



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

**TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:**

RAFAEL REYES GONZÁLEZ

TEMA DEL TRABAJO:

**“VISITAS DOMICILIARIAS ILEGALES AL NO SER
PRACTICADAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

MÉXICO, ARAGÓN, 09 DE NOVIEMBRE DE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, por la confianza, paciencia y esfuerzo que han brindado a lo largo de mi vida, así como a la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México y todos sus profesores que han colaborado para el bien de mi formación tanto en el ámbito académico como personal.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

- 1.1.- Creación del Servicio de Administración Tributaria.....1
- 1.2.- Objetivos de creación del Servicio de Administración Tributaria.....3

Capítulo 2.

MARCO LEGAL Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

- 2.1.- Ordenamientos legales que señalan la existencia del Servicio de Administración Tributaria y las Unidades Administrativas que lo integran.....7
- 2.1.2.- Administraciones Locales de Auditoría Fiscal del Servicio de Administración Tributaria, atribuciones y facultades para practicar las visitas domiciliarias.....17
- 2.2.- Legislación aplicable para la práctica de visitas domiciliarias.....20**
- 2.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....20
- 2.2.2.- Código Fiscal de la Federación.....24
- 2.2.3.- Ley del Servicio de Administración Tributaria.....27
- 2.2.4.- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.....28
- 2.3.- Jurisprudencia.....29**

Capítulo 3.

VISITA DOMICILIARIA. NATURALEZA JURIDICA.

- 3.1.- Concepto de Visita Domiciliaria.....31
- 3.1.2.- Elementos o Sujetos que intervienen en el desarrollo de una visita domiciliaria.....33

3.1.3.- Gobernado.....	33
3.1.4.- Autoridad.....	34
3.1.5.- Visitador.....	37

Capítulo 4.

VISITAS DOMICILIARIAS ILEGALES AL NO SER PRACTICADAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

4.1.- Problemática.....	39
-------------------------	----

4.2.- Propuesta.....	46
----------------------	----

Conclusiones.....	49
-------------------	----

Anexos

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La importancia que tiene el tema de estudio es vital, pues las visitas domiciliarias en materia fiscal no son practicadas por autoridades, lo cual viola los principios de legalidad y seguridad jurídica que consagra nuestra Carta Magna, situación que trataré de demostrar a lo largo de la presente investigación, para lo cual se tomarán en cuenta los estudios de diversos doctrinarios así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la exégesis de las leyes y reglamentos fiscales respectivos.

Básicamente, lo que se pretende aportar con esta investigación es emitir un criterio que consiste en un llamado a la legalidad, pues cabe destacar que no me encuentro a favor o en contra del gobernado, sino única y sencillamente a favor de que las cosas se realicen conforme a derecho, por insignificantes que parezcan, dado que muchas de las veces existen preceptos legales que causan agravios a los particulares y sin embargo por considerar que se causa el mínimo perjuicio no hay cambios en los ordenamientos legales que las contienen.

Ahora bien, el tema “visitas domiciliarias ilegales al no ser practicadas por autoridades administrativas”, tiene su sustento jurídico en los párrafos primero, octavo y undécimo del artículo 16 constitucional, por lo que desarrollaré un estudio de ese artículo así como de los distintos numerales de nuestra legislación fiscal que se encuentren íntimamente relacionados con él, con la finalidad de demostrar la ilegalidad que existe al momento en que el personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público practica visitas domiciliarias a los gobernados.

Asimismo, resulta necesario señalar los apartados o títulos de las leyes de los cuales se va realizar el estudio, o se desprende su fundamento jurídico como el Título Primero Capítulo I. De las garantías individuales, correspondiente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para poder llevar a cabo esta investigación será necesario señalar el concepto de diversas ramas del derecho y figuras jurídicas que van estrechamente relacionadas con el derecho fiscal, como son: la administrativa y la constitucional principalmente, esto debido a que la relación que guarda el derecho fiscal con las otras ramas es muy estrecha y una investigación sin el apoyo de las mismas sería incompleto.

El principal objetivo de la presente investigación es entonces, el de demostrar la ilegalidad existente al momento en que los visitadores practican las visitas domiciliarias a los gobernados, violando así los principios de legalidad y seguridad jurídica, además de hacer un llamado a la legalidad por parte de los poderes soberanos del Estado.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1.1.- Creación del Servicio de Administración Tributaria.

Para lograr exponer de manera concreta las visitas domiciliarias y hacer un análisis de los sujetos que intervienen ellas, en especial de los visitadores adscritos a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, es menester comenzar por brindar una breve pero concisa explicación de los antecedentes más próximos que tuvo el Servicio de Administración Tributaria, para tener bien en claro cuáles son sus funciones principales y la manera como se encuentra integrado el mencionado órgano administrativo.

Al respecto, cabe mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un órgano centralizado de la Administración Pública Federal, el cual, antes de la creación del Servicio de Administración Tributaria, era la unidad administrativa que se encargaba de recaudar los impuestos federales, así como realizar directamente todas las actividades que eso implica; por lo tanto; no tenía un control debido de todos y cada uno de los asuntos que se llevaban a cabo en sus oficinas.

Así entonces, con el propósito de promover una administración tributaria más eficiente que fortaleciera la recaudación, impulsara la fiscalización, aumentara la presencia fiscal, diversificara los controles y ampliara las fuentes de información, mediante el Decreto del 25 de enero de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mas tarde, el 15 de diciembre de 1995, se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento legal mediante el cual se crea el nuevo Órgano Desconcentrado como máxima autoridad fiscal.

El 1º. de julio de 1997, entra en funciones el Servicio de Administración Tributaria y con es misma fecha se publica en el **Diario Oficial de la Federación** su Reglamento Interior. Éste Órgano sustituye en sus funciones a la Subsecretaría de Ingresos, perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; con su creación se eliminaron de su estructura básica la Dirección General de Política de Ingresos, la Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y la Coordinación General de Administración y se crearon la Presidencia del propio Órgano, el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, la Dirección General de Planeación Tributaria, la Dirección General de Tecnología de la Información, la Unidad de Comunicación Social y la Coordinación General de Recursos, así como las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos; cabe mencionar que también se integra a este Órgano, al Instituto Nacional de Capacitación Fiscal (INCAFI). Con estos cambios, la estructura Orgánica Básica del Servicio de Administración Tributaria, queda conformada de la siguiente manera:

Presidencia del Servicio de Administración Tributaria; Unidad de Comunicación Social; Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera; Dirección General de Interventoría; Dirección General de Planeación Tributaria; Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales; Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas; Dirección General de Tecnología de la Información; Administración General de Recaudación; **Administración General de Auditoría Fiscal Federal**; Administración General Jurídica de Ingresos; Administración General de Aduanas; Coordinación General de Recursos; así como las **Administraciones** Regionales y **Locales** de las Administraciones Generales de Recaudación, **Auditoría Fiscal Federal**, Jurídica

de Ingresos y Aduanas, y las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos dependientes de la Coordinación General de Recursos.

Así entonces; de manera muy general tenemos la organización del Servicio de Administración Tributaria, donde cabe destacar de manera medular que es un órgano público perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual se va a encargar de realizar las tareas -entre otras- de recaudar las contribuciones federales, así como determinarlas y prever que se cumplan las disposiciones fiscales aplicables.

Es menester señalar como el antecedente más actual respecto a la forma como se va a encontrar organizado el Servicio de Administración Tributaria, el decreto de fecha 6 de junio de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se expide el nuevo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y se deja sin efectos el anterior, del cual se realizará el estudio correspondiente a lo largo de la presente investigación.

1.2. Objetivos de Creación del Servicio de Administración Tributaria

Ahora bien, por lo que respecta a los objetivos que debe cumplir ese órgano administrativo, tenemos que los mismos se pueden deducir de las atribuciones que se le encomiendan en la Ley, pues al fungir como una autoridad fiscal, ésta debe de recaudar las contribuciones de manera eficaz y con el gasto mínimo en beneficio del interés público; sin embargo, estos objetivos no siempre se cumplen pues a pesar de que cada vez se simplifica más el cumplimiento de las obligaciones fiscales, muchas personas no pagan impuestos a pesar de que tienen la capacidad económica para realizar sus aportaciones de manera proporcional y equitativa, tal y como lo dispone el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna, toda vez que omiten el entero de sus ingresos al fisco

federal, para lo cual las autoridades fiscales tienen la facultad de verificar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, mediante las atribuciones conferidas en el artículo 42, del Código Fiscal de la Federación.

El mandamiento y ejecución de las facultades de comprobación por parte de las autoridades fiscales se traduce en un gasto innecesario para el Erario Público y un menoscabo hacia la sociedad, pues no se cumple con el principio de economía mismo que señala lo siguiente: “Para que un impuesto con finalidades eminentemente económicas justifique su existencia, además de económico debe ser productivo, de gran rendimiento; tendrá que ser económico para la administración, en su control de recaudación, para cumplir con lo anterior, la diferencia entre la suma que se recaude y la que realmente entre las arcas de la nación, tiene que ser la menor posible.

Adam Smith señala cuatro causas que convierten en antieconómico un impuesto; ellas son:

“...

- a)** Empleo de un gran número de funcionarios, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos suponen otra contribución adicional sobre el pueblo;

- b)** Impuestos opresivos a la industria, que desaniman a las gentes;

- c)** Las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto, suelen arruinarlos, eliminando los beneficios que la comunidad podría retirar empleo de sus capitales, y

d) Visitas y Fiscalizaciones odiosas, por parte de los recaudadores, que hacen objeto, al contribuyente, de vejaciones innecesarias, opresiones e incomodidades. ...”¹

De lo hasta aquí expuesto, se debe tomar en consideración que el Servicio de Administración Tributaria cuenta cada vez con mayor tecnología para hacer más cómodo el entero o pago de las contribuciones, toda vez que el contribuyente hoy en día puede realizar el entero de contribuciones vía Internet y así evitarse la molestia de acudir a las instituciones crediticias autorizadas o ante las propias oficinas de las autoridades fiscales; no obstante lo anterior, es un gran número de contribuyentes el que omite el pago de contribuciones, de los cuales muchos no tienen capacidad contributiva, por lo que no se les puede exigir el pago de un impuesto que sería ruinoso y excesivo para ellos; sin embargo, hay personas que tienen una cantidad elevada de ingresos anuales o provisionales y omiten el pago de impuestos sólo porque no tienen la voluntad de pagar, situación que se traduce en un perjuicio a la sociedad pues el gasto público se ve reducido en su cuantía.

Por lo anterior estimamos que el Servicio de Administración Tributaria cumple parcialmente con los objetivos para los cuales fue creado, toda vez que no ha sido posible hacer una recaudación limpia y transmitir una cultura encaminada a que el pago de contribuciones nos conviene a todos y que es necesaria para el buen funcionamiento del Estado.

En suma a lo anterior, tenemos que cuando existen contribuyentes incumplidos en sus obligaciones fiscales las autoridades están facultadas para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y en su caso determinar el monto omitido así como en un momento dado exigir su pago; sin embargo esas atribuciones están limitadas a lo que señala la Ley pues las autoridades están únicamente facultadas para realizar lo que los dispositivos legales les permiten.

¹ ADAM SMITH *Cit por* MARAGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Décimo Tercera Edición Actualizada, México, Porrúa, 1997, p. 27.

Ahora bien, para avocarnos al estudio del tema intitulado “*Visitas Domiciliarias Ilegales al no ser Practicadas por Autoridades Administrativas*”, resulta necesario delimitar las facultades y atribuciones principales del Servicio de Administración Tributaria para llevar a cabo las visitas domiciliarias. Así entonces, el órgano administrativo anteriormente citado tiene como atribución principal la de recaudar las contribuciones federales, lo que consiste en recolectar el numerario que va a servir para integrar el gasto público de la Federación, el cual, para constituirse necesita de las contribuciones de las personas que den pauta a un hecho generador, las cuales se deben recolectar conforme a las leyes fiscales aplicables, tal y como se demostrará en el capítulo respectivo.

Por lo pronto y en conclusión a lo anterior, se dice que el objetivo a estudio del Servicio de Administración Tributaria, es el de recaudar las contribuciones federales que nos encontramos obligados a pagar las personas que realizamos una actividad que se encuentra gravada por la ley, ahora, dentro de ese ejercicio de recolectar contribuciones se producen dos efectos de trascendencia, el primero de ellos es el de pagar el impuesto sin la menor replica, lo cual sería lo más cómodo para dicho órgano y haría más viable o habría más posibilidades de que se cumpliera cabalmente con el principio de economía de los impuestos; mientras que el segundo sería la omisión en el pago de contribuciones, lo cual en efecto contrario a lo anterior, se traduce en un gasto excesivo para las arcas de la nación, pues se tienen que emplear las facultades de comprobación fiscal para determinar los impuestos omitidos y realizar un procedimiento coactivo de los mismos, que implica un desembolso de dinero extraordinario para el Estado.

CAPÍTULO 2

MARCO LEGAL Y ORGANIZACIÓN

DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

2.1.- Ordenamientos legales que señalan la existencia del Servicio de Administración Tributaria y las Unidades Administrativas que lo integran.

Resulta necesario -para la mejor comprensión y más acertada exposición del tema en estudio- señalar cuáles son los órganos que integran la Administración Pública Federal, para después explicar y detallar cómo se encuentra organizado el Servicio de Administración Tributaria, así como particularizar cuáles son las autoridades competentes para llevar a cabo las facultades de comprobación fiscal y en su caso emitir resolución determinante.

En ese tenor, el Servicio de Administración Tributaria, es uno de los órganos que integran la Administración Pública Federal señalado en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, mismo que a la letra dispone:

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

El artículo que antecede encierra una serie de preceptos de vital importancia para el derecho administrativo en general y en particular para el derecho fiscal, toda vez que señala cómo va a estar organizada la Administración Pública Federal y cuál es la ley encargada de regular su manera de organizarse.

Del análisis anterior es válido mencionar cuál es la definición de Administración Pública, para que posteriormente se analicen las formas de Administración.

Concatenado con el comentario que antecede, tenemos conforme al Diccionario de la Real Academia Española que el vocablo *administración* tiene su raíz etimológica en el latinismo *administratio, onis*, que significa acción y efecto de administrar, voz que a su vez proviene del verbo latino *administrare* y que se define como gobernar, ejercer la autoridad o el mando en un territorio y sobre las personas que lo habitan.²

En ese entendido, el tratadista Miguel Acosta Romero afirma: "...la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo. Tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial); su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos. Orgánicamente la administración pública federal esta constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados descentralizados, las empresas y sociedades mercantiles del Estado."³

Del extenso concepto emitido por el citado tratadista, se colige que la administración está encomendada al Poder Ejecutivo del cual es titular el Presidente de la Republica; de ahí, ante la necesidad de que existan órganos que apoyen a esa persona existe la centralización, la desconcentración y la descentralización principalmente; además señala que dichos entes tendrán elementos personales, lo cual se traduce en los funcionarios públicos designados por él y a los cuales les atribuye facultades específicas para que puedan cumplir

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voces "administración" y "administrar", voz "público" 21ª, ed, Madrid, editorial Espasa-Calpe, 1992, p.44 y p. 1687.

³ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, decimoséptima edición, México, Porrúa, 2004, p. 263.

las funciones que les encomienda; igualmente tienen un patrimonio que son los lugares designados para que tengan su centro de operaciones; también señala que las unidades administrativas contarán con un reglamento y leyes que faculten su actuar, pues como se ha manifestado anteriormente, las autoridades solo pueden realizar lo que la ley les permite.

Ahora, para determinar en que momento la Administración Pública es descentralizada, centralizada o desconcentrada es preciso atender el contenido de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Federal, donde medularmente se consigna lo siguiente:

- La administración pública centralizada es la que constituye el Poder Ejecutivo Federal, cuyos órganos son la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal; al respecto el Poder Judicial de la Federación ha expuesto en una de sus publicaciones que: “La administración pública descentralizada o paraestatal está conformada por órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios que no pertenecen al Poder Ejecutivo Federal, pero como lo auxilian en el ejercicio de sus atribuciones, su actuación es evaluada y vigilada por una Secretaría de Estado, forman parte de la Administración Pública. Como ejemplo se pueden citar: Petróleos Mexicanos, El Instituto Mexicano del Seguro Social, etcétera. Además, en este rubro existen órganos dotados de autonomía que aun cuando tampoco pertenecen al Poder Ejecutivo Federal, tienen el carácter de públicos y forman parte de la

Administración Pública Federal; entre ellos encontramos a la Universidad Nacional Autónoma de México.”⁴

- Por otra parte, se identifica a la desconcentración administrativa como un termino medio entre la centralización y la descentralización; esta figura consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía hacia la administración pública centralizada.

Ahora bien, una vez que han quedado precisadas las formas de organización administrativa, se procede a realizar el estudio del marco jurídico esencial para que puedan existir esos órganos administrativos; al respecto, tenemos que el artículo 90 constitucional anteriormente invocado, señala las formas de organización y ese mismo precepto nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por lo que a continuación se citan los artículos 17, 18 del ordenamiento legal antes mencionado vigente en 2005, mismos que son del tenor literal siguiente:

*“**Artículo 17.-** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”*

*“**Artículo 18.-** En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades*

⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Justiciable Materia Administrativa*, Poder Judicial de la Federación, 2003, México, pp 13-15.

administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”

De conformidad con lo anteriormente transcrito se puede mencionar que los órganos de la administración pública centralizada tendrán el apoyo de órganos desconcentrados que le serán subordinados jerárquicamente, es decir serán inferiores a las Secretarías de Estado y realizarán sólo las actividades que se les encomienden por medio de la Ley o el Reglamento correspondiente.

En atención de lo hasta aquí expuesto, se afirma que en la elaboración de leyes y reglamentos hay una delegación de facultades entre los poderes federales Legislativo y Ejecutivo, pues la Constitución primeramente dispone que las Leyes solo podrán ser creadas por el Congreso de la Unión; luego el artículo 89 del mismo ordenamiento legal dispone que el Presidente tiene como una facultad u obligación la de promulgar las leyes que expida el Congreso; por lo que en el caso atento a las facultades que confiere nuestra Norma Suprema, ése órgano legislativo, al crear la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está concediendo al Poder Ejecutivo federal con fundamento en el artículo 18, facultades para crear y prever la forma de cómo se van encontrar organizados los órganos centralizados y por lo tanto, tal atribución conlleva a que igualmente se tengan facultades para crear los reglamentos de los órganos desconcentrados. En ese entendido, el Presidente de la República delega facultades a los diversos funcionarios de las Secretarías de Estado para que éstas a su vez estén facultadas para emitir acuerdo delegatorio de facultades a otros funcionarios.

En vista de tales circunstancias, y una vez que han quedado precisados los conceptos fundamentales de los diversos órganos que integran la administración pública federal, es menester comenzar con el estudio y análisis del Servicio de Administración Tributaria, su organización y existencia dentro de la Ley.

Al respecto, cabe mencionar que el estudio en cuestión sólo abarcará el órgano centralizado denominado Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relacionado con el desconcentrado, cuyo nombre es Servicio de Administración Tributaria, toda vez que este último es el que depende jerárquicamente del primero y es el que tiene las facultades de recaudar las contribuciones federales así como sus accesorios y ordenar y practicar visitas domiciliarias, tema principal de la presente investigación y al cual se avocará el estudio tanto de la organización del Servicio de Administración Tributaria como de la existencia en la Ley de los visitadores así como su naturaleza jurídica.

Bajo esa óptica, la existencia legal del Servicio de Administración Tributaria deviene del año de 1995, tal y como se precisó en el capítulo 1 de la presente investigación, pues el día 15 de diciembre se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que dispone en su artículo primero transitorio: *“La presente Ley entrara en vigor el 1º de julio de 1997”*, por lo cual se puede afirmar que su existencia se realiza hasta la fecha últimamente citada, misma en la que se publica el decreto por el que se crea el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Ahora bien la Ley vigente en 2005 señala la naturaleza jurídica del citado órgano administrativo además de señalar las atribuciones de las cuales va a gozar.

Así entonces, tenemos que las disposiciones legales que señalan la existencia del Servicio de Administración Tributaria son los anteriormente mencionados.

Ahora bien, los artículos 1º y 7º, en sus fracciones I, IV, y VII, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria señalan a la letra lo siguiente:

*“Artículo 1.- El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de **autoridad fiscal**, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta ley.”*

“Artículo 7.- El Servicio de Administración Tributaria *tendrá las atribuciones siguientes:*

I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;

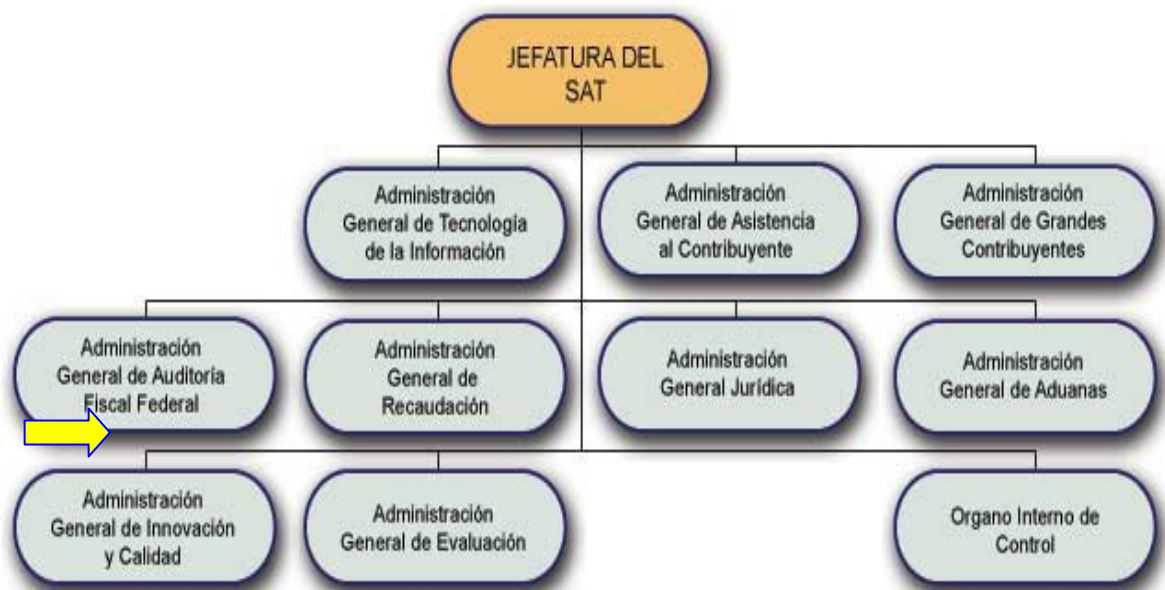
*IV. **Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones,** aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;*

*VII. Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las Disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, **ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones; ...”***

De los dispositivos anteriormente citados se deducen las atribuciones o facultades que tiene dicho órgano, que se van a tomar en consideración en el presente análisis; asimismo se observa la naturaleza del Servicio de Administración Tributaria al ser considerado como una autoridad fiscal que tiene atribuciones para llevar a cabo sus facultades de comprobación, determinar contribuciones, y obviamente recaudarlas de la manera que dispongan las Leyes.

Una vez delimitadas las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria, es de vital importancia señalar que el día 6 de Junio de 2005 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo cual pierde su vigencia el anterior, mismo que fue publicado en el citado documento oficial el día 22 de marzo del 2001.

Siendo aplicable el de última publicación, es de señalarse que de acuerdo a ese reglamento, el Servicio de Administración Tributaria estará a cargo de un Jefe, además de otras Administraciones Generales, sin embargo a continuación se inserta el siguiente organigrama que prevé las Administraciones Generales las cuales tendrán atribuciones específicas y las mismas serán delegadas a otras unidades administrativas de menor jerarquía.



De todas las Administraciones Generales que se pueden observar arriba de la que se realizará un estudio de sus atribuciones y facultades así como los diferentes órganos a los que delega facultades para poder determinar contribuciones federales a las personas que se hayan encontrado sujetas a una visita domiciliaria, es la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la cual de acuerdo al artículo 16 del nuevo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, es competente para ordenar y practicar visitas domiciliarias tal y como se demuestra con su cita textual:

“Artículo 16.- Compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

*I.- Establecer las políticas, lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, así como las **Administraciones Locales de Auditoría Fiscal** y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en las siguientes materias: revisión de las declaraciones de los contribuyentes y de los dictámenes de contador público registrado; visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado, y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales...*

...

VII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones...

VIII.- Notificar los actos relacionados con el ejercicio de las facultades de comprobación.

...

IX.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales relacionadas con la expedición de comprobantes fiscales, con la presentación de las solicitudes o avisos en materia del Registro Federal de Contribuyentes, así como solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de los bienes y mercancías que vendan; embargar precautoriamente los bienes y mercancías con motivo del incumplimiento de las obligaciones antes citadas y levantar el embargo precautorio en los casos que proceda.

...

XIX.- Determinar los impuestos y sus accesorios de carácter federal; aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, que resulte a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar los derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios que deriven del ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo.”

Del precepto anterior se colige que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal se encuentra debidamente facultada para ordenar y practicar visitas domiciliarias así como para emitir una resolución determinante derivada de esa facultad de comprobación, tal y como lo señala la fracción IX, antes citada.

Por otro lado, **las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal**, siendo las autoridades fiscales que practican las visitas domiciliarias comúnmente, en el artículo 18 de ese mismo ordenamiento se les otorgan las mismas facultades para ordenar y practicar visitas domiciliarias, así como determinar contribuciones omitidas y sus accesorios; sin embargo, es ahí donde se comete el vicio de ilegalidad motivo de la presente investigación, precepto que cabe señalar fue modificado mediante la expedición del nuevo reglamento, hecho que en lugar de solucionar el problema lo agudizo más, tal y como se demostrará en su momento oportuno.

En el presente capítulo se delimita la investigación, primero hacia el Servicio de Administración Tributaria (SAT) luego a la Administración General de Auditoría Fiscal y por último, a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, por ser las que más frecuentemente realizan las facultades de comprobación. Por lo tanto, hasta ahora se puede decir que el SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal federal, mismo que se encuentra compuesto por diversas Administraciones Generales, de las cuales la que va a servir para desarrollar el presente estudio es la de Auditoría Fiscal Federal de manera genérica y en específico las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.

2.1.2.- Administraciones Locales de Auditoría Fiscal del Servicio de Administración Tributaria, atribuciones y facultades para practicar las visitas domiciliarias.

Al haber quedado acreditada anteriormente la delimitación del tema, resulta vital señalar que las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, tienen el carácter de autoridad fiscal, mismas que estarán a cargo de un Administrador y que podrá ser **auxiliado** por los Subadministradores, Jefes de Departamento, Coordinadores de Auditoría, Enlaces, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio, las atribuciones a que se hace referencia están conferidas en el artículo 18 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, de 6 de junio del 2005, mismo que señala lo siguiente:

*“**Artículo 18.-** Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades que a continuación se precisan:*

A. Administraciones Locales de Auditoría Fiscal:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XIV, XVI, XVIII y XXV del artículo 9 de este Reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII, XXIX, XXXI, XXXIII y XXXVII del artículo 16 de este Reglamento.

III.- Informar a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en el ejercicio de la facultad a que se refiere la fracción XIV del artículo 16 de este Reglamento, de las irregularidades cometidas por contadores públicos registrados al formular dictámenes sobre los estados financieros

relacionados con las declaraciones de los contribuyentes, o de dictámenes relativos a operaciones de enajenación de acciones, o de cualquier otro tipo de dictamen o declaratoria que tenga repercusión para efectos fiscales, de que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones y que ameriten exhortar o amonestar al contador público, o bien, suspender o cancelar su registro por no cumplir con las disposiciones fiscales; proponer a dicha Administración General el exhorto o la amonestación al contador público registrado o la suspensión o cancelación del registro correspondiente, en los casos en que proceda, por no cumplir con las disposiciones fiscales.

IV.- *Informar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, que estén o pudieran estar relacionados con el financiamiento para la comisión de los actos de terrorismo o con operaciones con recursos de procedencia ilícita, a que se refiere el Código Penal Federal, sujeto a lo previsto en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.*

B. *Subadministraciones de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal:*

I.- *Las establecidas en las fracciones V, VII y X del artículo 9 de este Reglamento.*

II.- *Las señaladas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XX, XXIV y XXVII del artículo 16 de este Reglamento.*

Respecto de las entidades y sujetos a que se refiere el artículo 19, apartado B, de este Reglamento, las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal o sus Subadministraciones, ejercerán las facultades contenidas en este artículo, conjunta o separadamente con la Administración General de Grandes Contribuyentes o las unidades administrativas adscritas a ésta,

sin perjuicio de las facultades que les correspondan de acuerdo a lo previsto en los artículos 19, 20 y 21 del presente Reglamento.

Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal estarán a cargo de un Administrador Local, quien será auxiliado en el ejercicio de las facultades conferidas en este artículo por los Subadministradores “1”, “2”, “3”, “4”, “5”, “6”, “7” y “8”, Jefes de Departamento, Coordinadores de Auditoría, Enlaces, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

Las Subadministraciones ejercerán las facultades conferidas en el apartado B de este artículo, dentro de la circunscripción territorial que corresponda a la Administración Local de Auditoría Fiscal a la que estén adscritas, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 16 del presente Reglamento.”

(Las fracciones que se resaltan con letras negritas tienen relación con la visita domiciliaria)

De lo anteriormente señalado se desprende con meridiana claridad que las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal tienen facultades expresas para ordenar y practicar visitas domiciliarias; sin embargo, el párrafo de medular importancia para esta investigación es el penúltimo, en virtud de que ahí se señalan las personas que van auxiliar al Administrador Local en el ejercicio de sus facultades, lo cual no está permitido por el diverso 16 Constitucional en su párrafo undécimo, ya que señala que las visitas domiciliarias pueden ser practicadas sólo por autoridad administrativa no por personal auxiliar de la misma que carece de facultades expresas en una Ley. Ese es el punto medular del presente estudio y con lo que no se esta de acuerdo pues se sigue omitiendo la reforma a dicho precepto legal o la delegación de facultades a ese personal AUXILIAR, para que puedan las autoridades fiscales actuar conforme a derecho.

En ese contexto, tenemos que las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y los Subadministradores sí tienen facultades para ordenar y practicar visitas domiciliarias, pero de ninguna manera se podrán considerar así los Jefes de Departamento, Coordinadores de Auditoría, Enlaces, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores, puesto que en primer término como se ha mencionado ese personal no tiene el carácter de autoridad, además de que en ninguna parte del reglamento se les otorgan facultades para ello, circunstancias que se desprenden del contenido del artículo 16 de nuestra Carta Magna, en relación con el diverso 18 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

2.2.- Legislación aplicable para la práctica de visitas domiciliarias.

En corolario con lo anterior, se realizará un estudio del marco legal que es aplicable a las facultades de comprobación fiscal, particularmente a las visitas domiciliarias por ser el tema de investigación en el presente trabajo. Se pretende que en el desarrollo de la legislación aplicable se pueda formar un criterio más convincente acerca de las atribuciones de los visitadores, adscritos a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria.

Consecuentemente, se procede a numerar y señalar los requisitos legales de las visitas domiciliarias comenzando el estudio, con lo establecido por nuestro Máximo Ordenamiento legal.

2.2.1- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Pacto Federal, como máximo ordenamiento legal establece ciertos requisitos indispensables para la práctica de visitas domiciliarias, y con el objeto de entrar de lleno al estudio del artículo 16, en sus párrafos primero, octavo y undécimo del dispositivo legal aludido; resulta prudente recordar que ese precepto

consagra los principios de legalidad y seguridad jurídica, otorgando la garantía a los gobernados de que todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado y motivado, siendo emitido por autoridad competente, además de constar por escrito. Lo anterior otorga seguridad a los particulares, en este caso los visitados, contribuyentes, o gobernados, pues no pueden ser molestados en su persona, familia, papeles, domicilio, o posesiones, sino mediante los requisitos anteriormente citados.

Ahora bien, la visita domiciliaria, ¿es un acto por el que se deban cumplir esas formalidades? La respuesta correcta es afirmativa, aclarando que no sólo esas formalidades deben seguirse a la letra por la autoridad fiscalizadora, sino también son observables las señaladas en los párrafos primero octavo y undécimo, por lo cual a continuación se transcriben:

*“**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.*

...

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

...

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.”

De una exégesis sistemática y armónica del precepto anterior, se colige en primer término que todos los actos administrativos deben constar por escrito, deben ser emitidos por autoridad competente y tienen que ser debidamente fundados y motivados, entendiéndose por lo primero la cita textual del precepto o preceptos legales exactamente aplicables al caso concreto, y por lo segundo la expresión de las causas especiales, razones particulares, o circunstancias inmediatas que llevaron a la autoridad a emitir determinado acto.

Las visitas domiciliarias, son catalogadas como un acto de molestia hacia los gobernados, pues implica el hecho de que personas totalmente desconocidas se presenten en el domicilio de los particulares para el efecto de llevar a cabo una diligencia administrativa que contempla la revisión de la contabilidad en la residencia de los contribuyentes.

En ese tenor, la orden de visita correspondiente además de los requisitos de fundamentación y motivación, debe reunir las formalidades prescritas para los cateos, como son que se mencione: a) la persona buscada, b) el lugar donde debe realizarse la diligencia, c) el objeto o finalidad que se pretende, d) levantar acta circunstanciada de los hechos y omisiones encontrados, e) conceder al visitado la oportunidad de designar dos testigos de asistencia y únicamente ante su negativa serán propuestos por la autoridad que se encarga de realizar la diligencia.

Lo anterior en atención a la inviolabilidad del domicilio que tutela el primer párrafo del artículo 16 constitucional, además de la seguridad jurídica que se le debe brindar al visitado; en el sentido de que se es menester se brinde la certeza de que una autoridad con facultades va introducirse en su morada con un objeto específicamente delimitado, lo que corrobora la intención del constituyente de preservar las garantías de los individuos, dado que a ninguno de nosotros nos gustaría que personas totalmente desconocidas tocaran a la puerta con la intención de revisar la documentación donde uno lleva su contabilidad.

En ese entendido; los requisitos que deben observar las autoridades fiscales al momento de iniciar una visita domiciliaria, son los siguientes:

a) Al momento de apersonarse por primera vez los visitadores en el domicilio fiscal del contribuyente visitado, deben de notificar una **orden de visita**, la cual debe constar por escrito, debe estar emitida por autoridad competente y debe encontrarse debidamente fundada y motivada.

b) Dicha orden deberá señalar la persona a la que va dirigida o su representante legal.

c) Igualmente debe señalarse el objeto, entendiendo como tal lo que se pretende con la documental mencionada; es decir, se debe señalar el periodo a revisar así como los impuestos a los cuales se encuentra sujeto el contribuyente visitado.

d) De todas las diligencias debe levantarse al concluir un acta circunstanciada en presencia de dos testigos, documento en la que se harán constar los hechos y omisiones que hayan acontecido en el desarrollo de la diligencia, los testigos de referencia deben ser designados por el visitado o su representante legal y sólo en caso de que no hubiere personas presentes o el visitado no quisiere nombrarlos lo hará la autoridad, asentándolo todo en acta circunstanciada.

Por último, la facultad discrecional para practicar visitas domiciliarias se encuentra establecida en el párrafo undécimo del artículo 16, constitucional, pues el mismo dispone que las autoridades administrativas podrán practicar visitas domiciliarias únicamente para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, mediante la exhibición de los libros y papeles que los particulares llevan para esos efectos, sujetándose a las formalidades prescritas para los cateos y a lo establecido por las leyes respectivas.

El artículo anteriormente analizado es muy importante para la presente investigación, en virtud de que en el mismo se señala de manera tajante: *“las autoridades administrativas estarán facultadas para practicar las visitas domiciliarias”*, por lo que de la oración anterior no se desprende que esa facultad este conferida a otras personas sino únicamente a la autoridad, entendiendo como tal, a la persona que se encuentra investida de facultades o atribuciones para desempeñar diversas actividades, poniendo énfasis del poder público.

Relacionado con lo anterior, es de mencionarse que los visitantes, personal que practica físicamente la visita domiciliaria no es una autoridad y tampoco tiene facultades expresas para llevar a cabo el mencionado acto de molestia que, como se ha dicho, debe satisfacer los requisitos más rigurosos para su exacta aplicación.

Ahora bien, por lo que se refiere al último y penúltimo renglones del párrafo comentado, tenemos que el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión la potestad para legislar la manera como debe practicarse esa facultad administrativa, pues en esos renglones se menciona que *se estará a lo prescrito para los cateos y las leyes respectivas*, por lo que se entiende que el Poder Legislativo Federal es el encargado de establecer o señalar las bases que se deben tomar en consideración al momento de practicar el procedimiento fiscalizador. Esa regulación se encuentra establecida principalmente en el Código Fiscal de la Federación, ordenamiento legal que se pasa a estudiar a continuación.

2.2.2.- Código Fiscal de la Federación

El Código Fiscal de la Federación es el ordenamiento legal que contiene las disposiciones generales aplicables en materia fiscal, tales como son las personas que se encuentran obligadas al régimen fiscal, el establecer cuales son los ingresos de la Federación y su naturaleza jurídica, así como el nacimiento de la obligación jurídica tributaria y sus formas de extinción, además de las facultades

de comprobación y el procedimiento al cual van estar sujetas, aparte de los medios ordinarios de defensa que proceden en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales.

Sin embargo; lo que interesa en la presente investigación es lo referente a las facultades de comprobación fiscal, en particular a las visitas domiciliarias, que se encuentran reguladas en el artículo 42, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, precepto legal que establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

...

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

El precepto que antecede, señala claramente las facultades que tienen las autoridades fiscales, sin embargo, se eligió el estudio de la visita domiciliaria por ser el procedimiento fiscalizador por excelencia, pues es el más utilizado por las autoridades competentes.

Además de señalar expresamente y en cumplimiento al mandato constitucional que la mencionada facultad de comprobación debe ser practicada por autoridades fiscales, el precepto desglosado menciona que las atribuciones que otorga esa Ley tienen como finalidad el comprobar que los propios contribuyentes, responsables solidarios, o terceros cumplan con las disposiciones fiscales, para que en su momento se emita resolución determinante o se tengan elementos para conocer de los delitos fiscales.

Por lo que se refiere a las visitas domiciliarias, nos encontramos en el supuesto de que las mismas deben ser practicadas por autoridad fiscal, en el domicilio del contribuyente, responsable solidario, o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, para que en caso de existir omisiones a las disposiciones fiscales se haga constar en actas y finalmente se determine el crédito por autoridad competente y con las formalidades que consagra nuestra legislación.

En ese tenor, es importante mencionar brevemente el procedimiento utilizado por las autoridades fiscales, en este caso, las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, como unidades administrativas pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, pues sólo así se podrá comprender la importancia que tienen los visitantes en la práctica de ese medio de comprobación.

La visita comienza con la emisión de la orden de visita, para que la misma sea notificada, en términos de el artículo 44 fracción II, 46, 134 fracción I y 137, todos del Código Fiscal de la Federación; en dicha orden se autorizan a las personas que van a intervenir como visitantes adscritos a la Administración Local de Auditoría Fiscal que corresponda en razón del domicilio del visitado. Ahora una vez notificada la orden se debe hacer constar todo en acta circunstanciada, documento donde se deben señalar todos los hechos y omisiones que sucedieron al momento de practicar la diligencia, solicitando a la persona con la que se entienda para que señale dos testigos, apercibiéndolo que en caso de negativa los visitantes lo harán sin que ese documento pierda su legalidad por ese hecho, lo cual se debe hacer constar en acta circunstanciada para que tenga plena validez.

Bajo esa óptica, es de mencionarse que las visitas domiciliarias no se desarrollan en poco tiempo, dado que el periodo que se revisa en las mismas es la de todo un ejercicio fiscal, es decir, que se solicita la exhibición de los registros que se tienen de la contabilidad; por ese motivo, la duración o el plazo general

que tienen las autoridades es el de seis meses, plazo que puede ser prorrogado una sola vez por el mismo tiempo, lo cual implica que el mencionado acto de molestia puede durar hasta un año, para que se levante acta final de visita. Una vez levantada el acta final, las autoridades fiscales podrán emitir resolución determinante en un nuevo plazo de seis meses.

De toda diligencia dentro del procedimiento fiscalizador se debe levantar acta circunstanciada con los requisitos que establece la Ley especial y nuestra Carta Magna.

Entre los requisitos más importantes que deben reunir los visitadores está la de su correcta identificación, situación que igualmente se debe hacer constar por escrito con las formalidades antes descritas, toda vez que así se cumple con el principio de seguridad jurídica a favor del gobernado, ya que sólo así puede saber que las personas que se presentan en su domicilio se encuentran adscritas a la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria.

La importancia de los visitadores en la práctica es vital pues sin ellos no se podría llevar a cabo la finalidad de las facultades de comprobación, ya que ese personal es el que practica la visita domiciliaria, siendo la autoridad fiscal la que emite la orden y en su caso determina el adeudo.

La visita domiciliaria se encuentra regulada del artículo 42 al 47 del Código Fiscal de la Federación y las formalidades para emitir resolución determinante se encuentran establecidas en el artículo 50 de ese mismo ordenamiento legal.

2.2.3.- Ley del Servicio de Administración Tributaria

En el presente punto sólo se retoma lo ya planteado en los puntos 2.1., y 2.1.2., relatados con anterioridad, pues ya se ha mencionado la naturaleza jurídica del Servicio de Administración Tributaria, además de la finalidad u objeto que

persigue por medio de la Ley del Servicio de Administración Tributaria que esencialmente consiste en recaudar contribuciones federales, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar adeudos mediante facultades de comprobación, por lo que ahora se debe atender a su estructura interna para observar cuales son las autoridades que ostentan atribuciones para la practica de las visitas domiciliarias.

2.2.4.-Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

El reglamento Interior del SAT, es el medio que va otorgar existencia a las Unidades Administrativas que integran ese órgano desconcentrado, pues en caso de que no se regulará la forma en cómo se va encontrar integrada la máxima autoridad fiscal, no habría manera de que ejerciera sus facultades, dado que por medio del reglamento es como se delegan las facultades a las diferentes administraciones generales, y éstas igualmente delegan facultades a los demás órganos o funcionarios de menor jerarquía.

Lo anterior es así toda vez que el reglamento es un acto jurídico formalmente administrativo, tiene su origen en el Presidente de la República, y materialmente legislativo, porque crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, por medio del cual se desarrollan y complementan en detalle las normas de una ley a efecto de hacer más eficaz y expedita su aplicación a los casos concretos, determinando de modo general y abstracto los medios para ello.⁵

Los artículos donde se señalan las autoridades que estarán facultadas para practicar visitas domiciliarias son el 2º, 16 fracciones VII, VIII, IX, y XIX, en estrecha relación con el diverso 18, del citado reglamento; en esos preceptos legales en primer lugar se señalan las administraciones que van integrar el Servicio de Administración Tributaria, en segundo se le otorgan facultades para ordenar y practicar visitas a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal,

⁵ GARZA Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, Décimo Octava Edición, Porrúa, México, 1999, p. 44.

y por último ésta delega facultades a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, así como a los Subadministradores que integran esas últimas.

En ese entendido y para el objeto de la presente investigación, tenemos que las autoridades con facultades expresas para ordenar y practicar visitas domiciliarias son las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal, como dependencias del Servicio de Administración Tributaria y las Subadministraciones pertenecientes a esas unidades administrativas.

2.2.5.- Jurisprudencia

La jurisprudencia en nuestro sistema es considerada como una fuente formal del derecho; es la interpretación de la ley por medio de criterios de órganos que están facultados para impartir justicia siempre velando o tutelando las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución, así como la debida interpretación de la ley.

La jurisprudencia puede ser emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea por el Pleno o por cualquiera de las Salas que la integran o los Tribunales Colegiados de Circuito; todos estos órganos del Poder Judicial de la Federación. Para que se pueda formar jurisprudencia es necesario que se emitan cinco criterios en un mismo sentido sin ninguno en contrario.

La jurisprudencia emitida por el Pleno de la Corte es obligatoria para las Salas y Tribunales Colegiados así como para todos los demás tribunales, incluyendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior se encuentra sustentado en el artículo 192, de la Ley reglamentaría de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede fijar jurisprudencia, por medio del Pleno de la Sala Superior de ese órgano, sólo que se establece como primera diferencia a las sustentadas por el Poder Judicial, que éstas fijan jurisprudencia con tres criterios en el mismo sentido sin ninguno en contrario; la segunda es que la jurisprudencia del Tribunal Fiscal sólo puede ser emitida por el Pleno o alguna de sus secciones, y por último, que los criterios emitidos por ese órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Federal están limitados a referirse a la ilegalidad, mientras que los emitidos por el Poder Judicial se refieren a la constitucionalidad de las leyes.

En materia fiscal la jurisprudencia juega un papel muy importante, pues las leyes o disposiciones fiscales son la mayoría de las veces muy ambiguas u oscuras, además de existir muchas antinomias y lagunas legales, por lo que hacen falta criterios de interpretación que señalen el sentido real de esos preceptos desentrañando en todo caso lo que quiso decir el legislador.

Acorde a lo anterior y respecto de la presente investigación, es menester señalar que existen tesis jurisprudenciales que aceptan que los visitadores no reúnen la calidad de autoridades fiscales; por lo tanto, considero que se viola flagrantemente nuestro Máximo Ordenamiento legal tal y como se detallará en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO 3.

VISITA DOMICILIARIA. NATURALEZA JURÍDICA.

3.1.- Concepto de Visita Domiciliaria.

La visita domiciliaria es una facultad de comprobación que se otorga a las autoridades fiscales con la finalidad de que vigilen el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de los contribuyentes, toda vez que en muchas ocasiones se omite el pago por parte de los gobernados, máxime cuando es obligación de las personas que ubican su actividad en las hipótesis normativas que establecen un gravamen, contribuir al gasto público, ya sea de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, tal y como lo dispone el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues como se ha mencionado anteriormente, en nuestro país no existe una cultura para pagar contribuciones, pues se tiene la creencia fundada de que todas sus aportaciones son utilizadas en gran medida por las personas encargadas de la administración pública, ya sea federal, local o municipal, para satisfacer sus propios intereses y no en beneficio de la colectividad.

Otra definición de visita domiciliaria quedaría de la siguiente manera: es el procedimiento fiscalizador practicado por la autoridad fiscal competente, en el domicilio fiscal del contribuyente mediante el cual se realiza una revisión de documentos de carácter contable, para el efecto de comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales.

Al respecto se estima que es un procedimiento, porque presupone una serie de actos concatenados que tienen una finalidad.

Los actos relacionados entre si dentro del procedimiento de visita domiciliaria son los consistentes en que debe existir una orden de visita; de todas las diligencias practicadas al amparo del mandamiento citado deberá levantarse

acta circunstanciada, entendiéndose por tal el documento realizado por la autoridad competente donde se hacen constar los hechos y omisiones que se conocieron al momento de practicar la diligencia; esos documentos se denominarán acta de inicio y actas parciales, posteriormente se llevará a cabo la última acta parcial y se deberá otorgar un plazo de veinte días al visitado para que desvirtúe lo asentado en actas parciales y última acta parcial, si el visitado no hiciere manifestación alguna se procede a elaborar acta final de visita, y una vez notificada la autoridad fiscal tiene el plazo de seis meses para emitir resolución determinante o liquidatoria, donde finalmente se le impone una carga económica al contribuyente consistente en los impuestos omitidos actualizados, multas, recargos, gastos de ejecución y en su caso la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

Por las razones expuestas se le denomina procedimiento; sin embargo, también es considerado como un acto de molestia hacia los particulares en virtud de que debe reunir los requisitos señalados en el primer párrafo del artículo 16 del Pacto Federal, en relación con el octavo y undécimo párrafos del mismo dispositivo legal.

Ahora bien, la finalidad de la que se habla al momento de desarrollar la visita es comprobar que se hayan cumplido las disposiciones fiscales, es decir, que el visitado se encuentre al corriente en los ejercicios sujetos a revisión, sin embargo, cuando la autoridad inicia la facultad de comprobación aludida es porque seguramente el visitado es incumplido en el cumplimiento de sus obligaciones.

Respecto al concepto de visita domiciliaria, Emilio Margáin Manautou, asegura: “Podemos considerar que esta facultad es la más importante de las autoridades fiscales y que causa intranquilidad en quienes la padecen, aun y cuando cumplan correctamente con sus obligaciones fiscales, primero, por las molestias que causa el tener a un personaje ajeno al propio que anda

escudriñando todo, y, segundo, porque no es raro que surjan problemas entre dicho personal sobre una errónea aplicación o interpretación de los ordenamientos tributarios aplicables, que dará origen a fuertes desembolsos para defenderse y nulificar la actuación de la autoridad fiscal.”⁶

3.1.2.- Elementos o Sujetos que intervienen en el desarrollo de una visita domiciliaria.

Una vez que se ha señalado el concepto de visita domiciliaria, resulta también necesario brindar el concepto de los sujetos que están en relación mientras se lleva a cabo el procedimiento fiscalizador, por lo tanto, se procede a realizar las siguientes definiciones:

3.1.3.- Gobernado

El particular o gobernado es cualquier persona que incurre en el hecho generador en la relación jurídico tributaria que guarda con el Estado y se ubica en un supuesto de causación en estrecho vinculo con las normas aplicables, por lo cual se encuentra obligada a tributar dependiendo de la actividad que realice, en términos del artículo 31 fracción IV del nuestra Carta Magna.

En ese entendido, el gobernado es la persona física o moral, también denominada contribuyente o visitado, dentro del procedimiento de visita domiciliaria, la cual tiene que permitir el acceso de los visitadores a su domicilio para que verifiquen si es cumplido en su obligaciones fiscales, siempre y cuando la facultad cumpla con los requisitos legales a que haya lugar.

Por medio de ese procedimiento fiscalizador; los visitadores se apersonan en el domicilio del contribuyente con el objeto de notificar la orden de visita domiciliaria, para que posteriormente le requieran o soliciten todo tipo de registro

⁶ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Facultades de Comprobación Fiscal*, tercera edición corregida y aumentada, México, Porrúa, 2005, p. 6.

respecto de los tributos que se encuentre obligado a pagar según la legislación aplicable, luego en seguida de más de cuatro veces de apersonamientos en el domicilio buscado por parte de las personas autorizadas, la autoridad competente impone un crédito fiscal, en caso de que se haya descubierto incumplimiento de las disposiciones fiscales, y se emite una resolución determinante.

En caso de que el visitado no esté conforme con la resolución determinante podrá manifestar lo que a su derecho convenga ante la propia autoridad que emitió el acto, mediante recurso de revocación; en el entendido de que la misma sería Juez y parte, o acudir en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a demandar la nulidad de la resolución impugnada porque la misma se considera ilegal; igualmente podrá elegir por que medio quiere controvertir el acto administrativo que le causa perjuicio, pues los dos se interponen dentro de los cuarenta y cinco días siguientes contados a partir del día siguiente que surte efectos la notificación del acto administrativo. Sin embargo; aquí el contribuyente tiene la “ventaja” de que puede interponer en primer lugar recurso administrativo y contra la resolución expresa o negativa ficta del mismo, juicio de nulidad ante las Salas Regionales competentes; en caso de que considere que la resolución determinante viola directamente sus garantías individuales puede acudir a solicitar el amparo ante los Juzgados de Distrito competentes dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la multa; también puede interponer juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo cual es claro que en ese sentido la legislación fiscal brinda la oportunidad al gobernado de inconformarse en contra de los actos de autoridad.

3.1.4.- Autoridad

La autoridad en el proceso fiscalizador en comento; es aquella que ordena la práctica de visita domiciliaria, pues el funcionario que la emite es el único de los que participan que tiene facultades expresas para ello, tal y como quedó señalado

en el capítulo respectivo, pues hay una diferencia notoria entre una autoridad y un simple auxiliar de la misma.

Para el efecto de establecer quienes son autoridades durante la gestación y desarrollo de una visita domiciliaria, resulta necesario señalar primeramente qué se entiende por autoridad en general. La palabra autoridad (del Latín *auctoritas* – *atís*: “prestigio”, “garantía”, ascendencia, “potestad”; de *auctor*: “hacedor”, “autor”, “creador”; a su vez de *augeo, ere*: “realizar”, “conducir”) significa dentro del lenguaje ordinario: “estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno”, “prerrogativa” “potestad”, “facultad”.⁷

Ahora bien, los juristas entienden por autoridad la posesión de quien se encuentra investido de facultades o de funciones o de la persona o cosa que goza (o se le atribuye) “fuerza, ascendencia u obligatoriedad”. Por extensión, la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores legítimos del poder.

De lo anterior se desprende que el significado persistente de *auctoritas* expresa primeramente “ascendencia, fuerza, vínculo”; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad, función; por último, se refiere a los individuos o entidades investidos de estas facultades o funciones. Estos tres significados descriptivos (estrechamente relacionados entre sí) reciben la carga ritual, mágica o ideológica que rodea los usos de “autoridad”.

En razón de lo expuesto; el término autoridad se utiliza en nuestra legislación para establecer qué o quiénes van a tener ese carácter otorgándole facultades expresas para que puedan practicar libremente sus actos, ya sea que la propia Ley otorgue facultades o que se realice la delegación de las mismas mediante un decreto o reglamento.

⁷ BERGER ADOLF, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Filadelfia, The American Philosophical Society 1968, p.339

Por otro lado; la autoridad pública es aquella que pertenece a uno de los poderes del Estado, ya sea el Ejecutivo el Legislativo o el Judicial. Estos órganos están conformados por un ente o unidad que representa al poder público, mientras que también dicho poder puede recaer directamente en un funcionario público, que tenga facultades expresas para ello.

En el derecho administrativo se ha mencionado que autoridad es la persona física, trabajador del Estado, dotada de poder público por la Ley.

Al respecto Gabino Fraga afirma que: “Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad”.⁸

Las anteriores consideraciones nos permiten apreciar la notoria característica de todas las autoridades, que es la consistente en que se les deben conferir facultades expresas para que las mismas se encuentren en condiciones de realizar sus funciones con estricto apego a derecho.

Concretizando; tenemos que las autoridades fiscales son en principio los órganos formalmente administrativos que tienen facultad de recaudar y administrar los ingresos fiscales del Estado y revisar la situación de los contribuyentes, para cerciorarse si cumplen con las disposiciones legales respectivas y llegado el caso, determinar créditos adicionales, imponer sanciones y en general; emitir actos que causen o puedan causar un agravio en materia fiscal. Como autoridades fiscales además de la ya mencionada dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se encuentran los organismos fiscales autónomos; tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

⁸ FRAGA GABINO, *Derecho Administrativo*, 44ª. edición., México, Porrúa, 2005. p 126.

Por lo que se refiere al tema de estudio, tenemos que las autoridades que intervienen directamente en el procedimiento fiscalizador denominado visita domiciliaria, son las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, pues la mencionada unidad administrativa perteneciente al Servicio de Administración Tributaria, es la encargada y facultada para ordenar y practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes; sin embargo, ese órgano integrante del SAT, no se encuentra en posibilidades de llevar a cabo sus facultades por si solo, toda vez que es un ente complejo integrado por diversos funcionarios y empleados público; por lo tanto; en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se señala claramente quién tendrá el carácter de autoridad para llevar acabo esa facultad de comprobación tan importante para el fisco federal.

Así entonces, el artículo 18, del citado Reglamento, contenido en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de junio del 2005, señala en su parte medular que las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal tendrán facultades para ordenar y practicar visitas domiciliarias. Igualmente se introducen como una novedad esas mismas atribuciones para los Subadministradores que pertenecen a esas Administraciones Locales, por lo cual en el papel, a partir del 7 de junio de 2005, día en que entra en vigor el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, por así disponerlo el artículo primero transitorio, ahora no es sólo una autoridad la facultada en el procedimiento de visita domiciliaria para ordenarlas y practicarlas, sino que ya se encuentran facultados los Subadministradores.

3.1.5.- Visitador

El término visitador es empleado por el Código Fiscal de la Federación vigente en 2005, en sus artículos 45, 46, para referirse a las personas que se presentan en el domicilio del contribuyente para notificar la orden de visita domiciliaria y posteriormente requerir exhiba documentación donde tenga registrada su contabilidad.

Nótese como el concepto de autoridad y visitadores es distinto, pues estos últimos no tienen el carácter de autoridades, en virtud de que no hay un precepto legal que otorgue a estas personas facultades expresas para poder intervenir como lo hacen en la multireferida facultad de comprobación.

Así las cosas, he de manifestar que el visitador es un empleado público, sin que ni siquiera llegue a ser un servidor público, y menos aún autoridad, lo cual deviene en una violación directa al artículo 16, Consitucional, en sus párrafos primero, octavo y undécimo, por las consideraciones que en su momento se harán valer para efectos de comprobar dicha ilegalidad.

Se afirma lo anterior, porque de un análisis realizado a la naturaleza jurídica de ese personal, se llegó a la conclusión de que no tiene facultades expresas para encargarse de la práctica de visitas domiciliarias, razón por la cual tampoco es autoridad, no es un funcionario público, toda vez que los funcionarios públicos son las personas que adquieren un nombramiento y ejercen actividades de mando, decisión y representación de un órgano gubernamental; además de que dicho personal se le otorgan facultades expresas para realizar sus actos, no son servidores públicos, pues la característica de éstos, es que se desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público; en cambio se está de acuerdo en que los visitadores son empleados gubernamentales, dado que sólo intervienen en la ejecución de los actos.

En ese orden de ideas, debemos entonces apreciar que los visitadores, en su carácter de coordinadores, auditores, supervisores, etcétera, no son más que simples empleados gubernamentales que de acuerdo al Reglamento Interior de referencia son simples auxiliares de autoridad, sin facultades expresas para que puedan realizar o practicar visitas domiciliarias.

Capítulo 4

VISITAS DOMICILIARIAS ILEGALES AL NO SER PRACTICADAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

La problemática existente consiste en que la ley señala una cosa y en la práctica sucede otra, lo anterior es así en virtud de las siguientes consideraciones:

Como se ha manifestado con antelación, la Constitución Federal en su artículo 16, señala cómo deben practicarse las visitas domiciliarias y por quien deben ser practicadas, siendo las facultadas expresamente las autoridades administrativas, donde como ya se expuso encuadra perfectamente el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, el mencionado órgano desconcentrado faculta a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal para ordenar y practicar visitas domiciliarias; asimismo, esa Administración delega esas facultades mediante el Reglamento Interior del SAT, a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, y de carácter novedoso a los Subadministradores de las unidades administrativas antes mencionadas.

¿Por qué se menciona que la delegación de facultades a los Subadministradores es novedosa?

Las facultades para ordenar y practicar las visitas domiciliarias, eran exclusivas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal; sin embargo, a partir de la emisión del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de junio del 2005, se le otorgan facultades a los Subadministradores para ordenar y practicar esas diligencias, lo cual se aprecia de la simple transcripción de los diversos 25, y 18 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, preceptos que literalmente precisan lo siguiente:

ANTERIOR

"ARTÍCULO 25. Compete a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades siguientes:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XV, XVI, XVII y XIX del Artículo 11 de este reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVI y XXVII del Artículo 23 de este reglamento.

III.- Informar a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de las irregularidades cometidas por contadores públicos al formular dictámenes sobre los estados financieros relacionados con las declaraciones de los contribuyentes, o de dictámenes relativos a operaciones de enajenación de acciones, o de cualquier otro tipo de dictamen o declaratoria que tenga repercusión para efectos fiscales, de que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones, que ameriten exhortar o amonestar al contador público, o bien, la suspensión o cancelación del registro correspondiente por no cumplir con las disposiciones fiscales; proponer a dicha Administración General el exhorto o la amonestación al contador público o la suspensión o cancelación del registro correspondiente, en los casos en que proceda, por no cumplir con las disposiciones fiscales.

Respecto de las entidades y sujetos a que se refiere el Apartado B del Artículo 17 de este reglamento, las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal ejercerán las facultades en materia aduanera, salvo la verificación de origen. También ejercerán las facultades señaladas en la fracción XL del Apartado A del artículo antes señalado.

Cuando las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal inicien facultades de comprobación respecto de un sujeto de su competencia, éste lo continuará siendo por los ejercicios fiscales revisados, hasta la emisión del oficio respectivo que dé por concluidas las citadas facultades de comprobación, aun en el caso de que por la presentación de alguna declaración complementaria el contribuyente se ubique en los supuestos establecidos en la fracción XII del Apartado B del Artículo 17 de este reglamento, incluyendo el caso de la reposición de dichas facultades de comprobación, con motivo de una resolución favorable al particular que las haya dejado sin efecto.

Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal estarán a cargo de un Administrador Local, quien será auxiliado en el ejercicio de las facultades conferidas en este artículo por los Subadministradores "1", "2", "3", "4" y "5", Jefes de Departamento, Coordinadores, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio."

VIGENTE

"ARTÍCULO 18.- Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades que a continuación se precisan:

A. Administraciones Locales de Auditoría Fiscal:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XIV, XVI, XVIII y XXV del artículo 9 de este Reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII, XXIX, XXXI, XXXIII y XXXVII del artículo 16 de este Reglamento.

III.- Informar a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en el ejercicio de la facultad a que se refiere la fracción XIV del artículo 16 de este Reglamento, de las irregularidades cometidas por contadores públicos registrados al formular dictámenes sobre los estados financieros relacionados con las declaraciones de los contribuyentes, o de dictámenes relativos a operaciones de enajenación de acciones, o de cualquier otro tipo de dictamen o declaratoria que tenga repercusión para efectos fiscales, de que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones y que ameriten exhortar o amonestar al contador público, o bien, suspender o cancelar su registro por no cumplir con las disposiciones fiscales; proponer a dicha Administración General el exhorto o la amonestación al contador público registrado o la suspensión o cancelación del registro correspondiente, en los casos en que proceda, por no cumplir con las disposiciones fiscales.

IV.- Informar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, que estén o pudieran estar relacionados con el financiamiento para la comisión de los actos de terrorismo o con operaciones con recursos de procedencia ilícita, a que se refiere el Código Penal Federal, sujeto a lo previsto en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

B. Subadministraciones de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal:

I.- Las establecidas en las fracciones V, VII y X del artículo 9 de este Reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XX, XXIV y XXVII del artículo 16 de este Reglamento.

Respecto de las entidades y sujetos a que se refiere el artículo 19, apartado B, de este Reglamento, las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal o sus Subadministraciones, ejercerán las facultades contenidas en este artículo, conjunta o separadamente con la Administración General de Grandes Contribuyentes o las unidades administrativas adscritas a ésta, sin perjuicio de las facultades que les correspondan de acuerdo a lo previsto en los artículos 19, 20 y 21 del presente Reglamento.

Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal estarán a cargo de un Administrador Local, quien será auxiliado en el ejercicio de las facultades conferidas en este artículo por los Subadministradores "1", "2", "3", "4", "5", "6", "7" y "8", Jefes de Departamento, Coordinadores de Auditoría, Enlaces, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

Las Subadministraciones ejercerán las facultades conferidas en el apartado B de este artículo, dentro de la circunscripción territorial que corresponda a la Administración Local de Auditoría Fiscal a la que estén adscritas, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 16 del presente Reglamento.

De la transcripción de marras se observa con claridad que el diverso 25, del Reglamento Interior del SAT publicado el 22 de marzo del 2001, vigente hasta la fecha en que entró en vigor el artículo 18, que igualmente se inserta a la letra, contemplaba únicamente a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal como autoridades fiscales para ordenar y practicar visitas domiciliarias; dicho precepto legal cambió desde la forma en como se encontraba estructurado pues sólo mencionaba la competencia de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal, y contenía tres fracciones, mientras que el precepto actual señala desde el inicio la competencia de las unidades administrativas pertenecientes a la Administración General Jurídica, por lo cual se divide actualmente en dos apartados A y B, señalando para las Administraciones Locales entre otras facultades las de ordenar y practicar visitas domiciliarias, pues son los supuestos señalados en el artículo 16 del Reglamento Interior de referencia; mientras que por otro lado, faculta también a las Subadministraciones por lo que se refiere al ejercicio de facultades de comprobación donde se encuentra igualmente la facultad de ordenar y practicar el citado procedimiento fiscalizador.

El último párrafo del citado artículo 25 -que ya no se encuentra vigente- es el mismo que el antepenúltimo del artículo 18, el cual sí se encuentra vigente y quedó de la misma manera, tal y como se puede comprobar en la hoja que antecede, circunstancia que transgrede gravemente el principio de seguridad jurídica de los particulares puesto que el mismo establece:

...

“Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal estarán a cargo de un Administrador Local, quien será auxiliado en el ejercicio de las facultades conferidas en este artículo por los Subadministradores “1”, “2”, “3”, “4”, “5”, “6”, “7” y “8”, Jefes de Departamento, Coordinadores de Auditoría, Enlaces, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio”...

Dicho párrafo no se modificó absolutamente en nada que tenga que ver con que los visitadores tengan facultades para poder practicar las visitas domiciliarias, en virtud de que ese párrafo señala quiénes van a ser auxiliares de la autoridad para que ésta pueda llevar a cabo sus facultades, donde encuadrarían perfectamente las facultades discrecionales de las precitadas Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, pues claramente señala que los funcionarios y empleados públicos ahí mencionados tendrán el carácter de personal de ayuda para la Administración mas no así de autoridades con facultades propias, elemento que resulta indispensable para intervenir en el procedimiento de visita domiciliaria conforme al artículo 16 undécimo párrafo de nuestra Constitución.

En esa tesitura, se advierte la contradicción entre el texto legal (Constitución) y la práctica, dado que personas con carácter de auxiliares de una autoridad, prácticamente deciden la suerte del visitado respecto sus obligaciones fiscales.

Lo anterior se agudiza; si atendemos que el Presidente de la República, se encuentra facultado para expedir Reglamentos y crear por ende autoridades que hagan cumplir lo establecido en los ordenamientos sustantivos, pues nos ubicaríamos en una constante perpetración a los principios de legalidad y seguridad jurídica que deben observarse en el desarrollo del procedimiento fiscalizador, medularmente porque en el artículo 18 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se omite contemplar al personal encargado de practicar visitas como una autoridad administrativa en los términos que el artículo 16 undécimo párrafo de nuestra Carta Magna contempla.

Bajo ese contexto, los Jefes de Departamento, Coordinadores de Auditoría, Enlaces, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores, no tienen facultades expresas dentro del reglamento para poder practicar facultades de comprobación, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 16, Constitucional párrafo undécimo, el cual, como se

ha mencionado con antelación, manifiesta claramente que las **autoridades administrativas** podrán practicar visitas domiciliarias.

En dado caso, con esa reforma que se hizo al Reglamento Interior los que podrían llevar a cabo las visitas con estricto apego a derecho son los Subadministradores, toda vez que se les han otorgado facultades expresas para practicar dichas diligencias administrativas; sin embargo esos funcionarios públicos no practicarán visitas domiciliarias pues ese personal rara vez realiza diligencias fuera de las oficinas del Servicio de Administración Tributaria.

Concatenado a lo expuesto, se analiza a continuación cuales son las ventajas y desventajas de las atribuciones otorgadas a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal en el nuevo reglamento para practicar visitas domiciliarias.

En ese entendido tenemos en primer término que las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, podrán ordenar y practicar con mayor facilidad las visitas domiciliarias, dado que esa facultad no sólo se concede al Administrador sino que ahora tal y como lo señala el apartado B, del artículo 18 correspondiente al ordenamiento legal comentado, los Subadministradores también tienen facultades expresas para ello

Se considera que con el otorgamiento de atribuciones a los Subadministradores, se persigue facilitar las facultades de comprobación para que así, con facultades propias no tengan que estar a la espera de que el Administrador Local de su visto bueno para llevar a cabo la orden de visita domiciliaria, lo anterior así se deduce de una simple lectura al penúltimo párrafo del artículo 18 precitado, toda vez que en el diverso 25 del Reglamento anterior sólo se hacía mención a cinco Subadministradores cuando en el vigente ya se nombran hasta ocho de esos funcionarios, con lo cual uno se puede imaginar que la carga de trabajo será mejor distribuida y las auditorias consistentes en el

procedimiento fiscalizador podrán ser mas eficaces y precisas para cumplir con los requisitos legales.

Sin embargo, eso no puede ser porque los Subadministradores mencionados tendrían que practicar las visitas por sí mismos, dado que el artículo 18 del nuevo Reglamento Interior del SAT, no prevé el personal que podrá auxiliar a esos funcionarios ya que el penúltimo párrafo como se ha mencionado es tajante al respecto al señalar, “*las Administraciones Locales de Auditoría serán auxiliadas por...*” siendo notorio que el personal ahí mencionado sólo puede auxiliar a los Administradores más no así a los Subadministradores, por lo que es evidente que no existe personal de auxilio a las Subadministraciones para el efecto de practicar facultades de comprobación, y aunque existiera no tendría el carácter de autoridad fiscal, por lo que en tales circunstancias no podría ejercerlas conforme a derecho.

Lo anterior ocasiona una de las causas que señala Adam Smith cuando un impuesto se convierte en antieconómico, ya que se está configurando su hipótesis donde manifiesta que el empleo de un gran número de funcionarios, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos suponen otra contribución adicional sobre el pueblo, trae como resultado que el impuesto o la contribución no se utilice eficazmente, pues en el caso concreto, las autoridades autorizan visitantes sin que la ley o reglamento, faculte a éstos para practicar visitas domiciliarias, lo cual trasciende como un vicio de legalidad que ocasiona que los contribuyentes incumplidos puedan impugnar sus resoluciones y alegar tales irregularidades con amplias posibilidades de obtener un fallo favorable ya sea del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o del Poder Judicial Federal.

Conforme a lo expuesto, no es justo que los particulares estemos pagando impuestos o contribuciones para mantener a esos funcionarios que cabe señalar, aunque pretendan realizar bien su trabajo están impedidos para hacerlo, no por alguna discapacidad personal sino por las lagunas existentes en la Ley.

Un ejemplo claro y conciso de lo que sucede con los visitadores, es la solicitud de información y documentación que una vez iniciada la visita domiciliaria piden al gobernado signándola los propios visitadores como si tuvieran competencia para ello, por lo cual me permito acompañar a la presente investigación, como anexo uno el oficio de solicitud de información y documentación controlado con el número 324-SAT-09-III-B-b-1-84630 de fecha quince de diciembre de dos mil tres, emitido al amparo de la orden de visita número VRM1300427/03, pues en el mismo, se aprecia claramente que los visitadores a discreción solicitan la documentación necesaria para practicar la visita.

Así entonces encontramos que la principal problemática es que los visitadores no son autoridades y por ese simple hecho no pueden practicar visitas domiciliarias de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, agregando que los Subadministradores, ahora con facultades para ordenar y practicar visitas no cuentan con personal auxiliar que además se encuentre facultado para llevar acabo facultades discrecionales.

4.1.- Propuesta.

En este punto, toda vez que derivado de la interpretación del artículo 16, primero, octavo y undécimo párrafos, en relación con el 7º de la Ley del Servicio de Administración, 16 y 18 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se ha observado una violación constante al primero de los numerales citados en su undécimo párrafo, es urgente proponer como solución a la problemática planteada, una adición al artículo 18 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la cual abraza tres cuestiones importantes mismas que se destacan a continuación:

PRIMERA.- Se deben otorgar facultades a los auxiliares de la Administración sólo para practicar visitas domiciliarias.

SEGUNDA.- Propongo que igualmente se adicione el personal de auxilio a las Subadministraciones de Auditoría, pues como se ha demostrado no tienen auxilio de ningún empleado, y que por supuesto estos últimos tengan facultades expresas para actuar de esa forma.

TERCERA.- Como última opción o solución al problema propongo que se emita un acuerdo delegatorio de facultades a los órganos auxiliares para que puedan cumplir con las facultades de comprobación y no se siga vulnerando nuestro mandato constitucional.

Tomando en consideración lo anterior, el artículo en comento enseguida de su penúltimo párrafo, debe quedar como sigue:

A su vez, los Subadministradores “1”, “2”, “3”, “4”, “5”, “6”, “7” y “8”, serán auxiliados por los Coordinadores de Auditoría, Enlaces, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores,

sólo por lo que respecta a la práctica o realización de las visitas domiciliarias.

Los Coordinadores de Auditoría, Enlaces, Supervisores, Auditores, Inspectores, Verificadores, Ayudantes de Auditor y Notificadores, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio, tendrán las facultades conferidas en las fracciones VII, VIII, IX y XX, del artículo 16 de este Reglamento, solo por lo que respecta a la practica de las visitas domiciliarias, más no las relativas a la orden respectiva.

En caso de quedar así el precepto legal en cita, tendríamos como consecuencia que se dejase de violar la Constitución y que las autoridades puedan realizar sus facultades de comprobación de manera más eficaz, lo cual se traduce en menos pérdidas millonarias en los juicios de nulidad y amparos en los que interviene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de su órgano desconcentrado encargado de su defensa.

Sólo en caso de que no fuera posible esa propuesta, se tendría que realizar una delegación de facultades al personal auxiliar para que tengan atribuciones expresas para practicar las visitas domiciliarias, dado que el acuerdo delegatorio de ninguna manera suprime las facultades de las autoridades, sino que el funcionario competente concede facultades para que en auxilio una persona u órgano encuentre atribuciones para actuar de cierta forma.

Sirve de apoyo a lo expuesto la tesis II-TASS-9653, pronunciada por el Pleno de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal, consultable en la Revista del Tribunal Fiscal Federal, Año VIII. No. 86. Febrero 1987, a foja 651, la cual incluye al presente trabajo de investigación como anexo dos.

Al respecto, me parece que es completamente aplicable el criterio supracitado, toda vez que el acuerdo delegatorio sería sólo para el desahogo, realización o practica de las facultades de comprobación, en específico de la

visita domiciliaria, pues considero que no tiene caso que las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal tengan facultades sin ejercerlas; creo que es mejor transferirlas a un órgano que las necesita para que su actuar sea apegado a la legalidad.

Finalmente, creo que las propuestas realizadas en la presente investigación son viables y necesarias para el buen funcionamiento de las Administraciones Locales de Auditoría, pues así sus resoluciones estarían debidamente fundadas, lo que se traduciría en un paso a la observancia del principio de legalidad y no un beneficio a la colectividad, o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público particularmente.

CONCLUSIONES.

Primera.- Como conclusión del presente trabajo de investigación, es menester señalar que todos los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados; es decir, deben citar el precepto legal exactamente aplicable al caso concreto, lo cual significa que un acto administrativo debe contener los numerales que otorguen facultades expresas para realizar el acto que se está desarrollando, lo cual no sucede en la especie tal y como ha quedado demostrado en la presente investigación pues se ha acreditado que los visitadores no tienen facultades propias para practicar visitas.

No es óbice que los artículos 43 fracción II y 45 primer párrafo, ambos del Código Fiscal de la Federación, establezcan que los visitadores designados en la orden solicitarán documentación y practicarán la facultad fiscalizadora, toda vez que dicha codificación es de carácter adjetivo, lo que implica que tutela las normas de procedimiento y que para desentrañar si un visitador tiene facultades para actuar dentro de la visita domiciliaria son atendibles las normas de carácter sustantivo, en este caso el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, por lo que si éste dispositivo no concede las atribuciones a los auxiliares para practicar visitas, entonces debe concluirse que el código citado, por si mismo, no puede atribuir facultades al personal auxiliar en sustitución del Reglamento, pues se llegaría al supuesto de obligar a las autoridades a realizar un acto por un órgano u personal que incluso no existe en el ordenamiento interno que consagra su estructura y funcionamiento.

Uno de los motivos que me permitió llegar a esa conclusión es el hecho de que la Constitución en su artículo 133, establece literalmente lo siguiente:

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

Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Conforme lo anterior, se colige claramente la jerarquía de leyes; establecida en ese artículo señala como máximo ordenamiento legal a la Constitución Federal, por lo tanto, si en el presente estudio la Constitución infiere que solamente las autoridades administrativas estarán facultadas para practicar facultades de comprobación entonces las personas que intenten practicarlas llámense auditores, coordinadores, etcétera deben tener facultades expresas para ello y no ser simples auxiliares de la autoridad

Lo anterior, porque las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que manda la ley, en éste caso la Constitución, y si en el caso las visitas domiciliarias deben ser practicadas por autoridades administrativas, entonces aquellas personas que no reúnen tal requisito están impedidas para intervenir en el procedimiento de visita, lo cual se robustece con la tesis jurisprudencial correspondiente a la Quinta Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXV, página 1917, misma que se acompaña al presente como anexo tres.

En esa tesitura, la conclusión principal consiste en que se esta violando un precepto constitucional diariamente sin que las autoridades hagan algo al respecto.

Segunda.- Ya hemos señalado que la orden de visita debe expedirse por autoridad competente y ahora, como formalidad, tenemos que el desahogo de la visita domiciliaria debe ser practicada o realizada por quien sea autoridad.

Bajo ese contexto, es de apreciarse que retomando el contenido del artículo 16 párrafo octavo de nuestra Constitución, se ordena que la autoridad levante acta circunstanciada de los hechos y omisiones encontrados al momento de notificar la

orden, por lo que si en los términos del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, se debe levantar acta circunstanciada de toda visita en el domicilio fiscal y los visitadores no tienen calidad de autoridad fiscal, entonces su actuar contraviene el precepto de nuestra Carta Magna que se viene refiriendo.

Cabe señalar que los fallos de los Tribunales, en relación a la figura jurídica de los visitadores, atienden a la razón de que las personas así designadas en la orden, son auxiliares de la autoridad y que sus determinaciones en su caso no constituyen una resolución impugnabile por tal circunstancia, lo que robustece la ilegalidad comentada que no es reparada por el Soberano competente, circunstancia que se aprecia con mayor claridad en la tesis VI.3o.A.210 A, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial Federal, misma que se anexa al presente estudio como anexo cuatro.

De la tesis anteriormente mencionada se dilucida que el Poder Judicial acepta que los visitadores, con cualquier carácter ya sea de auditor, coordinador etcétera, no son autoridades sino auxiliares sin facultades para practicar visitas domiciliarias.

Tercera.- No obstante las conclusiones alcanzadas, los fallos de los Tribunales competentes consideran que los actos de los visitadores en su carácter de auxiliares son apegados a la legalidad, pues esencialmente advierten que la orden de visita y la resolución determinante, son emitidos por autoridad con plenas facultades, por lo que consecuentemente no se vulneran los derechos del gobernado, lo cual, únicamente denota la intención de proteger el procedimiento de fiscalización, sin atender el principio de legalidad y seguridad jurídica, pues de lo contrario el particular podría alegar lo que en su derecho conviniera en contra de los actos emitidos al amparo de una orden de visita, sin esperar a que se dictara resolución definitiva, como sucede en la especie, soportando, en ocasiones, actos de molestia durante largos plazos sin necesidad alguna.

En ese tenor, debe dotarse de facultades a los auxiliares de las autoridades fiscales para el efecto de practicar visitas domiciliarias, pues sólo de esa forma se dejaría de violar de manera indiscriminada nuestra Constitución, específicamente el artículo 16 en sus párrafos primero, octavo y undécimo.

ANEXO UNO



SECRETARÍA
DE
HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA
ADMINISTRACION LOCAL DE AUDITORIA
FISCAL DEL SUR DEL DISTRITO FEDERAL
CON SEDE EN EL DISTRITO FEDERAL
EN EL DISTRITO FEDERAL
SUBADMINISTRACION "2"
324-SAT-09-III-B-b-1-84630
GAA890630QC5

ASUNTO: SE SOLICITA LA INFORMACION Y
DOCUMENTACION QUE SE INDICA.

ENTREGA PERSONAL

MEXICO, D.F., A 15 DE DICIEMBRE DE 2003.

GALLASTEGUI ARMELLA ABOGADOS, S.C.
LA OTRA BANDA No. 74
COL. TIZAPAN
DELEG. ALVARO OBREGON,
C.P. 01090, MEXICO, D.F.

ESTA ADMINISTRACION LOCAL DE AUDITORIA FISCAL DEL SUR DEL DISTRITO FEDERAL, CON SEDE EN EL DISTRITO FEDERAL EN EL DISTRITO FEDERAL, DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, EN RELACION CON LA VISITA DOMICILIARIA QUE SE LE ESTA PRACTICANDO AL AMPARO DE LA ORDEN DE VISITA NUMERO VRM1300427/03, CONTENIDA EN EL OFICIO NUMERO 324-SAT-09-III-E-a-2-69871 DE FECHA 17 DE JULIO DE 2003, EXPEDIDO POR LA C.P. MAGNOLIA CRUZ RUIZ, EN SU CARACTER DE ADMINISTRADORA DE LA ADMINISTRACION LOCAL DE AUDITORIA FISCAL DEL SUR DEL DISTRITO FEDERAL CON SEDE EN EL DISTRITO FEDERAL, EN EL DISTRITO FEDERAL, A SU NOMBRE, MISMO QUE FUE NOTIFICADO AL C. LUIS MANUEL MARQUEZ CABALLERO, EL 22 DE JULIO DE 2003, EN SU CARÁCTER DE TERCERO, CON CARGO DE ASISTENTE ADMINISTRATIVO DE LA CONTRIBUYENTE VISITADA, SEGUN CONSTA EN EL ACTA PARCIAL DE INICIO CORRESPONDIENTE, LEVANTADA CON FECHA 22 DE JULIO DE 2003, A FOLIOS NUMEROS 13243020003001, 13243030003002, 13243040003003, 13243050003004, 13243060003005, 13243070003006 y 13243080003007, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 42, FRACCION II; Y 45, PRIMER PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR; SE SERVIRA PROPORCIONAR A CUALQUIERA DE LOS VISITADORES QUE DESAHOGAN LA VISITA, MENCIONADOS EN LA ORDEN ANTES CITADA, RECIBIDOS POR LA MISMA PERSONA A QUIEN LE FUE ENTREGADA LA ORDEN INVOCADA, LA INFORMACION Y DOCUMENTACION QUE ENSEGUIDA SE MENCIONA, RELATIVA AL EJERCICIO FISCAL COMPRENDIDO DEL 1º DE ENERO DE 2002 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002.

EXHIBA ORIGINAL DE LA SIGUIENTE DOCUMENTACION:

1.- EXHIBA ORIGINALES Y PROPORCIONE COPIAS DE LOS ESTADOS BANCARIOS DE LAS CUENTAS ABIERTAS A SU NOMBRE, EN BBV BANCOMER, S.A. NUMEROS 0446181473, 0446181481, 0446181465 Y 0446181503, POR EL EJERCICIO FISCAL COMPRENDIDO DEL 1 DE ENERO DE 2002 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, LAS CUALES CONSTAN EN SUS REGISTROS CONTABLES, ASI MISMO IDENTIFIQUE LOS DEPOSITOS BANCARIOS EFECTUADOS EN DICHAS CUENTAS CON LAS FACTURAS EXPEDIDAS POR LA CONTRIBUYENTE Y EN SU CASO ACLARE EL ORIGEN DE LOS MISMOS.

2.- EXHIBA ORIGINALES Y PROPORCIONE COPIAS DE LOS ESTADOS BANCARIOS DE LAS CUENTAS ABIERTAS A SU NOMBRE, EN EL BANCO NACIONAL DE MEXICO, NUMEROS



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA
ADMINISTRACION LOCAL DE AUDITORIA
FISCAL DEL SUR DEL DISTRITO FEDERAL
CON SEDE EN EL DISTRITO FEDERAL
EN EL DISTRITO FEDERAL
SUBADMINISTRACION "2"
324-SAT-09-III-B-b-1-84630
GAA890630QC5

HOJA No. 2

9027437271, 9028717485, 7488914, 9031259582 Y 9031261539 POR EL EJERCICIO FISCAL COMPRENDIDO DEL 1 DE ENERO DE 2002 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, LAS CUALES CONSTAN EN SUS REGISTROS CONTABLES, ASI MISMO IDENTIFIQUE LOS DEPOSITOS BANCARIOS EFECTUADOS EN DICHAS CUENTAS CON LAS FACTURAS EXPEDIDAS POR LA CONTRIBUYENTE Y EN SU CASO ACLARE EL ORIGEN DE LOS MISMOS.

3.- EXHIBA ORIGINALES Y PROPORCIONE COPIAS FOTOSTATICAS DE LA DECLARACION ANUAL NORMAL Y COMPLEMENTARIA EN SU CASO DEL EJERCICIO DEL 1 DE ENERO DE 2002 AL 31 DE DICIEMBRE 2002.

4.- EXHIBA Y PROPORCIONE COPIAS FOTOSTATICAS DE LAS DECLARACIONES PROVISIONALES, NORMALES Y COMPLEMENTARIAS EN SU CASO POR EL EJERCICIO DEL 1 DE ENERO DE 2002 AL 31 DE DICIEMBRE 2002.

LA INFORMACION Y DOCUMENTACION SERA EXAMINADA EN EL LUGAR EN EL QUE SE DESARROLLA LA VISITA.

ESTA INFORMACION Y DOCUMENTACION DEBERA PROPORCIONARSE EN FORMA COMPLETA, CORRECTA Y OPORTUNA, MEDIANTE ESCRITO EN ORIGINAL Y DOS COPIAS FIRMADO POR EL CONTRIBUYENTE O SU REPRESENTANTE LEGAL, HACIENDO REFERENCIA AL NÚMERO DE ÉSTE OFICIO, DENTRO DEL PLAZO DE SEIS DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE NOTIFIQUE EL PRESENTE OFICIO, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 53 INCISO b) DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE.

SE HACE DE SU CONOCIMIENTO QUE AL NO PROPORCIONAR AL PERSONAL AUTORIZADO, EN FORMA COMPLETA CORRECTA Y OPORTUNA, LOS INFORMES, DATOS Y DOCUMENTOS QUE SOLICITEN PARA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACION DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 42, FRACCION II, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE, DENTRO DEL PLAZO OTORGADO PARA TAL EFECTO, CONSTITUYE UNA INFRACCION EN TERMINOS DEL ARTICULO 85, FRACCION I, DEL CODIGO CITADO, LA CUAL SE SANCIONA DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN EL ARTICULO 86, FRACCION I, DEL PROPIO ORDENAMIENTO EN CUYO CASO, LA AUTORIDAD PODRA PROCEDER EN TERMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 40 DEL REFERIDO CODIGO FISCAL.

recibi original del presente oficio
en las 16:30 hrs. del día
16 - Dic - 03

es Manuel Marquez Ceballos.

[Firma]
Tercero

ATENTAMENTE
Sufragio Efectivo. No Reección.
La visitadora.

[Firma]
C. MARIA MAGDALENA SANCHEZ AGUILAR

ANEXO DOS

Justicia Fiscal y Administrativa 2006

Época: Segunda
Instancia: Pleno
Fuente: Revista del Tribunal Fiscal de la Federación
Tesis: II-TASS-9653
Página: 651
Revista: Año VIII. No. 86. Febrero 1987.

No. de registro: 10,562
Precedente

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

ACUERDOS DELEGATORIOS.- SU OTORGAMIENTO NO IMPLICA LA REVOCACION DE LAS FACULTADES QUE POR LEY TIENE EL FUNCIONARIO QUE DESEMPEÑA LAS FUNCIONES QUE SE DELEGAN.-

Si a través de un acuerdo delegatorio el titular de una Secretaría encomienda a un funcionario el desempeño de determinadas funciones que, a su vez y hasta el momento, han sido ejercidas por diversas dependencias no se entenderá que en virtud de aquél se revocan o suspenden las facultades de estos últimos, ya que su investidura proviene directamente de la ley y no se pueden, mediante un mero acto administrativo, cancelar las funciones que el legislativo les ha encomendado. Además de que, por regla general, los acuerdos que en estos términos se emiten, tienen por objeto auxiliar, y no suprimir, a las autoridades que desempeñan determinadas actividades administrativas. (64)

Revisión No. 352/81.- Resuelta en sesión de 23 de febrero de 1987, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.

ANEXO TRES

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXV

Tesis:

Página: 1917

No. de registro: 328,960

Aislada

Administrativa

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.

Dentro de nuestro régimen constitucional, de facultades enumeradas, las autoridades solamente pueden ejecutar aquellos actos para los cuales están expresamente autorizadas por la ley; por tanto, si las autoridades administrativas de un Estado, rechazan la publicación en el periódico oficial, de una convocatoria expedida por una empresa, para citar a sus accionistas a una asamblea, basándose en que quienes la suscribieron, no acreditaron el carácter de representantes legales de la empresa, no obran con justificación legal, pues dichas autoridades no están facultadas para dilucidar cuestiones de personalidad, las cuales sólo pueden ser dirimidas por las judiciales.

Amparo administrativo en revisión 4171/39. Compañía Industrial Jabonera, S. M. L. 10 de agosto de 1940. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

ANEXO CUATRO

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Diciembre de 2004

Tesis: VI.3o.A.210 A

Página: 1276

No. de registro: 180,024

Aislada

Administrativa

ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. AUN CUANDO POR SU CONTENIDO LA ACTUACIÓN DE LOS VISITADORES NO PUEDA TRASCENDER A LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS, ESTO NO LAS PRIVA DE LA CALIDAD DE DOCUMENTOS PÚBLICOS.

Si bien la tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, diciembre de dos mil, página cuatrocientos veintitrés, de rubro: "ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SU NATURALEZA Y OBJETO.", se refiere a los alcances y efectos de las atribuciones de los auxiliares de los administradores de Auditoría Fiscal, en cuanto señala que los actos de los visitadores no trascienden a la esfera jurídica del gobernado, que constituyen actos de ejecución de un mandamiento para la práctica de la visita, y que generalmente son opiniones que pueden servir para motivar la resolución que en su caso emita la autoridad competente para calificar el contenido de las actas levantadas por los visitadores, dicho criterio no considera que los documentos de mérito carezcan del carácter de públicos, ni de su contexto puede inferirse tal idea, atento a que ese tema no fue debatido en el asunto que originó la tesis referida. Ahora bien, el hecho de que por su contenido la actuación de los visitadores no pueda trascender a la esfera jurídica de los gobernados, no priva de la calidad de documento público a las actas que levanten dichos funcionarios auxiliares de la administración, pues se trata de documentos elaborados en el ejercicio de una función pública, como en el caso lo es la notificación y ejecución de una resolución de autoridad administrativa.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 248/2004. Constructores Civiles Angelopolitanos, S.A. de C.V. 8 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Juan Calvillo Carrasco.

Nota: La tesis citada, aparece publicada con el número 2a. CLV/2000.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, decimoséptima edición, México, Porrúa, 2004.

BERGER, Adolf, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Filadelfia, The American Philosophical Society, spi, 1968.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, tercera edición, México, Oxford, 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, quinta edición, México, Limusa-Noriega Editores, 2006.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima cuarta edición, México, Porrúa, 2005.

GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero Mexicano*, décima tercera edición actualizada, México, Porrúa, 1997.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, décimo octava edición, México, Porrúa, 1999.

_____. *Facultades de Comprobación Fiscal*, tercera edición corregida y aumentada, México, Porrúa, 2005.

SCJN. *Manual del Justiciable en Materia Administrativa*, México, Poder Judicial de la Federación, 2003.

RAE. *Diccionario de la lengua española*, vigésimo primera edición, Madrid, Real Academia Española, Espasa-Calpe, 1992.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 22 de abril del 2001 y 06 de junio de 2005.