONTENER LA FRACCIÓN DEL PRECEPTO LEGAL QUE OTORGA COMPETENCIA TERRITORIAL PARA EXPEDIRLA. Cuando la orden de visita no está fundada, por no contener la fracción del precepto legal que otorga competencia territorial a la autoridad para expedirla, dicha violación no produce la nulidad de pleno derecho de la resolución que fincó el crédito fiscal a la parte actora con base en la orden de visita, a que se refiere la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal Federal, que alude a la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten la defensa del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, ya que si la violación fue cometida en la orden de visita domiciliaria, ésta se ubica en la fracción III del citado precepto, la cual determina vicios del procedimiento, pues la resolución emana del procedimiento que se inició, en términos del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, con la orden de visita

domiciliaria respecto de la cual el Tribunal Fiscal estima viciada por no contener la fracción del precepto que otorga la competencia territorial a la autoridad expedidora de la orden de visita. Ahora bien, al quedar establecido que la falta de señalamiento de la fracción del precepto legal que otorga competencia territorial a la autoridad demandada para ordenar la práctica de una visita domiciliaria, constituye un vicio de procedimiento que afecta las defensas del particular, dicha nulidad no debe ser de pleno derecho sino para el efecto de que la autoridad demandada deje insubsistente la resolución que se reclame y emita una nueva en la que declare nulo el procedimiento de visita, desde el momento en que se cometió la violación formal, sin que con ello se obligue o se impida a la autoridad iniciar un nuevo procedimiento a partir de ese momento y de acuerdo con lo establecido por la ley, porque el ejercicio de esta última atribución queda dentro del campo de las facultades discrecionales de la autoridad, pues la garantía de seguridad jurídica queda resguardada desde el momento en que se declara insubsistente el procedimiento viciado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 345/97. Efraín Sepúlveda Córdoba. 12 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Leonardo Monciváis Zamarripa.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II-Agosto, tesis IV.2o.6 A, página 574, de rubro: "ORDEN DE VISITA. LA SENTENCIA FISCAL QUE DECLARA LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN QUE FINCA UN CRÉDITO FISCAL POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA DEBE SER PARA EFECTOS Y NO LISA Y LLANA."

EL ACUERDO 002 POR EL QUE SE DETERMINA EL NÚMERO, INTEGRACIÓN, DENOMINACIÓN, ORGANIZACIÓN Y SEDE DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.

Con el objeto de fortalecer dentro de un marco jurídico la recaudación de la Hacienda Pública del Distrito Federal, con fecha 26 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo número 002, emitido el 16 de febrero de

1987, por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, se crearon las Administraciones Tributarias Locales a las que les fue determinado el número, sede y circunscripción territorial en el Distrito Federal.

En el artículo Sexto del citado acuerdo, se describieron como órganos desconcentrados a las Administraciones Tributarias Locales, designando número, denominación y sede, tal y como a continuación se transcribe:

“SEXTO.- Las Administraciones Tributarias Locales, son órganos desconcentrados, cuyo número, denominación y sede es el siguiente:

Número 1 “Tacuba” con domicilio en Calzada México-Tacuba número 811, Edificio de la Estación Tacuba del Metro, 1° y 2° Pisos, Colonia Tacuba, Delegación Miguel Hidalgo; C.P. 11410.

Debemos precisar respecto de esta Administración que es la única que ha cambiado de denominación y sede, desde su creación, actualmente se denomina Administración Tributaria **“Anáhuac”**, y su sede se encuentra ubicada en Av. Mariano Escobedo número 174, Colonia Anáhuac, C.P. 11320, continúa siendo la administración número 1.

Número 2 “Ferrería” con domicilio en Av. De las Granjas número 865, frente al Rastro de Ferrería, Colonia Santa Bárbara, Delegación Azcapotzalco, C.P. 02230.

Número 3 “Cien Metros” con domicilio en Eje Central Lázaro Cárdenas (Av. De los Cien Metros) número 80, Esquina con Av. De los Cien Metros, Colonia Nueva Vallejo, Delegación Gustavo A. Madero, C.P. 07750.

Número 4 "Tepeyac" con domicilio en Calzada Francisco Moreno número 38, Esquina Iturbide, Colonia Gustavo A. Madero, anexo al edificio Delegacional Gustavo A. Madero, C.P. 07050.

Número 5 "Aragón" con domicilio en Av. 535, número 3939, entre la Av. 510 y la Av. 508, Unidad Habitacional San Juan de Aragón 1ª. Sección, Delegación Gustavo A. Madero, C.P. 07969.

Número 6 "Parque Lira" con domicilio en General Fuero y las Huertas, Colonia Observatorio, Anexo al Edificio Delegacional Miguel Hidalgo, C.P. 11860.

Número 7 "Mina" con domicilio en Eje 1 Poniente, Av. Guerrero, número 61, entre Violeta y Mina, Colonia Guerrero, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06300.

Número 8 "Coruña" con domicilio en Sur 65-A número 3246, Colonia Viaducto, Piedad a una cuadra de Av. Coruña, Delegación Iztacalco, C.P. 08200.

Número 9 "San Borja" con domicilio en Av. Universidad número 1215, Esq. San Borja, Colonia Narvarte, Delegación Benito Juárez, C.P. 03020.

Número 10 "San Antonio" con domicilio en Av. Eje 5 Sur San Antonio número 12, entre Av. Revolución y Giorgione, Colonia Nonoalco, Delegación Benito Juárez, C.P. 03700.

Número 11 "San Lázaro" con domicilio en Emiliano Zapata número 244, a un costado del Palacio Legislativo, Colonia 10 de Mayo, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15290.

Número 12 "Unidad Juárez" con domicilio en Av. Juan Crisóstomo Bonilla número 59, a media cuadra de la Calzada Ignacio Zaragoza, Unidad Habitacional Cabeza de Juárez, Delegación Iztapalapa, C.P. 09227.

Número 13 "Tezontle" con domicilio en Circuito Interior Río Churubusco número 655, Casi Esquina con Av. Tezontle, Unidad Habitacional Iztacalco INFONAVIT, Delegación Iztacalco, C.P. 08900.

Número 14 "Meyehualco" con domicilio en Av. 4, número 58, entre Calle 55 y Calle 57, Unidad Habitacional Santa Cruz Meyehualco, Delegación Iztapalapa, C.P. 09290.

Número 15 "Tezonco" con domicilio en Calzada México Tulyehualco número 1745, Esquina Av. José Clemente Orozco, Colonia San Antonio, Delegación Iztapalapa, C.P. 09900.

Número 16 "San Jerónimo" con domicilio en Eje 10 Sur San Jerónimo número 45, entre Av. Revolución y Av. Insurgentes Sur, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510.

Número 17 "Perisur" con domicilio en Rinconada Colonial sin número, Esquina Av. México 68, Colonia Pedregal de Carrasco, Delegación Coyoacán, C.P. 04700.

Número 18 "Tasqueña" con domicilio en Canal de Miramontes sin número Esquina Cerro de Jesús, a espaldas de la estación del metro Tasqueña, Colonia Country Club, Delegación Coyoacán, C.P. 04220.

Número 19 "Acoxa" con domicilio en Calzada Acoxa número 725, Esquina Canal de Miramontes, Unidad Habitacional Narciso Mendoza, Villa Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14390.

Número 20 "Xochimilco" con domicilio en Av. Prolongación División del Norte, número 5298, entre Alcanfores y Ahuejotes, Colonia San Marcos Norte, Delegación Xochimilco, C.P. 16038.

Mediante acuerdo de fecha 24 de octubre de 1988, publicado en el Diario Oficial el 22 de noviembre del citado año, quedó establecida la Administración Tributaria Local número 21 de la Tesorería del Distrito Federal:

Número 21 "Centro Médico" con domicilio en Orizaba Esquina con Antonio M. Anza, Colonia Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06740.

Asimismo en el artículo séptimo del acuerdo administrativo 002, establecía que las Administraciones Tributarias se encontraban integradas por una Administración Tributaria Local y las Unidades Administrativas que le sean adscritas.

Actualmente continúan operando con la denominación de Administraciones Tributarias, desapareciendo la nomenclatura de "Locales".

Sus objetivos son dirigir, ejecutar y controlar las actividades relativas al ejercicio de las facultades de administración, recaudación, comprobación, notificación y cobranza de las contribuciones y aprovechamientos, sus accesorios y cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.

4.5. EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS FACULTADES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL DISTRITO FEDERAL.

Concepto de Reglamento.- "En general, es la instrucción escrita para el régimen y gobierno de una institución o empresa. Disposición complementaria o supletoria de una ley, dictada por el Poder Ejecutivo, sin intervención del Legislativo.

Conjunto ordenado de reglas y conceptos que se dan por una autoridad competente para realizar la ejecución de una ley o para régimen interior de una dependencia

Reglamento Administrativo.- El dictado sin ley que lo permita ni lo prohíba, como facultad natural de las autoridades para mandar y gobernar según las leyes, y en cuanto dispongan y no sea opuesto a las mismas.

Reglamento de la Administración Pública.- El acto complementario de la ley, ya por mandato expreso de ella, ya por imprescindible requerimiento de posibilitar su ejercicio. Se denominan también reglamentos ejecutivos, por el Poder de que emanan y por la finalidad que se proponen."

La finalidad de reglamento es facilitar la aplicación de la Ley, detallándola y operando como instrumento idóneo para llevar a cabo su contenido.

El artículo 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, confiere al Jefe de Gobierno tres facultades:

a) La de promulgar, publicar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa;

b) La de ejecutar dichas leyes y decretos; y

c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos o acuerdos, o sea la facultad reglamentaria.

Es esta última facultad la que determina que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y lo denomina Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

El reglamento a diferencia de la ley, en sentido estricto: emana del Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, es que determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos, constituye el medio para llevar a cabo las facultades que ésta última establece.

Esta regulación normativa se convierte en límite constitucional de las facultades conferidas a los órganos del Estado encargados de la aplicación y ejecución de la ley, resultando de esto que su contenido y alcance necesariamente se encuentre determinado y subordinado por la ley a la que se está reglamentando, cuyo ámbito será precisa y exclusivamente el de la esfera administrativa.

Así mismo, esta facultad incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública del Distrito Federal; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, es precisamente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el titular de esa administración, quien está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

Por ello es que las disposiciones del reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal tienen como único propósito el de reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la creación, adscripción y asignación de atribuciones a las Unidades Administrativas y demás órganos que integran la Administración Pública Central y Desconcentrada del Distrito Federal, así como la aplicación y cumplimiento de las normas de carácter fiscal previstas en el Código Financiero del Distrito Federal entre otras disposiciones.

Con base en lo expresado, en términos del artículo 7º, fracción VIII, inciso B), punto 2, subpunto 2.6., el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal prevé la existencia de las Administraciones Tributarias del Distrito Federal y su adscripción a la Tesorería del propio Distrito Federal.

Así en su artículo 80 prevé las facultades y atribuciones de las mencionadas Administraciones Tributarias, siendo las siguientes:

“ARTICULO 80.- Corresponde a las Administraciones Tributarias:

I.- Administrar, recaudar, determinar, y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal, (...);

II.- Notificar los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados;

III.- Realizar las funciones operativas inherentes al registro, clasificación, validación y consolidación de las operaciones de ingresos, que se generen en el ejercicio de sus atribuciones;

IV.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, del Distrito Federal y a las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada a las autoridades hacendarías locales, en virtud de las leyes aplicables y los acuerdos del Ejecutivo Federal.

V.- Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

VI.- Recibir, tramitar, resolver y, en su caso, autorizar el pago de las solicitudes de devolución o compensación de créditos fiscales a favor de los contribuyentes, en los términos y con las modalidades que señalen las leyes fiscales aplicables, así como los acuerdos del Ejecutivo Federal;

VII.- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los contribuyentes que en materia de pago a plazos de los créditos fiscales del Distrito Federal o federales coordinados;

VIII.- Recibir, revisar y tramitar las manifestaciones, declaraciones, avisos, documentos e informes que presenten o deban presentar los sujetos obligados para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;

IX.- Aceptar, previa calificación, las garantías que otorguen los contribuyentes para asegurar el interés fiscal, respecto de los créditos fiscales a que se refiere este artículo, así como registrarlas, autorizar su sustitución, cancelarlas o hacerlas efectivas y ordenar su ampliación cuando sea procedente;

X.- Mantener actualizados los padrones de contribuyentes, de las contribuciones señaladas en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y los correspondientes a los ingresos federales coordinados a que se refieren los acuerdos del Ejecutivo Federal;

XI.- Programar, controlar y registrar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes;

XII.- Expedir a los contribuyentes copias certificadas, constancias e informes de adeudo a que se refieren las leyes fiscales aplicables;

XIII.- Desarrollar y participar en la formulación de los programas de identificación e incorporación de nuevos contribuyentes a los padrones;

XIV.- Coadyuvar en la determinación y registro de los consumos de agua;

XV.- Elabora las pólizas diarias y mensuales de los ingresos que se obtengan en el ejercicio de sus atribuciones;

XVI.- Brindar orientación y asesoría al contribuyente;

XVII.- Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, de los hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y puedan constituir delitos fiscales, y

XVIII.- Hacer efectivas las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades judiciales del Distrito Federal, así como las garantías que se otorguen para su pago, en términos de las disposiciones legales aplicables.”

Estas atribuciones son las potestades concedidas por disposición de la ley inherentes al cargo de Administrador Tributario, y como se observa no le confiere de manera expresa facultad o competencia para formular requerimientos a los contribuyentes que tenga por objeto la presentación de documentación relacionada con el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Por otra parte, el Código Financiero del Distrito Federal en los artículos 19 y 20, fracción V, señalan a las autoridades fiscales en las que se incluye a las Administraciones Tributarias en su carácter de unidades administrativas, dichos preceptos legales disponen:

“ARTICULO 19.- Corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal la ejecución de la Ley de Ingresos. Dicha ejecución se llevará a cabo mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en este Código, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.”

“ARTICULO 20.- Para los efectos de este Código y demás leyes vigentes son autoridades fiscales, las siguientes:

I.- La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de Finanzas;

III.- La Tesorería;

IV.- La Procuraduría Fiscal, y

V.- La dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo anterior.”

El objetivo fundamental de las Administraciones Tributarias, en su carácter de autoridad fiscal es dirigir, ejecutar y controlar las actividades relativas al ejercicio de las facultades de administración, recaudación, notificación y cobranza de las contribuciones y aprovechamientos, sus accesorios y cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.

Para finalizar, el Poder Judicial de la Federación respecto a la existencia de reglamentos administrativos y la creación de autoridades, ha emitido los siguientes criterios jurisprudenciales:

Novena Epoca
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VII, Enero de 1998
Tesis: 2a./J. 68/97
Página: 390

REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA. El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

Amparo en revisión 480/84. Compañía Minera Río Colorado, S.A. 23 de agosto de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Santiago Rodríguez Roldán. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara.

Amparo en revisión 1129/88. Compañía Mexicana de Ingeniería, S.A. 8 de junio de 1988. Cinco votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretaria: Alicia Rodríguez Cruz de Blanco.

Amparo en revisión 6458/85. Francisco Javier Vázquez Balderas. 10. de febrero de 1989. Cinco votos. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.

Amparo en revisión 635/97. José Antonio Zendejas Mora. 25 de abril de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Ma. Alejandra de León González.

Tesis de jurisprudencia 68/97. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

Novena Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: II, Agosto de 1995
Tesis: VI.3o.6 A
Página: 472

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. COMPETENCIA DE LAS. PUEDE ESTABLECERSE TAMBIEN EN UN ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES. En el régimen de centralización administrativa, los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del organismo situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de más infima categoría, existiendo una relación de jerarquía entre las diversas unidades que integran el sistema. Mediante esta relación se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo conforman. En este orden de ideas, cuando dentro de la forma de organización centralizada se establece la posibilidad legal de que un órgano de superior jerarquía delegue facultades a otro que le esté subordinado, dada la unidad entre todos los órganos que conforman el sistema, no puede estimarse que la autoridad que emitió el acto por delegación de facultades, es ajena a la autoridad delegante de ellas. Es decir, en el caso de delegación de facultades establecida en una ley, a efecto de que el titular de un órgano situado en un nivel superior (en el caso el Secretario del Trabajo y Previsión Social) pueda delegar sus funciones a otro de inferior categoría (en el caso al Delegado Federal del Trabajo) no se contraviene el principio de legalidad del que se desprende que las facultades de las autoridades sólo pueden emanar de la ley. En efecto, como lo apunta Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1968, página 130) "Aun en el caso de delegación admitida por la ley, es ella misma, y no la voluntad de los funcionarios respectivos, la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros funcionarios, lo cual equivale a que sea la propia ley el origen de la competencia delegada." De esta suerte, no resulta contrario al artículo 16 constitucional (en la parte en que éste establece que el acto de molestia debe emanar de autoridad competente), el que el Poder Legislativo faculte al titular de un órgano centralizado a delegar facultades a un órgano de inferior jerarquía integrante del propio sistema, pues por una parte valga repetir los órganos centralizados que componen una Secretaría de Estado integran una unidad, no afectándose por tanto el sistema de división de poderes; y por otro lado la competencia de la autoridad delegada no deriva de la voluntad de la autoridad delegante, sino de la propia ley.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 287/95. Compañía Azucarera La Concepción, S.A. de C.V. 6 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria: María Guadalupe Herrera Calderón.

4.6. EL REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN DENOMINADO OBLIGACIONES OMITIDAS COMO FACULTAD DE COMPROBACION DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL DISTRITO FEDERAL.

En capítulo inmediato anterior señalamos que el Código Financiero del Distrito Federal prevé diversos procedimientos administrativos que sirven de instrumento a las autoridades fiscales competentes para ejercer facultades de comprobación, y, a través de ellos verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, siendo uno de ellos la revisión de declaraciones, previsto en el artículo 95 del ordenamiento legal en cita.

Asimismo, también hicimos notar que este procedimiento administrativo se encuentra previsto tomando en consideración la obligación de presentar declaraciones, manifestaciones respecto de aquellos contribuyentes que dentro de los plazos que prevé el Código Financiero del Distrito Federal hayan efectuado el pago de sus impuestos y derechos, ya sea bimestralmente, o bien por año anticipado, es decir, se puede pagar en una sola exhibición los seis bimestres del ejercicio fiscal que transcurre.

Para llevarlo a cabo requiere necesariamente de que obren en poder de la autoridad los recibos y/o declaraciones de pago, para efectuar su revisión, procedimiento que en la práctica es desarrollado y ejecutado por las Administraciones Tributarias del Distrito Federal.

Ahora bien, en el presente capítulo corresponde analizar como tema central de este trabajo de investigación, un acto de autoridad que derivado del procedimiento de revisión de declaraciones, se ha pretendido constituir como una facultad de comprobación en relación con aquellos casos en cuales los

contribuyentes no han cumplido con la obligación formal de presentar declaraciones, recibos, aviso o manifestaciones, de manera periódica, efectuado el pago de sus impuestos o derechos, dentro de los plazos ó términos previstos en el artículo 153 del Código Financiero del Distrito Federal, y la autoridad decide ejercer sus facultades de comprobación emitiendo mandamiento escrito, a través del cual requiere al contribuyente para que presente en las oficinas de la autoridad fiscal (Administraciones Tributarias) las declaraciones y recibos de pago, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a las que se encuentra obligado a declarar.

Este acto constituye una forma de control de quienes han incumplido con sus obligaciones, procediendo a identificarlos, e imponiéndoles una obligación de hacer, esto es, el deber de presentar ante la autoridad fiscal competente declaraciones, recibos, avisos, etc, so pena de dar lugar a la comisión de infracciones fiscales.

Este mandamiento escrito en la práctica se conoce bajo la denominación de **“requerimiento de obligaciones omitidas”**, y en términos del Manual Administrativo de las Administraciones Tributarias de fecha 11 de noviembre del 2002, corresponde llevar a cabo este procedimiento a las Administraciones Tributarias del Distrito Federal, cuyos objetivos son dirigir, ejecutar y controlar las actividades relativas al ejercicio de las facultades de administración, recaudación, comprobación, notificación y cobranza de las contribuciones y aprovechamientos, sus accesorios y cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.

Entre otras funciones y relacionadas con nuestro tema de estudio lleva a cabo las siguientes:

- Vigilar que en la actualización de los padrones de la institución, mediante altas, modificaciones y bajas a los mismos, se cumpla la normatividad establecida.

- Supervisar que la operación del sistema de movimientos al archivo catastral se haga conforme a la normatividad establecida.
- Vigilar que el descargo de pagos, por aclaraciones del contribuyente, se lleve a cabo en los términos de la normatividad establecida, así como la incorporación de adeudos de impuesto predial y otros tributos controlados mediante sistemas automatizados, derivados de las funciones de las diversas áreas de la Administración Tributaria.
- Vigilar que la atención al contribuyente se lleve adecuadamente y se reciban las declaraciones de los diversos gravámenes.
- Ordenar la elaboración de liquidaciones de contribuciones y aprovechamientos, y sus accesorios, que se requieran para la asistencia al contribuyente y acordar que la Subadministración de Servicios al Contribuyente coadyuve con el área de Ejecución Fiscal en la determinación de créditos fiscales, cuando las cargas de trabajo así lo justifiquen.
- Autorizar las gestiones de cobro que se realizan a través del procedimiento administrativo de ejecución, hasta la total recuperación de los créditos fiscales.
- Supervisar que se lleven a cabo de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.
- **Supervisar que se proporcione orientación jurídica y asesoría a los contribuyentes, que hubieren sido objeto de requerimientos**

para el cumplimiento de obligaciones fiscales, de notificación de créditos fiscales y del procedimiento administrativo de ejecución.

Así Administrativamente hablando corresponde integrar el expediente a la Subadministración de Ejecución Fiscal adscrita a las Administraciones Tributarias en virtud de que parte de los objetivos de esta unidad administrativa son:

- Llevar a cabo los procedimientos tendientes a la notificación de los créditos fiscales y **de los requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales**, y para la recuperación de dichos créditos, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Sus funciones específicas entre otras más son:

- ✓ Supervisar que se lleven a cabo de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.
- ✓ Proporcionar orientación jurídica y asesoría a los contribuyentes, que hubieren sido objeto de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales, de notificación de créditos fiscales y del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- ✓ Programar y controlar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.
- ✓ **Instruir, para su diligenciación y control, los requerimientos sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los**

contribuyentes, en sus diversos conceptos, que no hayan sido atendidos en su término legal.

✓ Rubricar y turnar, para firma del Administrador Tributario, todos

al área de ejecución fiscal.⁴⁸

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, en relación con el artículo 123 del Código Financiero del Distrito Federal, el requerimiento de obligaciones omitidas al ser emitido debe comprender una serie de requisitos y formalidades, conforme a lo siguiente:

Mandamiento Escrito.

Significa que debe existir un acto administrativo emitido por autoridad fiscal competente que tenga por contenido un requerimiento que se consigne en forma escrita, a efecto de salvaguardar la seguridad jurídica del gobernado, ya que de esa manera el destinatario conocerá sus términos de manera indubitable.

Autoridad emisora del requerimiento.

El mismo artículo 123, en la fracción II, del multicitado Código, establece que el mandamiento de la autoridad contenido en el acto administrativo que será notificado al contribuyente, debe consignarse precisamente la autoridad que lo ha emitido, debiendo, a este respecto, tenerse presente que solo podrá emitir la solicitud o requerimiento de presentación de documentación precisamente una autoridad legítimamente constituida que resulte competente para tal efecto y a través del órgano correspondiente.

⁴⁸ Manual Administrativo de la Subtesorería de Administración Tributaria, de fecha 11 de noviembre del 2002, p.p. 132-135, elaborado y reproducido por dicha dependencia, para conocimiento interno de las unidades que la integran, no se publica para conocimiento del interés del público en general por lo que no cuenta con editorial.

En materia local, es decir, del Distrito Federal como ya quedó precisado es la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, por medio de su dependencia Tesorería del Distrito Federal, y sus Unidades Administrativas Subtesorería de Administración Tributaria a través de las áreas correspondientes como lo son las Administraciones Tributarias.

Nombre y domicilio del contribuyente

La autoridad emisora del requerimiento de obligaciones omitidas para la presentación de documentación es decir, de declaraciones de pago o recibos debe consignar en el mismo el nombre o nombres de la persona destinataria, y sólo para el caso en que se llegara a desconocer el nombre o nombres de las personas a quienes se pretender revisar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, requiriendo la documentación necesaria para ello, bastará con que se señalen datos suficientes que permitan su identificación.

Debemos recordar que en términos de lo dispuesto por el artículo 78 del Código Financiero del Distrito Federal, son obligaciones de los contribuyentes las siguientes:

- a).- Inscribirse ante la autoridad fiscal en los padrones que les corresponda, por las obligaciones fiscales a su cargo previstas en el Código, en un plazo que no excederá de quince días a partir de la fecha en que se de el hecho generador del crédito fiscal, utilizando las formas oficiales que apruebe la Secretaría de acuerdo con el procedimiento que la misma determine mediante reglas de carácter general.

Cuando en las declaraciones, manifestaciones y avisos previstos en este Código, se requiera la clave de registro al padrón correspondiente y el código

de barras, se deberá proporcionar los que hubiere sido asignados por la autoridad fiscal.

b).- Presentar los avisos que modifiquen los datos registrados en los padrones del Distrito Federal, en un plazo que no excederá de quince días a partir de la fecha en que se de la modificación;

c).- Declarar y en su caso pagar los créditos fiscales en los términos que disponga este código;

d).- Firmar las declaraciones, manifestaciones y avisos previstos por este código bajo protesta de decir verdad;

(...);

h).- Conservar la documentación y demás elementos contables y comprobatorios, en el domicilio ubicado en el Distrito Federal durante un periodo de cinco años;

i).- Proporcionar a las autoridades fiscales los datos o informaciones que se le soliciten, directamente relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, dentro del plazo señalado para ello.

Por lo anterior, es justificado el que ante tal desconocimiento, baste con el señalamiento de datos que permitan la identificación del sujeto a quien se pretende requerir la documentación que acredite el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ya que también de no ser así se correría el riesgo de infringir molestias a personas realmente no destinatarias del oficio que requiere la presentación de declaraciones, recibos o comprobantes de pago efectuados en cumplimiento de las obligaciones fiscales.

De igual forma, debe señalarse el domicilio fiscal del contribuyente, ya sea de personas físicas o morales, conforme al artículo 43 del Código Financiero del Distrito Federal, que al efecto señala:

"Artículo 43.- Se considera domicilio fiscal:

I. Tratándose de personas físicas:

- a) El local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios en el Distrito Federal;
- b) Cuando sus actividades las realicen en la vía pública, la casa en que habiten en el Distrito Federal;
- c) Cuando tengan bienes que den lugar a contribuciones, el lugar del Distrito Federal en que se encuentren los bienes, y
- d) En los demás casos, el lugar del Distrito Federal donde tengan el asiento principal de sus actividades.

II. En el caso de personas morales:

- a) El lugar del Distrito Federal en el que esté establecida la administración principal del negocio.
- b) En caso de que la administración principal se encuentre fuera del Distrito Federal, será el local que dentro del Distrito Federal se ocupe para la realización de sus actividades;

- c) Tratándose de sucursales o agencias, de negociaciones radicadas fuera del territorio del Distrito Federal, el lugar de este donde se establezcan, y
- d) A falta de los anteriores, el lugar del Distrito Federal en el que se hubiera realizado el hecho generador de la obligación fiscal.

III. Tratándose de contribuciones relacionadas con bienes inmuebles, el lugar en donde se encuentre el inmueble respectivo, a menos que el contribuyente hubiera señalado por escrito, a la autoridad fiscal competente otro domicilio distinto, dentro del Distrito Federal.

Cuando los contribuyentes señalen como domicilio fiscal uno diferente a los establecidos en este artículo, las autoridades fiscales podrán practicar diligencias en el lugar que conforme a este Código se considera domicilio fiscal. Lo establecido en este párrafo no es aplicable al domicilio que los contribuyentes indiquen en sus promociones para oír y recibir notificaciones."

Al respecto se invoca el siguiente criterio relacionado con el procedimiento de visita domiciliaria que por analogía y en lo conducente es aplicable al procedimiento materia de nuestro estudio.

Octava Epoca

Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII, Diciembre de 1991

Página: 329

VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. DEBE PRECISAR EL LUGAR EN QUE HA DE REALIZARSE. La orden de visita de inspección, debe expresar el lugar o los lugares que ha de realizarse, y no sólo indicar en forma por demás imprecisa que se practicará: "... visita domiciliaria de inspección a esa empresa y domicilios fiscales involucrados con la

misma..."; ya que lo anterior es insuficiente para estimar que el acto reclamado contiene el requisito en cuestión, pues resulta indispensable que se precisen en forma indubitable los lugares referidos, de tal forma que no se preste a confusión alguna, toda vez que éste es el significado de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1296/90. Francisco Mendoza Trejo. 29 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 376/88. Pelletier París, S.A. de C.V. 18 de febrero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Juan Manuel Fores Athié.

Amparo en revisión 42/88. Piaget de México, S.A. de C.V. 18 de febrero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Ricardo Barbosa Alanís.

Octava Epoca, Tomo I, Segunda Parte-2, página 774.

Estar fundado y motivado.

Tal exigencia se encuentra establecida por los numerales 16 Constitucional, y 123 fracción III del Código Financiero del Distrito Federal.

La fundamentación es un requisito constitucional que debe revestir todo acto de autoridad y que a la vez implica indicar con precisión que ley o leyes y cuales preceptos de éstas son aplicables al caso, es decir que preceptos legales originan y justifican su emisión.

De otra forma, es el deber que pesa sobre la autoridad de invocar los dispositivos jurídicos que le sirven de apoyo para producir el acto concreto denominado requerimiento de obligaciones omitidas, dispositivos que deben señalarse con toda precisión, tales como párrafo, fracción, inciso, etc.; disposiciones que deben referirse, en primer término, a las normas que habilitan jurídicamente a la autoridad que produce tal acto y, con base en las cuales, se reputa competente para

ello, además de las que establecen el supuesto al que se vincula la posibilidad de emitir tal mandamiento.

Por su parte, la motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación objetiva del gobernado, en otras palabras el motivar un acto consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto, mostrando que han acontecido o actualizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de los preceptos de la ley, más claro es la expresión de las razones de la autoridad como suficientes para acreditar que en la especie se actualiza el supuesto previsto por las normas invocadas.

Al respecto, existe criterio sostenido por los Tribunales Federales que explican claramente lo que se entiende por fundamentación y motivación, dentro de los cuales destacan el siguiente:

Novena Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Marzo de 1996

Tesis: VI.2o. J/43

Página: 769

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

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Obligaciones fiscales cuya documentación se va revisar para comprobar su cumplimiento.

El artículo 16 Constitucional exige que en tratándose de los procedimientos que utilice la autoridad para el ejercicio de sus facultades de comprobación consignen "el objeto u objetos que se buscan", exigencia que es reglamentada por el artículo 123 fracción III, del Código Financiero el Distrito Federal, ya que la Constitución Federal exige que el acto de molestia emitido por la autoridad sea explícito en cuanto a los alcances del mismo, a efecto de que su destinatario esté en condiciones, desde el momento de su notificación de saber a ciencia cierta las obligaciones que serán motivo de revisión o comprobación a efecto de poder contar con la documentación para ello y por tanto, reconocer los límites a que deberá sujetarse la autoridad.

Lo anterior solamente será posible si la autoridad emisora del requerimiento de obligaciones omitidas señala en forma precisa, a que tipo de tributos se va constreñir el requerimiento de obligaciones omitidas para su revisión y, mencionándolos inclusive por su nombre en forma específica, así como el o los periodos a que debe comprender la citada documentación.

Resultan aplicables en este aspecto por analogía, dado que se refieren el procedimiento de visita domiciliaria las siguientes tesis:

Novena Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Junio de 1996

Tesis: I.3o.A. J/11

Página: 669

ORDEN DE VISITA. DEBE ENUNCIAR EN FORMA EXPRESA Y DETERMINADA LAS CONTRIBUCIONES MOTIVO DE LA MISMA. La determinación de obligaciones fiscales exige un procedimiento preparatorio, cuyo objeto es verificar si los sujetos pasivos y terceros vinculados a la relación jurídico-fiscal han cumplido con las obligaciones que imponen las normas legales correspondientes. Esta práctica de fiscalización o inspección de tributos (entendida como actividad de los entes hacendarios), incluye de manera destacada las visitas domiciliarias, sean de inspección o auditoría, que tienen como propósito la comprobación del cumplimiento de un impuesto en particular y la comprobación integral del cumplimiento de obligaciones tributarias, respectivamente. La orden de visita que para tal efecto emita la autoridad, a fin de satisfacer la garantía de legalidad del artículo 16 constitucional, debe, entre otros requisitos, estar debidamente fundada y motivada, para lo cual deberá expresar su objeto o propósito de manera precisa, enunciando en forma detallada las contribuciones que deberán ser motivo de la misma. Para ello, no basta que la orden contenga un listado de todos los impuestos y derechos federales existentes en la legislación tributaria, puesto que tal enunciado por sí mismo resulta vago e impreciso, violatorio de todo principio de lógica y seguridad jurídica; amén de que impide al contribuyente conocer puntualmente las obligaciones a su cargo que serán fiscalizadas y alrededor de las cuales deberán efectuarse las diligencias respectivas.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

*Amparo directo 953/95. Laboratorios Theissier, S.A. 8 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

*Amparo directo 1043/95. Dicort, S.A. de C.V. 15 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

*Amparo directo 1273/95. Construhabit, S.A. de C.V. 23 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

*Revisión fiscal 2033/95. Nueva Ascomint, S.A. de C.V. (Recurrente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades). 28 de

septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María de la Luz Pineda Pineda.

*Amparo directo 1823/95. José Luis Ibarrola Calleja. 12 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: María Antonieta Torpey Cervantes.

Véanse: Jurisprudencia número 509, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, pág. 367, emitida en la contradicción de tesis Varios 40/90.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Diciembre de 1997, página 333, tesis por contradicción 2a./J.59/97.

Octava Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación -

Tomo: VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990

Tesis: V.2o. J/2

Página: 378

ORDENES DE VISITA. DEBEN PRECISAR CLARAMENTE SU OBJETO.

Lo establecido por la fracción III del citado artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de expresar en la orden de visita el objeto o propósito de la misma, constituye un requisito esencial que no puede ser soslayado por la autoridad que la emita, pues el mismo tiene como objeto, en primer término, que la persona visitada conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a revisar, y en segundo lugar que los visitantes se ajusten estrictamente a la verificación de los renglones establecidos en la visita, pues sólo de esa manera se cumple debidamente con el requisito establecido en el artículo 16 constitucional de que las visitas practicadas por las autoridades administrativas se deben sujetar a las formalidades previstas para los cateos, ya que entre las formalidades que dicho precepto fundamental establece para los cateos se encuentra, precisamente, que en la orden se debe de señalar los objetos que se buscan. Por lo cual en las órdenes de visita a que se refiere el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación se deben precisar de manera clara y por su nombre los impuestos, de cuyo cumplimiento, las autoridades fiscales pretenden cerciorarse y, la utilización, de formas imprecisas e indeterminadas como de que el objeto de la visita lo es el que se "verifiquen el cumplimiento de las obligaciones fiscales, principales, formales y/o accesorias, por impuestos y derechos federales de los cuales deba (n) usted (es) responder en forma directa, solidaria u objetiva" no es sino una generalización de las facultades revisoras de las autoridades fiscales que no satisface a plenitud la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

*Amparo directo 121/88. Auto Servicio Degollado, S. A. de C. V. 6 de diciembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Javier Leonel Báez Mora.

*Amparo directo 374/89. Servicio Agrícola Rural, S. A. de C. V. 21 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Javier Leonel Báez Mora.

*Amparo directo 43/90. Algodonera de la Costa del Pacífico, S. A. 23 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Antonio Ibarra Fernández. Secretario: Abdón Ruiz Miranda.

*Amparo directo 44/90. Tribo, S. A. 29 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretaria: María Teresa Covarrubias Ramos.

*Amparo directo 220/90. Papelera de Los Mochis, S. A. de C. V. 23 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Javier Leonel Báez Mora.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 36 Diciembre de 1990, pág. 53.

Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 68, pág. 13, tesis por contradicción 2a./J.7/93.

La firma

La solicitud de documentación o requerimiento de obligaciones omitidas debe de ir signada por el funcionario competente que lo haya emitido, en virtud de que solo mediante tal signo gráfico proveniente del puño y letra de tal funcionario puede ser evidencia de manera irrefutable que aquella ha sido la voluntad institucional de tal órgano, dicho requisito se encuentra exigido por el artículo 123 fracción IV del Código Financiero del Distrito Federal, normalmente siempre son firmados por el Administrador Tributario correspondiente, aún cuando más adelante se advertirá éstas autoridades no tiene competencia para emitir el acto materia de nuestro estudio.

Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Diciembre de 2001

Tesis: VI.1o.P.20 K

Página: 1730

FIRMA, FALTA DE, EN UN MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE. CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo que dispone el artículo 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, en donde dicho mandamiento escrito, para acreditar que proviene de autoridad competente, deberá estar firmado por quien esté facultado para ello, por ser la firma el signo gráfico con que se valida la intervención de las personas en cualquier acto jurídico y, por ende, con la cual se autentifica dicho mandamiento; por lo que en caso de que tal escrito, aun encontrándose fundado y motivado, no esté firmado por la autoridad competente, será violatorio de garantías.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 248/2001. 16 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Vélez Barajas. Secretario: Juan Carlos Ramírez Benítez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-2, febrero de 1995, página 342, tesis VI.1o.143 C, de rubro: "FIRMA. LA FALTA DE ELLA EN UN MANDAMIENTO DE AUTORIDAD IMPLICA VIOLACIÓN DE GARANTÍAS."

Séptima Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Apéndice 2000

Tomo: Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia TCC

Tesis: 415

Página: 456

FIRMA. MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE.- El artículo 16 constitucional señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente. De ese lenguaje se

desprende que el mandamiento escrito debe estar firmado por esa autoridad competente, porque desde el punto de vista legal es la firma lo que da autenticidad a los escritos (o la huella digital, con testigos, cuando ello procede). Es decir, un mandamiento escrito sin firma no puede decirse procedente de la autoridad competente, ni de ninguna otra. Y así como no podría darse curso a una demanda de amparo carente de firma, de la misma manera no puede darse validez alguna a un oficio o resolución sin firma, aunque según su texto se diga proveniente de alguna autoridad. Por otra parte, para notificar un crédito fiscal al presunto deudor del mismo, es menester que el notificador le dé a conocer el mandamiento escrito y, por ende, firmado, de la autoridad que tuvo competencia para fincarle el crédito, pues sería incorrecto pensar que la firma del notificador pudiera suplir la firma de la autoridad competente de quien debió emanar el fincamiento del crédito, ya que esto violaría el artículo constitucional a comento, al no ser el notificador autoridad competente para fincar créditos, sino sólo para notificarlos. Este tribunal no ignora que puede ser cómodo para algún organismo fiscal girar notificaciones y liquidaciones sin necesidad de motivarlas, fundarlas, ni firmarlas, pero también estima que un concepto de comodidad o eficiencia así concebido de ninguna manera es fundamento legal bastante para derogar una garantía constitucional, de lo que surgiría, sin duda alguna, un mal social mayor. Pues es claro que las garantías constitucionales no pueden ni deben subordinarse al criterio de eficiencia de empleados o funcionarios administrativos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo directo 141/75.-Tecnoplásticos, S.A.-29 de abril de 1975.-Unanimidad de votos.-Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Amparo en revisión 267/75.-Creaciones Risita, S.A.-5 de agosto de 1975.-Unanimidad de votos.-Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Amparo en revisión 427/75.-Cía. Hulera "El Faro", S.A.-3 de septiembre de 1975.-Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 451/75.-Cía. Hulera "El Faro", S.A.-3 de septiembre de 1975.-Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 407/75.-Distribuidora Izcalli, S. de R.L.-10 de septiembre de 1975.-Unanimidad de votos.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, página 489, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 670.

Octava Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II, Febrero de 1995

Tesis: VI.1o.143 C

Página: 342

FIRMA. LA FALTA DE ELLA EN UN MANDAMIENTO DE AUTORIDAD IMPLICA VIOLACION DE GARANTIAS. Conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en sus propiedades y posesiones, sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive adecuadamente la causa legal del procedimiento. De aquí, que para que todo acto de autoridad pueda considerarse un mandamiento de autoridad competente, debe constar en un documento público debidamente fundado que, en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, es el expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, cuya calidad de tal "se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes". De ello se desprende que la firma que en dichos documentos estampe la autoridad, es un requisito indispensable para su validez, ya que no es sino el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que la falta de firma de la autoridad en el documento en que impone una obligación a cargo del particular, carece de legalidad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 350/88. Rogelio Ojeda Alanís y otro. 22 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

Para la mejor comprensión de los anteriores requisitos, se presentan tres formatos de requerimientos de obligaciones omitidas que comúnmente expiden las Administraciones Tributarias del Distrito Federal para efectos de requerir la presentación de la documentación sobre la que va a ejercer facultades de revisión o de comprobación.

(FORMATO-1)

**SECRETARIA DE FINANZAS.
TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL.
SUBTESORERIA DE ADMINISTRACION
TRIBUTARIA.
ADMINISTRACION TRIBUTARIA SAN
LAZARO.**

Ciudad de México a 12 de mayo del 2003

**REQUERIMIENTO DE OBLIGACIÓN (ES) OMITIDA (S) IMPUESTO PREDIAL.
(CONTRAPRESTACIONES POR USO O GOCE TEMPORAL DEL INMUEBLE
POR INSTALACION DE ANUNCIOS COMERCIALES).**

**NUM. DE CUENTA: 022-143-03-000-9. NO. DE REQUERIMIENTO: PESL/AE/022
NOMBRE, DENOMINACIÓN O RAZÓN SOCIAL: GOMEZ CARVAJAL A.
SERGIO GUMERCINDO.
DOMICILIO: AV. 8 No. 413, COLONIA PUEBLA, DELEG. V. CARRANZA, C.P.
015020.**

LA SECRETARIA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL NO TIENE REGISTRADO EL CUMPLIMIENTO DE LA (S) OBLIGACIÓN (ES) EN MATERIA DEL IMPUESTO PREDIAL QUE ESTABLECE EL ARTICULO 149 FRACCION II DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, POR CONTRAPRESTACIONES RECIBIDAS POR OTORGAR EL USO O GOCE TEMPORAL DEL INMUEBLE ANTES CITADO, PARA LA INSTALACION DE ANUNCIOS ESPECTACULARES.

EN TAL RAZON ESTA ADMINISTRACION TRIBUTARIA CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 1ro, 5, 15 FRACCION VIII, 30 FRACCIONES IV, VII, VIII Y IX DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 28 DE DICIEMBRE DE 1998; 7, FRACCIÓN VIII, INCISO B), 35 FRACCIONES VIII, IX, XIII Y XVIII; 73 FRACCIONES I, II, V, X, XIV; 77 FRACCIONES I, II, III, V, Y 80 FRACCIONES I, II, IV, XI DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 28 DE DICIEMBRE DEL 2000; 23, 26, 30, 81 FRACCION III, 99, 100, 148, 149, 151, 152, 153, 504, FRACCION IV, 505 FRACCION I, 505 A Y 540 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, SE LE REQUIERE PRESENTE LAS DECLARACIONES DE VALOR CATASTRAL Y PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL POR LOS EJERCICIOS FISCALES DE 1998, 1999, 2000, 2001 Y 2002, ASI COMO LOS CONTRATOS

DE ARRENDAMIENTO POR LOS EJERCICIOS FISCALES ANTES SEÑALADOS, EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA CITADA AL INICIO, UBICADA EN LA CALLE EMILIANO ZAPATA No. 244, COLONIA 10 DE MAYO, C.P. 15290, DELEGACION VENUSTIANO CARRANZA, DENTRO DE LOS 6 DIAS SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACION DEL PRESENTE REQUERIMIENTO, APERCIBIDO QUE DE NO CUMPLIR CON EL PRESENTE, SE IMPONDRA MULTA POR INCUMPLIMIENTO DE CONFORMIDAD AL ARTICULO 505-A DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, ASIMISMO SE PROCEDERÁ A DETERMINAR EL IMPUESTO OMITIDO Y SUS ACCESORIOS LEGALES Y ESTA AUTORIDAD FISCAL DARÁ INICIO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, LO ANTERIOR EN VIRTUD DE QUE EN EL INMUEBLE SEÑALADO SE DETECTO DOS ANUNCIO (S) ESPECTACULAR (ES), CON PROPAGANDA DE 1 KONICA Y 1 EN BLANCO, UBICADO EN AV. 8 S/N , AV, PUEBLA.

EN CASO DE NO HABER CUMPLIDO EN TIEMPO CON LA PRESENTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS ANTES SEÑALADOS, SE HARA ACREEDOR AL IMPORTE DE LA MULTA ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 504 FRACCIÓN VI, Y 505 FRACCION I, INCISO a) O b) DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL SEGÚN CORRESPONDA AL REGIMEN, ASI COMO A LOS GASTOS DE EJECUCION QUE SE GENEREN EN LA NOTIFICACIÓN DEL PRESENTE REQUERIMIENTO DE CONFORMIDAD AL ARTICULO 100, FRACION I, DEL CITADO CODIGO FINANCIERO.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
EL ADMINISTRADOR TRIBUTARIO.**

C. REYNALDO ROSAS DOMINGUEZ.

(FORMATO-2)

SECRETARIA DE FINANZAS.
TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL.
SUBTESORERIA DE ADMINISTRACION
TRIBUTARIA.
ADMINISTRACION TRIBUTARIA BENITO
JUAREZ.

Ciudad de México a 23 de Junio del 2004

REQUERIMIENTO DE OBLIGACIÓN (ES) OMITIDA (S) IMPUESTO PREDIAL

NUM. DE CUENTA: 364-345-01-000-3

NO. DE REQUERIMIENTO: VRP/1211051/04.

NOMBRE, DENOMINACIÓN O RAZÓN SOCIAL: IMPULSORA MAGNA S.A. DE
C.V.

DOMICILIO: CALLE 2 S/N, COLONIA PANTITLAN, DELEG. IZTACALCO, C.P.
08100.

LA SECRETARIA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL NO
TIENE REGISTRADO EL CUMPLIMIENTO DE LA (S) OBLIGACIÓN (ES) EN
MATERIA DEL IMPUESTO PREDIAL QUE ESTABLECE LOS ARTICULOS 148 Y
153 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE A
CONTINUACIÓN SE SEÑALA (N):

INMUEBLE UBICADO EN: CALLE 2 SIN, COLONIA PANTITLAN.

PERIODO (S) Y/O EJERCICIO (S) FISCAL (ES) FECHA DE VENCIMIENTO

01/00	28/02/00	01/01	28/02/01	01/02	28/02/02	01/03	28/02/03	01/04	28/02/04.
02/00	30/04/00	02/01	30/04/01	02/02	30/04/02	02/03	30/04/03	02/04	30/04/04.
03/00	30/06/00	03/01	30/06/01	03/02	30/06/02	03/03	30/06/03		
04/00	31/08/00	04/01	31/08/01	04/02	31/08/02	04/03	31/08/03		
05/00	31/12/00	05/01	31/10/01	05/02	31/10/02	05/03	31/10/03		
06/00	31/12/00	06/01	31/12/01	06/02	31/12/02	06/03	31/12/03		

CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 1ro, 5, 15 FRACCION VIII, 30
FRACCIONES IV, VII, VIII Y IX DE LA LEY ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN
GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 1998; 7,

FRACCIÓN VIII, INCISO B), 35 FRACCIONES IV, VIII, IX. XVIII; 73 FRACCIONES I, II, V, X, XIV; 77 FRACCIONES I, II, III, V, Y 80 FRACCIONES I, II, IV, XI DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 16 DE AGOSTO DEL 2001; 30, 33, 37, 110 FRACCIÓN II, 624, 625, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 589 FRACCIÓN I Y 680 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, SE LE REQUIERE PRESENTE LAS DECLARACIONES DE VALOR CATASTRAL Y PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL y ACCESORIOS, EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CITADA AL INICIO, UBICADA: EN AV. CRISÓSTOMO BONILLA NO. 59, COL U. HAB. CABEZA DE JUAREZ. DENTRO DE LOS 6 DÍAS SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE SURTA EFECTOS EL PRESENTE REQUERIMIENTO, APERCIBIDO QUE DE NO CUMPLIR CON LA PRESENTE, SE IMPONDRÁ MULTA POR INCUMPLIMIENTO DE CONFORMIDAD AL ARTÍCULO 590-A DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, ASIMISMO SE PROCEDERÁ A DETERMINAR EL IMPUESTO OMITIDO Y SUS ACCESORIOS LEGALES Y ESTA AUTORIDAD FISCAL DARÁ INICIO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. POR LA PRESENTE DILIGENCIA DEBERÁ CUBRIR EL IMPORTE DE LA MULTA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 589 FRACCIÓN I, INCISOS a) y b) DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL SEGÚN CORRESPONDA AL RÉGIMEN, ASÍ COMO LOS GASTOS DE EJECUCIÓN QUE SE GENEREN POR LA NOTIFICACIÓN DEL PRESENTE REQUERIMIENTO DE CONFORMIDAD AL ARTÍCULO 625 FRACCIÓN I, DEL CITADO CÓDIGO FINANCIERO.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
LA ADMINISTRADORA TRIBUTARIA.**

LIC MARINA CARRANZA ROJAS.

ACTA DE NOTIFICACIÓN.

CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 681, 683 Y 686 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL SE PROCEDE A NOTIFICAR EL PRESENTE REQUERIMIENTO EN:

DOMICILIO: EN DONDE SE EFECTÚA LA DILIGENCIA

HORA , **FECHA**
REQUERIMIENTO No.

**EN ESTA FECHA SE NOTIFICA EL
ENTENDIENDOSE CON**

QUIEN LO RECIBE EN SU CARÁCTER DE:
ACREDITÁNDOLO Y/O IDENTIFICÁNDOSE CON Y CONFORME A
LO SEÑALADO EN EL ARTICULO 682 PRIMER Y QUINTO PÁRRAFO DEL
MENCIONADO CÓDIGO SE LE ENTREGA UN EJEMPLAR DE ESTE
DOCUMENTO, ASÍ MISMO SE HACE CONSTAR QUE SI PRECEDIÓ
CITATORIO.

(XI) LA PRESENTE NOTIFICACIÓN SE REALIZA A TRAVÉS DE LA PERSONA
QUE SE ENCONTRABA EN EL DOMICILIO CITADO, EN LOS TÉRMINOS
PRÉVISTOS POR EL ARTICULO 683, CUARTO PÁRRAFO DEL CÓDIGO
FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN RAZÓN DE QUE LA PERSONA A
QUIEN SE DEBE NOTIFICAR NO ATENDIÓ EL CITATORIO.

() LA PRESENTE NOTIFICACIÓN SE REALIZA POR INSTRUCTIVO, QUE SE
FIJA EN LA PUERTA DEL DOMICILIO MENCIONADO. CONFORME LO
ESTABLECE EL ARTICULO 683 CUARTO PÁRRAFO DEL CÓDIGO
FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, CONSIDERANDO QUE LA PERSONA
A QUIEN SE DEBE NOTIFICAR NO ATENDIÓ EL CITATORIO Y QUIEN SE
ENCONTRABA EN EL DOMICILIO CITADO SE NEGÓ A RECIBIR EL
DOCUMENTO.

EL ACTUARIO.

EL NOTIFICADO.

NOMBRE Y FIRMA.

NOMBRE Y FIRMA.

**IMPORTANTE: PARA CUALQUIER ACLARACIÓN, ACUDIR CON LA
DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA QUE ACREDITE EL CUMPLIMIENTO
DE LA OBLIGACIÓN.**

(FORMATO-3)

**SECRETARIA DE FINANZAS.
TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL.
SUBTESORERIA DE ADMINISTRACION
TRIBUTARIA.
ADMINISTRACION TRIBUTARIA MINA.
México, D.F., a 16 de marzo del 2005**

**REQUERIMIENTO DE OBLIGACIÓN (ES) OMITIDA (S)
IMPUESTO PREDIAL.**

**NOMBRE: GABRIEL ANGEL GALVEZ VELASCO.
DOMICILIO: TACUBA 92, Y REP. DE BRASIL.
C.P.: 06010.
NUM. DE CUENTA: 004-095-07-000-1.**

FOLIO: 07-0094-05.

LA SECRETARIA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL NO TIENE REGISTRADO EL CUMPLIMIENTO DE LA (S) OBLIGACIÓN (ES) EN MATERIA DEL IMPUESTO PREDIAL QUE ESTABLECEN EL ARTICULO 148 Y 153 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE A CONTINUACIÓN SE SEÑALA(N):

**INMUEBLE UBICADO EN: TACUBA 92, Y REP. DE BRASIL, COL. CENTRO
C.P.06010.**

**PERIODO(S)
1/2000 AL 6/2004.**

**ADEUDOS O CON DIFERENCIAS.
1/2000 AL 6/2004.**

CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 1°, 5, 15 FRACCIÓN VIII, 30 FRACCIONES IV, VII, VIII Y IX DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 1998; 7, FRACCIÓN VIII, INCISO B), 35 FRACCIONES IV, VIII, IX, XVIII; 73 FRACCIONES I, II, V, X, XIV; 77 FRACCIONES I, II, III, V, Y 80 FRACCIONES I, II, IV, XI DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 28 DE DICIEMBRE DEL 2000; 23, 26, 30, 81 FRACCIÓN III, 99, 100, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 505, FRACCIÓN I, Y 540 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, SE LE REQUIERE PRESENTE LAS DECLARACIONES DE VALOR CATASTRAL Y PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL Y ACCESORIOS EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CITADA AL INICIO, UBICADA EN AV. EJE GUERRERO NO. 61 COL. GUERRERO, C.P. 06300, DENTRO DE LOS 6 DIAS

SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL PRESENTE REQUERIMIENTO, APERCIBIDO QUE DE NO CUMPLIR CON LA PRESENTE, SE IMPONDRÁ MULTA POR INCUMPLIMIENTO DE CONFORMIDAD AL ARTICULO 505-A DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, ASIMISMO SE PROCEDERÁ A DETERMINAR EL IMPUESTO OMITIDO Y SUS ACCESORIOS LEGALES Y ESTA AUTORIDAD FISCAL DARÁ INICIO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, POR LA PRESENTE DILIGENCIA DEBERÁ CUBRIR EL IMPORTE DE LA MULTA ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 505-I, INCISO A) Y B) DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL SEGÚN CORRESPONDA AL REGIMEN ASI COMO LOS GASTOS DE EJECUCIÓN QUE SE GENEREN POR LA NOTIFICACIÓN DEL PRESENTE REQUERIMIENTO DE CONFORMIDAD AL ARTICULO 100 FRACCIÓN I DEL CITADO CÓDIGO FINANCIERO.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
EL ADMINISTRADOR TRIBUTARIO.**

C.P. EDUARDO SELEM BASURTO.

ACTA DE NOTIFICACIÓN.

CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 541, 542 Y 543 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL SE PROCEDE A NOTIFICAR EL PRESENTE REQUERIMIENTO EN EL DOMICILIO E DONDE SE EFECTUA LA DILIGENCIA: TACUBA 92, Y REP. DE BRASIL, COL. CENTRO C.P.06010, HORA 14:20, FECHA 1-04-05, E ESTA FECHA SE NOTIFICA EL REQUERIMIENTO No. 07-0094-05, ENTENDIÉNDOSE CON JOSE MARIA CARRERA, QUIEN LO RECIBE EN SU CARÁCTER DE INQUILINO, ACREDIUTANDOLO Y/O IDENTIFICÁNDOSE CON NO TIENE AL MOMENTO, Y CONFORME A LO SEÑALADO EN EL ARTICULO 542, PRIMER Y QUINTO PÁRRAFO DEL MENCIONADO CÓDIGO SE LE ENTREGA UN EJEMPLAR DE ESTA DOCUMENTO, ASI COMO SE HACE CONSTAR QUE SI PRECEDIO CITATORIO.

(X) LA PRESENTE NOTIFICACIÓN SE REALIZA A TRAVÉS DE LA PERSONA QUE SE ENCONTRABA EN EL DOMICILIO CITADO, EN LOS TÉRMINOS PRÉVISTOS POR EL ARTICULO 542, CUARTO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN RAZÓN DE QUE LA PERSONA A QUIEN SE DEBE NOTIFICAR NO ATENDIÓ EL CITATORIO.

() LA PRESENTE NOTIFICACIÓN SE REALIZA POR INSTRUCTNO, QUE SE FIJA EN LA PUERTA DEL DOMICILIO MENCIONADO. CONFORME LO ESTABLECE EL ARTICULO 683 CUARTO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, CONSIDERANDO QUE LA PERSONA A QUIEN SE DEBE NOTIFICAR NO ATENDIÓ EL CITATORIO Y QUIEN SE ENCONTRABA EN EL DOMICILIO CITADO SE NEGÓ A RECIBIR EL DOCUMENTO.

EL ACTUARIO.

EL NOTIFICADO.

NOMBRE Y FIRMA.

NOMBRE Y FIRMA.

Una vez que la autoridad fiscal ha notificado el requerimiento de obligaciones omitidas, el contribuyente cuenta con un término legal de 6 días a partir de que surta efectos la notificación, para exhibir en la oficina de la autoridad fiscal la documentación que le ha sido requerida para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Ahora bien, en caso de no haber presentado el contribuyente la documentación que le ha sido requerida dentro del plazo legal concedido para tal efecto, se considera que no ha cumplido con la obligación de declarar y pagar los impuestos y derechos a que se encuentra obligado, procediendo la Administración Tributaria a emitir resolución determinado presuntivamente el impuesto y/o derecho omitido, junto con los recargos y la aplicación de sanciones a que se haya hecho acreedor el contribuyente por este incumplimiento.

Así el **requerimiento de obligaciones omitidas**, se ha constituido administrativamente hablando en un acto o actuación que permite a las Administraciones Tributarias del Distrito Federal ejercer facultades de comprobación, a efecto de verificar el cumplimiento oportuno de obligaciones fiscales.

Cabe hacer notar el Código Financiero del Distrito Federal no establece regulación alguna del procedimiento que de debe seguir para la aplicación de este acto, y la forma en que se debe desarrollar y debido al trámite en que la Administración Tributaria lo lleva a cabo, su desarrollo es muy similar a la "revisión de escritorio", y sólo que en este no se levantan actas parciales, ni se emite oficio de observaciones.

No obstante lo que hasta ahora hemos expuesto en relación con este procedimiento, resulta se suma importancia destacar que al analizar los requisitos formales que debe contener todo acto de la autoridad fiscal previstos en el artículo

123, fracciones III y IV respecto de la fundamentación de la competencia de la autoridad, y de acuerdo con las facultades previstas en el artículo 80, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal vigente, de manera expresa **no prevé competencia o facultad alguna a las Administraciones Tributarias del Distrito Federal, para requerir documentación comprobatoria a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.**

Esta situación de competencia ha sido materia de estudio por parte del Poder Judicial de la Federación en el juicio de amparo 1646/2004, promovido por Sergio Gumercindo Gómez Carvajal, radicado en el Juzgado Décimo de Distrito "B", en Materia Administrativa en el Distrito Federal.⁴⁹ (mismo que constituye el ejemplo de el requerimiento de obligaciones omitidas que señalamos como FORMATO-1 en el presente capítulo).

En dicho juicio de garantías se demandó la inconstitucionalidad del artículo 149, fracción II, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal, que prevé el procedimiento para el cálculo y determinación del impuesto predial tomando en consideración el total de las contraprestaciones que se perciban por el otorgamiento del uso, o goce temporal de un inmueble, esto es, el procedimiento base rentas, vigente para el ejercicio fiscal del 2004.

Se señaló como primer acto de aplicación de la ley, el requerimiento de obligaciones contenido en el oficio PESL/EA/022, de fecha doce de mayo de dos mil cuatro, emitido por el Administrador Tributario en San Lázaro, mediante el cual se requiere la presentación de las declaraciones de valor catastral y pago del impuesto predial correspondientes a los ejercicios fiscales de 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, así como los contratos de arrendamiento por los ejercicios antes señalados.

⁴⁹ Expediente integrado en la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, bajo el número 11-19-013/211.1/5362-2003, con motivo del juicio de amparo 1646/2003.

Al rendir las autoridades responsables su Informe justificado, precisaron que para ejercer esta facultad de requerimiento de obligaciones omitidas se realiza una interpretación armónica de los artículos 16,17 fracción V, y 81 vigentes al momento de su emisión, actualmente 19, 20, fracción IV y 95 del Código Financiero del Distrito Federal, que señalan a la Administración Tributaria San Lázaro como una autoridad fiscal, además entre otras facultades tiene la de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del quejoso y para el caso de que no haya presentado las declaraciones de pago dentro de los plazos que el citado ordenamiento legal prevé para tal efecto, puede requerirlo a través de mandamiento escrito para que presente de los comprobantes de pago del impuesto predial, siendo sus argumentos torales los siguientes:

El Administrador Tributario en San Lázaro es considerado como una autoridad fiscal en términos de lo dispuesto por el artículo 17, fracción V, del Código Financiero del Distrito Federal vigente en el 2003, mismo que dispone:

"ARTICULO 17.- Para los efectos de este Código y demás leyes vigentes son autoridades fiscales, la siguientes:

I.- (...).

V. La dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo anterior".

Ahora bien, en términos del artículo 16 del Código Financiero del Distrito Federal, establece a quienes corresponde la ejecución de la Ley de Ingresos, mismo que textualmente dispone:

"ARTICULO 16.- Corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal la ejecución de la Ley de Ingresos. Dicha ejecución se llevará a cabo mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en este Código, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal".

Así las cosas, el Administrador Tributario en San Lázaro en ejercicio de las facultades que le confieren los normativos antes transcritos, así como lo dispuesto en el artículo 81, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, a través de los actos impugnados puede requerir a los contribuyentes la presentación de documentos para verificar, comprobar, administrar, determinar y cobrar contribuciones fiscales como en la especie se presenta, respecto de la presentación de la constancia de pago del impuesto predial además de que cabe señalar que dicho precepto legal fue señalado como uno de los fundamentos del acto impugnado, mismo que al efecto prevé:

"ARTICULO 81.- Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, la autoridad fiscal exigirá la presentación de documentos respectivo ante las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes".

III.- Imponer multa que corresponda en los términos de este Código y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de seis días. (...).

En otras palabras, si bien una de las facultades del Administrador Tributario en San Lázaro, como autoridad fiscal que es por ministerio expreso del Código Financiero del Distrito Federal, es verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a las que se encuentra sujeto el quejoso y dado que no se tuvieron registrados los pagos de la obligación en materia de impuesto predial en relación con la amparista, **por esta situación con fundamento en el artículo 81, del Código Financiero del Distrito Federal emitió el requerimiento impugnado, para que ésta última exhiba las declaraciones y/o los comprobantes de pago respectivos que demuestren que dio cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal.**

Previos los trámites legales, el Juzgador Federal resolvió en el considerando Séptimo de la sentencia lo siguiente:

"SEPTIMO.- A continuación, se procede al estudio de las propuestas de ilegalidad que contra el requerimiento contenido en el oficio 1135, con número PESL/AE/022 de fecha doce de mayo de dos mil tres, enderezó el quejoso.

Por principio de cuentas, se procede al estudio del segundo y tercer conceptos de violación, los cuales se analizan en forma conjunta dada

su estrecha vinculación, como lo autoriza el artículo 29 de la Ley de Amparo, en los cuales el quejoso esencialmente aduce que la autoridad responsable al emitir el acto reclamado no funda ni motiva su competencia, violando en su perjuicio la garantía de seguridad jurídica contemplada en el artículo 16 constitucional.

Asimismo refiere que el acto reclamado también resulta violatorio de garantías, ya que el Administrador Tributario en San Lázaro carece de facultades para la emisión del acto reclamado consistente en el requerimiento de documentación fiscal correspondiente al pago del impuesto predial de los años 1998 al 2002, toda vez que de la lectura del artículo 80 del Reglamento interior de la Administración Pública el Distrito Federal se desprende que dicha autoridad no cuenta con facultades para requerir a los contribuyentes del Distrito Federal, la exhibición de documentos fiscales para acreditar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo por concepto de valor catastral y pago del impuesto predial.

Agrega el quejoso que conforme a lo dispuesto por los artículos 81, 83 y 84 del Reglamento Interior citado, las autoridades que se encuentran facultadas legalmente para requerir a los particulares la exhibición de documentación fiscal en el ámbito local, son la Subtesorería de Fiscalización de la Tesorería del Distrito Federal, la Dirección de Auditorías Directas y la Dirección de Revisiones Fiscales.

Para corroborar la eficiencia del argumento que antecede, conviene tener presente el contenido del primer párrafo del artículo 16 constitucional, el cual señala que todo acto de autoridad debe estar adecuadamente fundado y motivado:

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

Esto es, existe la obligación constitucional de las autoridades de fundar y motivar los actos de molestia que emiten contra los gobernados, entendiéndose por fundamentación, la expresión precisa del precepto legal aplicable al caso particular y, por motivación, el señalamiento de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la responsable haya tenido en consideración para emitir el acto reclamado.

Así, la autoridad esta obligada a fundar sus actos, esto es, expresar con precisión el precepto aplicable al caso, a fin de justificarlo legalmente para hacer ver que no es arbitrario. Dicha justificación es necesaria,

dado que, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente la ley les confiere.

Por ello el artículo 16 Constitucional exige que todas las autoridades ajusten sus actos a la legalidad, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo.

Ahora bien, para considerar un acto autoritario como debidamente fundado, es necesario que en él se citen no sólo los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado a su cumplimiento, **sino también los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.**

Esto es así, en virtud que quien emite el acto de molestia debe ser la autoridad legitimada para ello, por tanto, para acreditar esa legitimación, **se debe expresar, además del carácter de la autoridad que lo suscribe, el dispositivo legal, acuerdo o decreto que la faculte para tal efecto**, a fin de que el particular a quien le afecte tal acto, pueda examinar si esa actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo.

Robustece a lo anterior, el contenido de la jurisprudencia P./J.10/94, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 77, Mayo de 1994, página 12, que a la letra dice:

"COMPETENCIA.- SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. *Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la*

autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria".

En esa tesitura, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 fracción X del Código Financiero del Distrito Federal, las autoridades competentes, a fin de determinar la existencia de créditos fiscales, dar las bases de su liquidación, cerciorarse del cumplimiento a las disposiciones que rigen la materia y comprobar infracciones a dichas disposiciones, están facultadas para requerir a los sujetos directamente obligados, responsables solidarios o terceros, la exhibición en las oficinas de las propias autoridades fiscales de la documentación que se estime necesaria para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como para requerir los datos o informes que tengan relación con dicho cumplimiento.

Por ello, en el caso es necesario determinar si la autoridad responsable Administrador Tributario en Parque Lira, cuenta o no con la facultad de comprobación de obligaciones fiscales, que lo autorice para requerir documentación a los contribuyentes. darles a conocer los hechos u omisiones que entrañen o que puedan entrañar el incumplimiento de las disposiciones fiscales que se conozcan, con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, apercibirlos con imposición de sanciones, así como el inicio del procedimiento administrativo de ejecución de créditos que se determinen con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación, tal como lo hizo dicha autoridad responsable en el oficio de requerimiento que constituye el acto reclamado en el presente juicio de amparo.

En la especie, del contenido del oficio 1135, con número de requerimiento PESL/AE/022 de fecha doce de mayo de dos mil tres, suscrito por el C. Reynaldo Rosas Domínguez en su carácter de Administrador Tributario en San Lázaro de la Subtesorería de Administración Tributaria de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, se desprende que dicha autoridad responsable fundó su actuar con la cita de los artículos 7º, fracción VIII inciso b). 35 fracciones VIII, IX, XIII y XVIII, 73 fracciones I, II, V, X y XIV, 77, fracciones I, II, III y V y 80 fracciones I, II, IV, V y XI, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que son del tenor siguiente:

"ARTICULO 7º.- *Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas. las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes...*

VIII.- A la Secretaría de Finanzas:

B).- Tesorería del Distrito Federal. a la que quedan adscritas:

- 1.- Subtesorería de Política Fiscal;
- 2.- Subtesorería de Administración Tributaria. a la que quedan adscritas:
 - 2.1. Dirección de Registro;
 - 2.2. Dirección de Servicios al Contribuyente;
 - 2.3. Dirección de Ingresos;
 - 2.4. Dirección de Ejecución Fiscal,
 - 2.5. Dirección de Normatividad,
 - 2.6. Coordinaciones de Operación Regional Tributaria, y Administraciones Tributarias.
- 3.- Subtesorería de Fiscalización. a la que quedan adscritas:
 - 3.1. Dirección de Programación y Control de Auditorías;
 - 3.2. Dirección de Auditorías Directas;
 - 3.3. Dirección de Revisiones Fiscales; y
 - 3.4. Dirección de Evaluación y Procedimientos Legales.
- 4.- Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

ARTICULO 35.- Corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal:

VIII.- Llevar y mantener actualizados los padrones de contribuyentes;

IX.- Administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal;

XIII.- Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal y los de carácter Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

XVIII.- Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a las disposiciones fiscales del Distrito Federal ya las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada al propio Distrito Federal;

ARTICULO 73.- Corresponde a la Subtesorería de Administración Tributaria:

I.- Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados

en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables;

II.- Notificar los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes;

V.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales del Distrito Federal ya las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada a las autoridades hacendarias locales, en virtud de las leyes aplicables y los acuerdos del Ejecutivo Federal;

X.- Coordinar las acciones permanentes de actualización de los padrones de contribuyentes, relativos a ingresos del Distrito Federal o federales coordinados;

XIV.- Diseñar y administrar los programas de control del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes;

ARTICULO 77.- Corresponde a la Dirección de Ejecución Fiscal:

I.- Determinar, notificar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos emitidos y sus accesorios, señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

II.- Notificar los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados;

III.- Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales del Distrito Federal ya las de carácter federal cuya aplicación esté encomendada a las autoridades hacendarias locales, con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal;

V.- Programar y controlar la vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes;

ARTICULO 80.- Corresponde a las Administraciones Tributarias:

I.- Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como las contribuciones federales a que se refieren los acuerdos del Ejecutivo Federal;

II.- Notificar los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados;

IV.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales del Distrito Federal ya las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada a las autoridades hacendarias locales, en virtud de las leyes aplicables y los acuerdos del Ejecutivo Federal;

V.- Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

XI.- Programar, controlar y registrar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyente..."

Del contenido de los citados artículos, no se desprende en modo alguno, que las Administraciones Tributarias tengan facultades de comprobación respecto del cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes del Distrito Federal, que les permitan ordenar y supervisar la revisión de declaraciones, así como requerir la exhibición de declaraciones, avisos, datos u otros documentos, con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

De igual modo tampoco se desprende que tengan facultad para dar a conocer a los contribuyentes, los hechos u omisiones que entrañen o que puedan entrañar el incumplimiento de las disposiciones fiscales que se conozcan, con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales que de igual modo se conozcan con motivo de dicho ejercicio, notificarles dichos actos, y que puedan ejercer la facultad económica coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución de créditos que se determinen con motivo de las mencionadas facultades de comprobación.

Por el contrario, tal como aduce el quejoso, dichas atribuciones corresponden a la Subtesorería de Fiscalización, a la Dirección de Auditorías Directas ya la Dirección de Revisiones Fiscales, todas ellas dependientes de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 81, fracciones I, II, III, V, VII, VIII, XI y XIII, 83, fracciones I, II, III, IV y VI, y 84, fracciones I, II, III, IV y VI, que a la letra establecen lo siguiente.

"ARTÍCULO 81.- Corresponde a la Subtesorería de Fiscalización:

I.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones previstas en las leyes fiscales del Distrito Federal y de las coordinadas cuya aplicación compete a las autoridades hacendarías locales, en los términos establecidos en las leyes fiscales federales y en los acuerdos o convenios suscritos por el Ejecutivo Federal, así como administrar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos, productos accesorios y su actualización, señalados en las disposiciones antes mencionadas;

II.- Elaborar programas de fiscalización en materia de las contribuciones previstas en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y de las contribuciones federales coordinadas, en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal y, con base en dichos programas, ordenar y supervisar la práctica de visitas domiciliarias y avalúos, la revisión de dictámenes y declaraciones y las visitas de inspección y verificación, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia fiscal;

III.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban la contabilidad, declaraciones y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

V.- Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los hechos u omisiones que entrañen o que puedan entrañar el incumplimiento de las disposiciones fiscales que se conozcan, con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación;

VII.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales que se conozcan con motivo del ejercicio de las atribuciones a que se refiere este artículo y con sujeción a las disposiciones aplicables;

VIII.- Notificar a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los actos relacionados con el ejercicio de las atribuciones de comprobación;

XI.- Ejercer la facultad económica coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales locales y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal, siempre que dichos créditos se determinen con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales;

XIII.- Ordenar y practicar todos los actos inherentes a las atribuciones de las autoridades fiscales del Distrito Federal, en materia del ejercicio de las atribuciones de comprobación, excepto al trámite y resolución de los recursos administrativos previstos en las disposiciones fiscales.

ARTÍCULO 83.- *Corresponde a la Dirección de Auditorías Directas:*

I.- Practicar visitas domiciliarias, auditorías, verificaciones, inspecciones, revisión de declaraciones y dictámenes, y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de las contribuciones previstas en las leyes fiscales del Distrito Federal y de las contribuciones federales coordinadas, en términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

II.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban la contabilidad, declaraciones y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

III.- Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los hechos y omisiones que conozca con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales a su cargo, en materia de las contribuciones previstas en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y federales coordinadas, en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal, así como emitir los citatorios que sean procedentes, dentro de los procedimientos de comprobación correspondientes;

IV.- Determinar, liquidar y notificar en cantidad líquida las contribuciones, aprovechamientos, productos omitidos, sus accesorios y, en su caso, su actualización, que se conozcan con motivo del ejercicio de sus atribuciones de comprobación del cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados;

VI.- Imponer sanciones por infracción a las disposiciones fiscales aplicables en materia de las contribuciones a que se refiere la fracción I de este artículo.

ARTÍCULO 84.- *Corresponde a la Dirección de Revisiones Fiscales:*

I.- Practicar visitas domiciliarias, auditorías, verificaciones, inspecciones, revisión de declaraciones y dictámenes, y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes,

responsables solidarios y demás obligados en materia de las contribuciones previstas en las leyes fiscales del Distrito Federal y de las contribuciones federales coordinadas, en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

II.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban la contabilidad, declaraciones y avisos y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

III.- Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los hechos u omisiones que conozca con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales a su cargo, en materia de las contribuciones previstas en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y federales coordinadas, en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal, así como emitir los citatorios que sean procedentes, dentro de los procedimientos de comprobación correspondientes.

IV.- Determinar, liquidar y notificar en cantidad líquida las contribuciones, aprovechamientos, productos omitidos, sus accesorios y, en su caso, su actualización, que se conozcan con motivo del ejercicio de sus atribuciones de comprobación del cumplimiento obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados;

VI.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales aplicables en materia de las contribuciones a que se refiere la fracción I de este artículo."

De lo anterior se desprende que el Administrador Tributario en San Lázaro dependiente de la Subtesorería de Administración Tributaria, invadió el ámbito competencia de la Subtesorería de Fiscalización así como de sus diversas unidades administrativas a adscritas, ya que éstas en términos de los dispositivos anteriormente transcritos son las facultadas para ejercer las facultades de comprobación, pudiendo requerir la exhibición declaraciones y demás documentación fiscal para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, motivo por el cual se impone declarar fundado el concepto de violación hecho valer y conceder al quejoso el amparo y protección, la Justicia Federal contra el oficio 1135, con número de requerimiento PESL/AE/022 de doce de mayo de dos mil tres, suscrito por Reynaldo Rosas Domínguez en su carácter Administrador Tributario en San Lázaro de la Subtesorería de Administración Tributaria de Tesorería del Gobierno del Distrito Federal.

Habiendo resultado fundado el argumento examinado, sería ocioso analizar restante concepto de violación, pues no se alteraría con ello el sentido de esta sentencia.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recogida en el Apéndice 1917-2000, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, página 85, que a la letra dice:

"CONCEPTOS DE VIOLACION ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta funda uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja."

Por lo expuesto y fundado y con apoyo, además, en lo dispuesto por los artículos 76, 77, 80 y demás relativos de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

PRIMERO.- (...)

SEGUNDO.- LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA y PROTEGE A SERGIO GUMERCINDO GÓMEZ CARVAJAL, contra el acto que se atribuye al Administrado Tributario en San Lázaro de la Subtesorería de Administración Tributaria de la Tesorería de Gobierno del Distrito Federal, consistente en el oficio 1135, con numero de requerimiento PESL/AE/022 de fecha doce de mayo de dos mil tres.

Notifíquese; por oficio a las autoridades responsables y al Agente de Ministerio Público de la Federación adscrito, y personalmente al quejoso.

Así lo resolvió y firma Ricardo Olvera García, Juez Décimo de Distrito "B" en Materia Administrativa en el Distrito Federal, asistido de la Secretaria Yasmín Medina Ovando, hasta hoy veinticuatro de marzo de dos mil cuatro en que lo permitieron las labores del Juzgado. Doy fe.

Lo que comunico a Usted para su conocimiento y efectos legales procedentes.

México, D.F., a 24 de Marzo de 2004.

**LA SECRETARIA DEL JUZGADO DECIMO DE DISTRITO "B" EN
MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL D.F.**

LIC. YASMIN MEDINA OVANDO.

Coincidió con el criterio sustentado por el entonces Juez Décimo "B" de Distrito en Materia Administrativa e el Distrito Federal, que resolvió en juicio de amparo que como ejemplo expusimos en el presente punto de investigación, únicamente en el sentido de que el artículo 80 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, no establece facultad o competencia a favor de las Administraciones Tributarias que les permitan requerir la exhibición de declaraciones, avisos, datos u otros documentos; con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

En efecto, el hecho de que las Administraciones Tributarias del Distrito Federal sean consideradas autoridades fiscales en términos del artículo 17, actualmente 20 del Código Financiero del Distrito Federal, no por esta circunstancia de manera general se encuentran investidas de competencia para llevar a cabo todas las facultades que el mencionado ordenamiento legal señala, puesto que la Ley en este aspecto no puede ser interpretada por la propia autoridad de manera general y considerar que por tratarse de las "autoridades fiscales", cuentan con toda clase de facultades para poder actuar, como se pretendió hacer valer en el juicio de amparo por parte de las autoridades responsables.

En nuestro sistema de derecho en tratándose de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, así como de las facultades para requerir determinada documentación comprobatoria, no se pueden interpretar de manera analógica de la Ley, sino que éstas facultades, atribuciones o competencias, deben constar expresamente en la misma, y en el caso de las Administraciones Tributarias tales facultades **deben constar expresamente en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal**, pues este ordenamiento es el que regula su existencia, la competencia y sus atribuciones.

Efectivamente no debemos pasar por alto que el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal es el instrumento en que se determina de manera general y abstracta los medios que deberán emplearse para aplicar la ley,

es decir, tiene por objeto la ejecución del Código Financiero del Distrito Federal desarrollando y complementado en detalle sus normas, pero sin que a título de su ejercicio pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones puesto que la ley es la medida de su justificación.

Ahora bien, no pasa inadvertido para el sustentante que en la sentencia a la que nos hemos referido el Juzgador de Distrito no hizo pronunciamiento alguno respecto a la facultad que otorga a las autoridades fiscales el artículo 81, fracción III, vigente en 2003, que fue señalado como parte de la fundamentación del acto impugnado en el citado juicio de garantías, precepto legal que en la actualidad esta previsto por en el artículo 110, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, mismo que prevé.

"ARTICULO 110.- Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, **la autoridad fiscal exigirá la presentación de documentos respectivo ante las oficinas correspondientes**, procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes".

II.- Imponer multa que corresponda en los términos de este Código y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de seis días. (...).

Al respecto debemos indicar que el sentido de la propia sentencia nos permite apreciar que si bien no existe pronunciamiento respecto de la facultad concedida a la autoridad fiscal por el precepto en mención, ello se debe al hecho de que el Juzgador Federal otorgó mayor importancia para su estudio al análisis de las facultades previstas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que aquellas indicadas en el Código Financiero del Distrito Federal, por lo que al no estar debidamente regulada esta facultad para las Administraciones Tributarias en dicho Reglamento Interior, que establece el ámbito de competencia de éstas unidades administrativas, el acto de autoridad así emitido resulta ser excesivo al emitirse con una facultad que no esta prevista en el reglamento Interior respectivo para ser llevada a cabo por las mencionadas Administraciones

Tributarias, razón por la cual se considera que no existe una correcta coordinación jurídica entre el Código Financiero del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal con respecto a esta facultad.

Debemos precisar que no por el hecho de que se pueda considerar como "autoridad fiscal" a éstas Administraciones Tributarias, por ello cuentan con todas las facultades previstas en la ley para actuar, además de que las facultades indicadas en el Código Financiero del Distrito Federal no deben considerarse con el carácter de "facultades generales", para que todos aquellos órganos cualquiera que sea su denominación y que formen parte de la Administración Pública del Distrito Federal que se consideran autoridades fiscales, puedan ejercer toda clase facultades que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que en la realidad no es así.

Por lo anterior considero que no sólo el Código Financiero del Distrito Federal debe establecer las facultades para que las Administraciones Tributarias puedan actuar de esa manera, sino también, es necesario que estas facultades, atribuciones y/o competencias, para emitir los requerimientos en cuestión, también deben estar expresamente comprendidas y reguladas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, debiendo existir un coordinación jurídica entre la norma legal y la autoridad encargada de su ejecución y aplicación, esto es, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá efectuar las adecuaciones necesarias a efecto armonizar las facultades de las Administraciones Tributarias previstas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal con las previstas en el Código Financiero del Distrito Federal, con la finalidad de no contravenir al principio de legalidad tributaria.

Ilustra lo anteriormente expuesto, el criterio jurisprudencial sustentado por el Poder Judicial de la Federación, que al tenor literal de su letra expresa:

Octava Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Apéndice 2000

Tomo: Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia TCC

Tesis: 448

Página: 495

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES.- Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente con el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. **De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos.** Por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni, mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. **Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época:

Amparo directo 1113/88.-Constructora Inversionista, S.A.-2 de agosto de 1988.-Unanimidad de votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo directo 343/89.-Productos San Cristóbal, S.A. de C.V.-4 de abril de 1989.-Unanimidad de votos.-Ponente: Fernando Lanz Cárdenas.-Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo directo 763/89.-Fundición y Maquinado de Metales, S.A.-7 de junio de 1989.-Unanimidad de votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo directo 793/89.-Mex-Bestos, S.A.-7 de junio de 1989.-Unanimidad de votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo en revisión 1733/90.-Decoraciones Barcel, S.A. de C.V.-22 de agosto de 1990.-Unanimidad de votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, página 544, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 732.

En esta línea de estudio, considero que debe existir equilibrio perfectamente coordinado entre el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y el Código Financiero del Distrito Federal, adecuando en ambos ordenamientos los preceptos legales que permitan ejercer facultades para requerir documentación, si se pretende considerar al requerimiento de obligaciones omitidas como una facultad de comprobación a las Administraciones Tributarias del Distrito Federal, a efecto de dar seguridad jurídica al gobernado respecto de las facultades de la autoridad que esta actuando.

Resultan aplicables en el presente asunto los criterios jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial de la Federación, respecto de la competencia de la autoridad, que a su voz expresan.

Octava Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice 2000
Tomo: Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN

Tesis: 104

Página: 82

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.- Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, **lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación.** De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución, o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

Octava Época:

Contradicción de tesis 29/90.-Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito.-17 de junio de 1992.-Unanimidad de dieciocho votos.-Ponente: Carlos de Silva Nava.-Secretario: Jorge D. Guzmán González.

Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, página 111, Pleno, tesis 165; véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII, mayo de 1994, página 10.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Noviembre de 2001

Tesis: 2a./J. 57/2001

Página: 31

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES

OTORGUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, **por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación;** pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.

Contradicción de tesis 94/2000-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Primer y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 26 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Tesis de jurisprudencia 57/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta y uno de octubre de dos mil uno.

Octava Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte TCC

Tesis: 833

Página: 637

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY. De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente las faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; de tal suerte que como la autoridad que emitió el acto pretende fundarse en el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, interpretado a contrario sensu, y emite un acuerdo revocatorio dejando insubsistente su resolución que negó mediante ciertos razonamientos la devolución de las diferencias al valor agregado; y tal disposición legal no confiere a aquella autoridad en forma expresa la facultad que se atribuye para proceder a la revocación del acuerdo impugnado en el juicio de nulidad, es inconcuso que ello viola garantías individuales infringiendo el principio de legalidad mencionado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Octava Epoca:

Amparo directo 83/92. Tiendas de Descuento del Nazas, S. A. de C. V. 9 de abril de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 77/92. Sorzacatecas, S. C. 23 de abril de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 84/92. Sierra de Tepozotlán, S. C. 23 de abril de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 86/92. Tiendas de Descuento del Nazas, S. A. de C. V. 30 de abril de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 90/92. Sierra de Tepozotlán, S. C. 30 de abril de 1992. Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis VIII.1o.J/6, Gaceta número 54, pág. 67.

Debo añadir además que si bien es cierto el requerimiento de obligaciones omitidas constituye un acto irregular, es decir, no cumple con las formalidades previstas en los artículos 16 Constitucional y 123 fracción IV, del Código Financiero del Distrito Federal, esto es, no emana de una autoridad competente, siendo que la incompetencia es un motivo de anulación de dicho acto, también lo es que al emitirlo y notificarlo ha inducido al contribuyente a cumplir con sus obligaciones fiscales, a través del pago de las contribuciones a que se encuentra sujeto declarar y pagar, regularizando su situación fiscal, permitiendo además captar ingresos que benefician a la Hacienda Pública del Distrito Federal, y destinarlos al gasto público.

Por ello y a efecto de evitar que se sigan emitiendo ejecutorias en la vía de amparo como la que se analizó en el ejemplo expuesto en el presente punto, además de evitar en lo sucesivo que la propia autoridad fiscal dé una interpretación incorrecta a las facultades que establece el Código Financiero del Distrito Federal para su ejercicio, se emite la siguiente.

4.7. PROPUESTA.

Deberá establecerse de manera expresa además de en el Código Financiero del Distrito Federal, en el artículo 80, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal como facultad de las Administraciones Tributarias del Distrito Federal la siguiente.

“Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban las declaraciones, recibos, y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.”

Debiendo quedar integrado el artículo 80, del citado reglamento de la siguiente manera:

“ARTICULO 80.- Corresponde a las Administraciones Tributarias:

I.- Administrar, recaudar, determinar, y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal, (...);

II.- Notificar los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados;

III.- Realizar las funciones operativas inherentes al registro, clasificación, validación y consolidación de las operaciones de ingresos, que se generen en el ejercicio de sus atribuciones;

IV.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, del Distrito Federal y a las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada a las autoridades hacendarias locales, en virtud de las leyes aplicables y los acuerdos del Ejecutivo Federal.

V.- Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

VI.- Recibir, tramitar, resolver y, en su caso, autorizar el pago de las solicitudes de devolución o compensación de créditos fiscales a favor de los contribuyentes, en los términos y con las modalidades que señalen las leyes fiscales aplicables, así como los acuerdos del Ejecutivo Federal;

VII.- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los contribuyentes que en materia de pago a plazos de los créditos fiscales del Distrito Federal o federales coordinados;

VIII.- Recibir, revisar y tramitar las manifestaciones, declaraciones, avisos, documentos e informes que presenten o deban presentar los sujetos obligados para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;

IX.- **Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban las declaraciones, recibos, y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes;**

X.- Aceptar, previa calificación, las garantías que otorguen los contribuyentes para asegurar el interés fiscal, respecto de los créditos fiscales a que se refiere este artículo, así como registrarlas, autorizar su sustitución, cancelarlas o hacerlas efectivas y ordenar su ampliación cuando sea procedente;

XI.- Mantener actualizados los padrones de contribuyentes, de las contribuciones señaladas en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y los correspondientes a los ingresos federales coordinados a que se refieren los acuerdos del Ejecutivo Federal;

XII.- Programar, controlar y registrar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes;

XIII.- Expedir a los contribuyentes copias certificadas, constancias e informes de adeudo a que se refieren las leyes fiscales aplicables;

XIV.- Desarrollar y participar en la formulación de los programas de identificación e incorporación de nuevos contribuyentes a los padrones;

XV.- Coadyuvar en la determinación y registro de los consumos de agua;

XVI.- Elabora las pólizas diarias y mensuales de los ingresos que se obtengan en el ejercicio de sus atribuciones;

XVII.- Brindar orientación y asesoría al contribuyente;

XVIII.- Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, de los hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y puedan constituir delitos fiscales, y

XIX.- Hacer efectivas las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades judiciales del Distrito Federal, así como las garantías que se otorguen para su pago, en términos de las disposiciones legales aplicables."

Pretendiendo con el establecimiento de esta facultad expresa en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la legalidad al acto de autoridad y la seguridad jurídica para el contribuyente de que el requerimiento de obligaciones omitidas, se constituye como una facultad de comprobación de las Administraciones Tributarias del Distrito Federal.

En apoyo a la propuesta que se formula, me permito además invocar como antecedente histórico de que las Administraciones Tributarias Locales ahora del Distrito Federal, ya habían contado con la facultad expresa para formular requerimiento de documentación a los contribuyentes, el artículo Décimo Primero del acuerdo administrativo emitido por el entonces Jefe del Departamento del

Distrito Federal con fecha 25 de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril del año citado, mismo que textualmente establecía:

“DECIMO PRIMERO.- Se delegan los Administradores Tributarios de Operación Regional y **Administradores Tributarios Locales**, las siguientes facultades:

I.- Determinar, notificar y recaudar los créditos fiscales que por los conceptos que a continuación se citan sean a cargo de las personas físicas o morales;

a).- Impuestos, contribuciones de mejoras y derechos regulados en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, (...).

b).- Contribuciones no comprendidas en la fracción precedente causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago, (...),

II.- Recibir y requerir la presentación por parte de los contribuyentes de sus declaraciones en los casos previstos por las disposiciones legales respectivas, respecto de las contribuciones a que se refiere la fracción anterior;

IV.- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales aplicables en materia de las contribuciones a que se refieren las fracciones I a III de este punto;

V.- Hacer efectivos a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, los créditos fiscales exigibles que se mencionan en las fracciones I a IV, de este punto, así como aquellos que por concepto de aprovechamientos sean a cargo de las personas físicas o morales;

XIII.- Mantener actualizado el padrón de contribuyentes de ingresos locales y federales coordinados, (...);

XIV.- Aplicar las normas y procedimientos para la recepción y revisión de manifestaciones, avisos y declaraciones que presenten o deban presentar los contribuyentes para el correcto cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de ingresos a que se refieren las fracciones anteriores;

XV.- Registrar y controlar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes en materia de los ingresos mencionados,

DECIMO TERCERO.- Las facultades que se delegan en el presente Acuerdo, se confieren sin perjuicio de que se ejerzan directamente por los superiores jerárquicos de los delegatarios.”

De la transcripción efectuada del acuerdo administrativo referido, se advierte que entre otras facultades se delegaba a los Administradores Tributarios Locales, la facultad de requerir a los contribuyentes la presentación de sus declaraciones, con la finalidad de ejercer facultades de comprobación verificando a través de ésta el correcto y oportuno cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de los contribuyentes, aún cuando expresamente el mencionado acuerdo no lo señalaba así.

Mi propuesta, obvio es que, la formuló sin perjuicio de que tal y como acontece en el sistema tributario del Distrito Federal, y sus constantes reformas anuales, se prevea la derogación del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, ó la desaparición de las Administraciones Tributarias o bien que las facultades de éstas íntegramente se otorguen a otra autoridad fiscal de nueva creación distinta a estas últimas, con una nueva denominación.

CONCLUSIONES

A. La Potestad Tributaria es la facultad del Estado por virtud de la cual se impone a los particulares la obligación de aportar parte de su riqueza para financiar el ejercicio de las atribuciones que se le encomiendan. Es inherente a la soberanía del Estado.

Se otorga al Poder Legislativo para que de manera general y abstracta determine los hechos o situaciones, que al producirse en la realidad harán que los particulares se encuentren obligados al pago de las contribuciones con el fin de destinarlas para cubrir el presupuesto federal y en su caso del Distrito Federal.

B. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratándose de la formación de leyes en materia fiscal impositiva, prevista en el artículo 72, inciso h), el Titular de la Potestad Tributaria es el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y en el ámbito del Distrito Federal por medio de la Asamblea Legislativa del propio Distrito.

C. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73, fracción VII, establece la facultad general del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto Federal, y en su fracción XIX prevé las facultades exclusivas de dicho órgano en materia impositiva. Las Legislaturas Locales también gozan de esta potestad pero en su ámbito competencial limitado.

D. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece la obligación de los ciudadanos mexicanos de contribuir a los gastos públicos debiendo hacerlo "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", además se erige en límite del poder tributario del Estado, bajo los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad, vinculación al gasto público.

E. De acuerdo con nuestro sistema tributario corresponde al Congreso de la Unión, examinar discutir y aprobar las contribuciones que deban decretarse para cubrir el presupuesto federal, así como aprobar el Presupuesto de Egresos, con fundamento en el artículo 74, fracción IV Constitucional.

F. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye el fundamento legal que permite a las autoridades fiscales, Federales ó del Distrito Federal, llevar a cabo el ejercicio de facultades de comprobación a través de los procedimientos previstos tanto en el Código Fiscal de la Federación, como en el Código Financiero del Distrito Federal.

G.- En el ámbito del Distrito Federal, corresponde al Jefe de Gobierno originariamente el ejercicio de facultades de comprobación, mismas que ejerce por medio de las autoridades que la legislación fiscal del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del propio distrito, denominan "autoridades fiscales" a través del sistema de delegación de facultades.

De conformidad con el poder reglamentario de que goza para proveer en la esfera administrativa la observancia, aplicación y ejecución del Código Financiero del Distrito Federal, crea a las dependencias, autoridades, unidades administrativas, órganos, que llevaran a cabo a través de la ejecución material las atribuciones, facultades y competencias que la ley expresamente les asigna, y para ello emite además el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

H.- El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal tiene como finalidad facilitar la aplicación de la ley, detallándola, operando como el instrumento idóneo para llevar a cabo su contenido, se encuentra subordinado a ésta última, y, constituye el límite de su aplicación, por lo que no puede modificar el contenido de la ley.

I.- El Código Financiero del Distrito Federal es el ordenamiento legal que contiene las disposiciones de orden público e interés general, que tienen por objeto regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal.

Este ordenamiento prevé los procedimientos administrativos que tienen por objeto verificar el cumplimiento a las disposiciones y obligaciones fiscales de los contribuyentes, siendo entre otros la Visita Domiciliaria, la Revisión de Escritorio, la Revisión de Declaraciones y Revisión del Dictamen de Cumplimiento de Obligaciones Emitido por Contador Publico, los cuales son desarrollados por las autoridades fiscales que éste señala con tal carácter.

Las autoridades fiscales en tratándose de ejercicio de facultades de comprobación únicamente pueden llevar a cabo las atribuciones que expresamente les confiere la ley, razón por la que demás éstas deben encontrarse expresamente reguladas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, debiendo existir una perfecta armonía y coordinación entre el Reglamento Interior y el Código Financiero del Distrito Federal para tal efecto.

Las actuaciones que en contravención a estos ordenamientos lleven a cabo las autoridades fiscales por no contar con la competencia para ello, por su propia naturaleza no deberían producir efecto legal alguno, al encontrarse viciados en su origen, transgrediendo los principios de legalidad y seguridad tributarias, como lo ha sustentado nuestro máximo tribunal en el país.

J. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia firme en el sentido de que la fundamentación de la competencia es un requisito esencial del acto de autoridad, encontrándose obligada la autoridad a señalar el carácter con el que se suscribe el acto y el dispositivo que le otorgue tal legitimación, de lo contrario se dejaría a afectado en estado de indefensión al no conocer el fundamento legal que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite, para saber si su actuación se encuentra dentro del ámbito

competencia respectivo o no y este en aptitud de combatirlo, por virtud de ello es que las facultades de la autoridad deben contenerse expresamente tanto en la Legislación Fiscal del Distrito Federal como en el Reglamento Interior invocados.

K.- En la practica, y a través de mandamiento escrito las Administraciones Tributarias del Distrito Federal, sin contar con facultades expresas en la ley y reglamento interior, en contravención de lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, llevan a cabo el ejercicio de facultades de comprobación requiriendo a los contribuyentes la exhibición de las constancias a efecto de acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a las que se encuentran sujetos, este acto se denomina "Requerimiento de Obligaciones Omitidas".

Lo emiten derivado de la incorrecta interpretación del concepto de "autoridad fiscal" que el Código Financiero del Distrito Federal señala, pues pretenden considerar que este ordenamiento legal prevé "facultades generales" para que cualquiera de las dependencias o unidades administrativas que integran la Administración Pública del Distrito Federal que se considere como autoridad fiscal pueda llevar a cabo las facultades que éste establece, lo cual es incorrecto.

Esto es así, en atención a que las facultades y atribuciones, que establece el Código Financiero del Distrito Federal, no deben considerarse ni interpretarse con el carácter de "facultades generales" para que todas aquellas autoridades que se consideren como una autoridad fiscal, puedan llevar a cabo éstas sin limitación alguna.

Por ello, es que no se pueden inferir, ni interpretar, sino que deben ser siempre expresas.

Sin embargo, aún cuando no cuentan expresamente con las mencionadas facultades, el emitir este "Requerimiento de Obligaciones Omitidas", le ha permitido cumplir un objetivo fundamental en materia fiscal, estimular el cumplimiento de los

contribuyentes, evitando la evasión de impuestos y derechos que corresponden al Distrito Federal, captando ingresos a través de los pagos que se realizan en cumplimiento de este mandamiento.

Es por esta razón que considero sin perder de vista que se trata de un acto de naturaleza irregular; que si este acto ha resultado tener beneficios en materia de recaudación de impuestos y derechos, el Jefe de Gobierno en su carácter de Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades reglamentarias de que goza, debiera adicionar en el artículo 80 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, como facultad expresa de las Administraciones Tributarias la de **requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban las declaraciones, recibos, y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.**

Lo anterior con la finalidad de regularizar el Requerimiento de Obligaciones Omitidas, armonizando el contenido del Código Financiero del Distrito Federal y del citado Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, para dar seguridad jurídica al contribuyente de que este acto constituye una facultad de comprobación de las Administraciones Tributarias del Distrito Federal.



- Arrijo Vizcaino, Adolfo, Derecho Fiscal. México, Edit. Themis, 1997. 536 p.
- Berliri, Antonio, Principios de Derecho Tributario. Madrid 1971, Vol. II, Ed. Derecho Financiero. 604 p.
- Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal Fiscal. Regimenes Federal y Distrital Mexicanos. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. 1990. 726 p.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales. 9ª Edición, Porrúa México, 1975. 983 p.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales. 33ª Edición, Porrúa México, 1998. 814 p.
- Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal I. México, Distrito Federal 2001, 1ª Edición, Edit. Iure 406 p.
- Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional. México, Distrito Federal 2001, 4ª Edición, Edit. Oxford 669 p.
- Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, Derecho Financiero. México 1997. Edit. McGraw Hill. 239 p.
- De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano. México. 17ª. Edición, Edit. Porrúa, 1992. 1025 p.
- Flores Zavala, Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas. México. Edit. Porrúa. 525 p.
- Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas. México, 1992, Edit. Porrúa. 548 p.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo. México, 32ª. Edición. Edit. Porrúa. 506 p.
- Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. Vol I, Edit. De Palma. Bs. As. 1997. p 652
- Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Edit. Harla. 402 p.
- Margaín Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. México. Edit. Porrúa. 10ª. Edición. 354 p.
- Pérez de León E. Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. México. 5ª. Edición. 226 p.

Quintana Valtierra Jesús y Jorge Rojas Yañez. Derecho Tributario Mexicano. Edit. Trillas. México. 1997. p 502.

Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal. México, Edit. Harla, 1983. 211 p.

Santofimio G. Orlando Jaime, Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México 1988. 243 p.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa. 930 p.

Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado. México, Ed. Porrúa. 940 p.

Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa, México; 1998; 523 p.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA Y LEGISLACIÓN.

Acuerdo Administrativo 002 de fecha 16 de febrero de 1987, por el que se determina el número, integración, denominación, organización y sede de diversas administraciones tributarias regionales y locales de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Acuerdo de fecha 25 de febrero de 1987., por el que se delegan las facultades que se indican a los ciudadanos Administrador Tributario Regional, Contralor Interno y Directores de Area.

Acuerdo de fecha 22 de noviembre de 1988, por el que se establece la Administración Tributaria Local número 21 de la Tesorería del Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en el 2004

Código Financiero del Distrito Federal, vigente durante los ejercicios fiscales de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

Informe de Labores de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal correspondientes a los años de 1949 hasta el año de 1969.

Informe Anual de Labores de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal correspondientes a los años de 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975 y 1976.

IUS 2003, 2004, Jurisprudencias y Tesis Aisladas, sus actualizaciones, emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Judicial de la Federación.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal vigente durante los años de 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

Memoria de Actividades de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal correspondientes a los años de 1977 hasta 1994.

Memoria de las Actividades de la Secretaria General de Planeación y Evaluación, correspondientes a los años de 1989-1990.

Memoria de Gestión de la Secretaria de Finanzas 1994-1997.

Manual Administrativo de la Subtesorería de Administración Tributaria de fecha 11 de noviembre del 2002.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, vigente para los años de 1979, 1984, 1985, 1995, 1999 y 2000.

Nota importante: Los informes de Labores, Memorias de Actividades y Memorias de Gestión anuales, elaborados por la entonces Tesorería del Departamento del Distrito Federal, que fueron utilizados en la presente investigación, como fuentes de consulta obran en la biblioteca "Guillermo Prieto", de la propia Tesorería, ubicada en Dr. Lucio Esq. Dr. Lavista, sin número, Colonia Doctores, en esta Ciudad.