

42  
rei



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES**

**DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA  
EN LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS  
DE LA SECRETARIA DE HACIENDA  
Y CREDITO PUBLICO**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A**

**ALEJANDRO DURAN AVILES**

**DIRECTOR DE TESINA: MTRD. HUBERTO CASTILLO GONZALEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1997**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **RECONOCIMIENTO**

**Deseo agradecer muy ampliamente al director de esta tesina, el profesor Huberto Castillo González, por su guía y paciencia para la conclusión de este trabajo.**

### **A MIS PADRES**

Como reconocimiento a su comprensión y a sus estímulos para el desarrollo personal y profesional.

### **A MIS HERMANOS**

Por su amor fraternal.

### **A MIS AMIGOS**

Por su apoyo y aliento para la conclusión de esta investigación.

## **INDICE**

<b>Proemio .....</b>	<b>5</b>
<b>1.- Reestructuración de la Administración Pública Mexicana</b>	<b>8</b>
- La función de la S.H.C.P. en la Administración Pública Federal .....	15
- Desconcentración Administrativa en la S.H.C.P. ....	22
<b>2.- Desconcentración Administrativa en la Subsecretaría de Ingresos .....</b>	<b>31</b>
- Antecedentes .....	31
- Creación de las Administraciones Fiscales Regionales.....	34
- Desarrollo del Proceso de Desconcentración en la Subsecretaría de Ingresos.....	35
<b>3.- Creación del Servicio de Administración Tributaria .....</b>	<b>45</b>
- Antecedentes .....	45
- Objeto, atribuciones y estructura.....	49
<b>Conclusiones.....</b>	<b>59</b>
<b>Bibliografía</b>	
<b>Anexos</b>	

## **PROEMIO**

El Sistema Político Mexicano se caracteriza por ser centralizado, siendo esta peculiaridad consecuencia de la concentración económica y social en la que nuestro país ha vivido tradicionalmente.

Para algunos economistas, el desarrollo económico se ve frenado por la excesiva centralización en la producción, en la riqueza y en el poder político. Las crisis económicas cíclicas se han intentado superar a través de teorías como las que se inclinan o favorecen la producción y a la oferta -el "ofertismo"- o por el contrario, las que piensan que fortaleciendo el consumo y la demanda -el "keynesianismo"-, sin embargo, la experiencia ha superado a las teorías.

En la crisis actual, dominan las teorías "neoliberales", las cuales pretenden superarla, con el sacrificio de la mayoría de la población del país al provocar la contracción del empleo y el salario real. Al respecto, el Dr. Raúl Olmedo comenta: "En toda gran crisis se acaba por entender que no es ni en la producción ni en el consumo donde radica el verdadero problema sino en la **distribución**. Para volver al desarrollo se requiere desencadenar un proceso de descentralización, desconcentración y desacumulación, no solamente de la economía sino también de la política, de las

**relaciones sociales, de la cultura, de los hábitos cotidianos, de los modos de pensar y de sentir.”<sup>1</sup>**

**Es en este contexto que el proceso de desconcentración administrativa desarrollado en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sido una de las experiencias más amplias dentro de la administración pública federal, ya que éste da inició en el año de 1973 con la creación de las Administraciones Fiscales Regionales (AFR'S), y culmina en la actualidad, con la creación del Servicio de Administración Tributaria el 15 de diciembre de 1995.**

**El presente trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de desconcentración administrativa en la S.H.C.P., a través de la creación de las Administraciones Fiscales Regionales en la Subsecretaría de Ingresos y su devenir histórico hasta la creación del órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria, con la finalidad de determinar su impacto en la política recaudadora y fiscalizadora en dicha Secretaría y en una mayor eficiencia en la captación y distribución de los recursos tributarios.**

**Por lo anterior, este trabajo se compone de tres apartados; el primero se denomina Reestructuración de la Administración Pública Mexicana, en el cual se esbozan los antecedentes de las**

---

<sup>1</sup> Olmedo, Raúl. "Iniciación a la economía de México, descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos". Ed. Grijalbo, México 1984, págs. 11-12

**transformaciones que ha presentado la administración pública federal desde la independencia de nuestro país hasta la actualidad, las funciones y atribuciones principales de la S.H.C.P. y los antecedentes de la desconcentración administrativa en la misma dependencia.**

**El segundo apartado, llamado Desconcentración Administrativa en la Subsecretaría de Ingresos, presenta el desarrollo cronológico de la transformación de esta unidad administrativa desde el año de 1972 a la fecha.**

**Finalmente en el tercer apartado se enuncian las principales características y atribuciones del Servicio de Administración Tributaria.**

## **1. REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA**

En la actualidad, todos los países latinoamericanos están viviendo un proceso de transformación política de sus Estados y México no es la excepción. La sociedad mexicana se viene manifestando fuertemente; han surgido organizaciones no gubernamentales y guerrillas regionales.

Los partidos políticos están en la búsqueda de una reforma política. El Estado busca una reforma de su relación con la sociedad civil, con el objeto de democratizarse y eficientizar su quehacer funcional y mejorar su estructura organizacional.

La reforma del gobierno que en México se está planteando -al igual que en toda América Latina-, comprende rubros como: la reforma electoral, el fortalecimiento del poder legislativo -al otorgársele funciones de fiscalización sobre el poder ejecutivo- y la consolidación del federalismo.

La reforma gubernamental surge como resultado de las crisis económicas, políticas y sociales. Es en el contexto del Estado benefactor cuando se hace necesaria, ya que éste participaba en diversas actividades económicas, las cuales comenzaron a ser reclamadas por la sociedad civil: "en la versión más sencilla, la reforma del Estado es el cambio de los criterios con los que el

Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional.”<sup>2</sup>

La reforma se presenta por la necesidad de abrir espacios para la actividad de la sociedad civil en las esferas de lo económico, político, social y cultural, que venían ocupando mayoritariamente las instancias públicas.

El Estado en México tiene una profunda y marcada tendencia hacia el autoritarismo y la centralización; esto lo observamos desde la etapa precolombina en nuestra historia, la cual se distingue por una fuerte tendencia hacia estas características, rasgos que se manifestaron también durante la dominación española.

Un claro ejemplo de centralización es el surgimiento de la nación en 1824, ya que en lugar de que el Acta Constitutiva la sancionaran los estados que la formarían, sucede a la inversa: el Acta que constituye a la nación, origina también a los estados que la conforman.

En la actualidad somos un país formalmente federalista, pero que en realidad tiene características fuertemente centralistas. El Estado ha tenido que revisar las atribuciones del aparato administrativo,

---

<sup>2</sup> Rebolledo Gout, Juan. La reforma del Estado en México. México 1994, Ed. Presidencia de la República - FCE, pág. 39.

con el objeto de determinar cuáles serán transferidas a los gobiernos de los estados y municipios, con todos los recursos y responsabilidades que esto implica.

En este sentido, el ejecutivo federal se planteó la necesidad de reformar la administración pública federal, ya que desde 1967, cuando el Lic. José López Portillo era titular de la Comisión de Administración Pública señalaba: “para solventar las necesidades de un plan de desarrollo económico y social (era necesario efectuar) una reforma administrativa cabal (que abaricara) todas las áreas y niveles del gobierno”.<sup>3</sup>

La reforma no es una novedad, dado que el proceso de cambio de estructura y funciones ha sido una constante en la administración pública mexicana. Esto se puede comprobar al dar una breve revisión a los diversos intentos por mejorarla y adecuarla a las necesidades, desde la independencia hasta nuestros días.

Al inicio de la vida independiente, la administración pública operaba con cuatro secretarías de Estado,<sup>4</sup> mismas que permitían garantizar la soberanía recién adquirida, mantener el orden público en el interior del país, administrar el sistema de fueros de la época y

---

<sup>3</sup> Citado por Carrillo Castro, Alejandro. “Reforma administrativa en México”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, no. 92, Ed. UNAM, México 1980, pág. 14

<sup>4</sup> La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Guerra y Marina, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos y la de Hacienda.

proveer de los recursos para cubrir los gastos de la incipiente burocracia y del ejército.

Treinta y dos años después de consumada la independencia se hizo necesaria la creación de una nueva secretaría: la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, con el objeto de procurar restablecer la actividad económica y fomentar la colonización de zonas despobladas del país.

Debido a la guerra civil, la administración pública vive una situación de desorden y caos administrativo durante el período comprendido entre la consumación de la independencia en 1821 hasta el triunfo de la República en 1867. Esta situación se manifiesta en los múltiples cambios de titulares de las dependencias existentes, siendo un ejemplo la Secretaría de Hacienda, la cual cambió de titular en 57 ocasiones durante ese lapso. En el año de 1861, durante la gestión de Benito Juárez, se intenta reformar la estructura de la administración pública; sin embargo, las prioridades del gobierno se enfocaron a enfrentar la invasión extranjera a México.

En el porfiriato, los cambios administrativos se encaminaron a los aspectos de modernización técnica y comunicaciones. No es casual que en 1891 se creara la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, ya que era necesario cimentar la infraestructura para el pleno desarrollo del capitalismo en México.

La Constitución de 1917 permite constituir órganos distintos a las secretarías existentes en la administración pública, que dependieran directamente del titular del Poder Ejecutivo. En este contexto se crean, en 1917, los Departamentos Administrativos de: Contraloría, de Abastecimientos Generales, de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Generales; el de Estadística surge en 1924, y el de Presupuesto en 1928.

Asimismo, se crearon departamentos administrativos con responsabilidades importantes, tales como el departamento del Trabajo (1932), el Agrario (1934) y el de Salud Pública (1937), los cuales al transcurrir el tiempo, se transformarían en secretarías de Estado.

Con la gestión del presidente Lázaro Cárdenas inician los períodos sexenales y se elabora el primer Plan Sexenal. La aplicación de éste requirió la aparición de nuevas estructuras administrativas que lo hicieran posible. Esta fue una administración que se transformó hasta en cuatro ocasiones. Durante este sexenio surgen los departamentos Forestal y de Caza y de Pesca, de Asistencia Social Infantil, de Asuntos Indígenas y de Marina.

Las administraciones posteriores no se distinguieron por hacer transformaciones tan radicales como las del general Cárdenas. Durante la gestión del general Avila Camacho, el departamento de

Marina Nacional se transformó en secretaría, y se fusionaron la secretaría de Asistencia y el departamento de Salud Pública.

El presidente Alemán crea las secretarías de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la de Recursos Hidráulicos. Durante el gobierno de López Mateos surgen la secretaría de la Presidencia y el departamento de Turismo. Por otro lado, la secretaría de Bienes Nacionales se transformó en la del Patrimonio Nacional. Asimismo, la secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se divide y da lugar al surgimiento de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y a la de Obras Públicas.

Con las modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, realizadas en 1958, las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, absorben las funciones sustantivas de programación, presupuesto y control de toda la administración pública, constituyéndose como el llamado "triángulo de la eficiencia".

Será hasta 1976, con el entonces presidente López Portillo, que se aplica la única Reforma Administrativa considerada como tal. Primero, por la trascendencia y dimensiones que alcanzó en el campo de la administración pública. Segundo, porque implicó la revisión de la organización gubernamental, con el objeto de hacerla congruente al nivel de desarrollo del país. Dicha reforma dio lugar al establecimiento de cinco nuevas secretarías de estado (la Secretaría

de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Comercio) y un departamento administrativo más (Departamento de Pesca).

Tal vez la aportación más significativa de este proceso haya sido el conjunto de disposiciones jurídicas que se desarrollaron para la consolidación de la organización de la administración pública, siendo la más representativa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que en ésta se concentran y establecen las atribuciones de las dependencias que la conforman.

Esta Ley facultaba a la entonces creada Secretaría de Programación y Presupuesto para desarrollar funciones de regulación y apoyo global tales como: la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la evaluación y el control; funciones que antes desarrollaban cuatro distintas dependencias.

Además, la S.H.C.P. vio fortalecidas sus funciones de vigilancia y control, debido a las facultades que le otorgaban las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y de Deuda Pública, en materia de crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública permitió que se simplificaran las estructuras de la administración y se especificaran

las responsabilidades que competen a cada dependencia. Asimismo, se dio paso a la regulación de otras funciones prioritarias con la promulgación de las nuevas Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Deuda Pública, así como las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Otro aspecto importante que trajo aparejada la promulgación de dicha Ley, fue la disposición de que sólo mediante Acuerdo del titular del ejecutivo federal se podrían crear entidades paraestatales.

Como se ha observado, son las condiciones históricas las que determinaron los diversos intentos por reformar la administración, mismos que reflejan las metas y objetivos perseguidos por cada gobierno en su empeño por eficientar y modernizar las estructuras y funciones de la administración pública mexicana.

### **La función de la S.H.C.P. en la Administración Pública Federal**

La S.H.C.P. desarrolla diversas funciones sustantivas para la buena marcha de la administración pública, como por ejemplo:

- **Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.**

- **Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.**
- **Dirigir la política monetaria y crediticia.**
- **Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.**
- **Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda.**
- **Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.**
- **Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuestos de egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del presidente de la República.**
- **Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.**
- **Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.**
- **Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.**

- **Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.**<sup>5</sup>

De éstas, la función más representativa es la de recaudar y concentrar los fondos suficientes para el desarrollo de los programas y actividades gubernamentales.

El marco legal que regula la actividad de esta dependencia se fundamenta en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice:

Son obligaciones de los mexicanos:  
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.<sup>6</sup>

Asimismo, el artículo 73, fracción VII dice:

El Congreso tiene facultad:  
VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> García León, Carlos A. (compilador). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. PAC, México D.F., 1995, págs. 23-25

<sup>6</sup> H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, México 1996, pág. 56

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 73

Así como el artículo 74, fracción IV dice:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:  
IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.<sup>8</sup>

¿Y cómo es que logra su misión?. A través del cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, fuente directa de ingresos del Gobierno Federal.

Con relación a los impuestos, éstos se definen en el artículo 2, fracción I del Código Fiscal :

**Impuestos** son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II (Aportaciones de Seguridad Social), III (Contribuciones de Mejoras) y IV (Derechos) de este artículo.

Asimismo, en el artículo 2, fracción IV se define a los Derechos :

**Derechos** son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismo descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de

---

<sup>8</sup> Ibid. pág. 94

los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los aprovechamientos y productos se definen en el artículo 3 y que a la letra dice:

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

Son **productos** las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.<sup>9</sup>

La recaudación y la fiscalización son funciones prioritarias de esta dependencia. La primera, es el conjunto de actividades que permite al gobierno federal concentrar los recursos necesarios para su operación. Porque si nos preguntamos qué actividad gubernamental no requiere de recursos económicos para su desarrollo, podremos darnos cuenta de la importancia de esta función. La segunda, es la vigilancia que realiza la S.H.C.P. y le permite controlar el cumplimiento de los contribuyentes a las leyes impositivas vigentes, efectuando auditorías a personas físicas y morales, lo que propicia garantizar la recaudación voluntaria o forzosa de los impuestos.

---

<sup>9</sup> Decreto del Código Fiscal de la Federación 1996, publicado en el D.O.F. del 15 de diciembre de 1995.

Por lo anterior, podemos concluir que la S.H.C.P., cumple funciones prioritarias para la buena marcha de la administración pública federal. Ya que si ésta no realiza sus funciones principales, se verán afectados el desarrollo de planes y programas gubernamentales, porque estará limitada su operación por la falta de recursos para su desarrollo.

En el proceso de concentrar los recursos económicos necesarios, la Secretaría se vale de dos elementos para el logro de su objetivo; primero: la captación directa, la cual consiste "en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como obtener recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior y en el extranjero"<sup>10</sup>; segundo: la inducción de recursos financieros que requieren las actividades de los sectores privado y social, la cual es resultado de la operación hacendaria, a través de la aplicación del gasto público.

La Secretaría desarrolla su proceso de planeación de acuerdo con los lineamientos marcados en el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) y con los planes y programas estratégicos acordados políticamente, resultado del contexto político-económico que se presente en su actuación. Con base en esto desarrolla las

---

<sup>10</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Vol. 2, Funciones y Especialidades, Ed. INAP, México 1988, pág. 83

estrategias que le permiten, a través de la determinación de la política de ingresos, buscar los recursos económicos necesarios para el desarrollo del P.N.D.

Es pertinente señalar que una fuente importante de ingresos para el erario federal, es la operación del sector paraestatal. En razón de esto, el Ejecutivo Federal determinó, en 1983, que fuera la S.H.C.P. la encargada de coordinar y dirigir la política integral de precios y tarifas de los productos y/o servicios prestados por las entidades y dependencias de la administración pública.

Actualmente la S.H.C.P. es la responsable de controlar y vigilar las erogaciones del Gobierno Federal, actividad que se efectúa a través del control del ejercicio del Gasto Público, con la reintegración de áreas de la extinta secretaría de Programación y Presupuesto. Esta función es un elemento fundamental de la política económica, ya que puede incidir en la mejor distribución del ingreso en todos los ámbitos de la economía. Por otro lado, la S.H.C.P. es responsable de la planeación y ejecución de la política de deuda pública, instrumento que permite completar el financiamiento del gasto público.

Dado que los ingresos ordinarios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) no son suficientes para financiar el gasto público, cada vez más elevado, el Estado tiene que recurrir a empréstitos internos o procedentes del exterior, que significa pasivos, a su cargo por el monto del

capital que se le prestó e implican el pago de intereses sobre dicho capital. Los empréstitos, créditos, préstamos o financiamientos pueden ser por su origen, internos y externos. Estos últimos a su vez, son otorgados directamente por gobiernos extranjeros o por instituciones privadas de otros países.<sup>11</sup>

Una herramienta importante para la operación de la S.H.C.P., lo representa la política de estímulos fiscales, que es uno de los elementos substanciales en la función hacendaria. Tal política es utilizada para el estímulo de la actividad económica, al exentar del pago de impuestos a empresas o personas físicas que contribuyan a la producción de bienes o servicios básicos.

#### **Desconcentración Administrativa en la S.H.C.P.**

Ya que el tema central del presente trabajo es la desconcentración administrativa, y partiendo del supuesto de que la misma se adopta históricamente como una solución política y administrativa a la excesiva centralización observada en la administración pública mexicana, es necesario comenzar definiendo el concepto de centralización.

El fenómeno de la centralización se presenta en el campo de la administración pública, como resultado de la concentración económica y política. Para el autor Miguel Acosta Romero la centralización es :

---

<sup>11</sup> Ibid. pág. 85

La forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.<sup>12</sup>

Al hablar de centralización administrativa se está haciendo referencia a la organización del poder ejecutivo, a través de la observación del orden que guardan las dependencias de la administración pública, ya que ésta es encabezada por el titular del Ejecutivo. Al respecto Andrés Serra Rojas comenta:

A la cabeza de este orden se encuentra el Presidente de la República. La complejidad del modo administrativo nos hace afirmar que sólo un número limitado de asuntos pasan al conocimiento del Primer Magistrado, entregándole la solución del mayor número de asuntos administrativos a los órganos inferiores, en un escala descendente de puestos administrativos.<sup>13</sup>

El régimen de administración centralizada se caracteriza por constituirse de: 1) Centralización pura o directa y/o 2) Desconcentración Administrativa.

---

<sup>12</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1986, p.66

<sup>13</sup> Citado por Flores Gómez González, Fernando, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Ed. Porrúa, México 1980, p. 186.

**En la centralización pura o directa, vamos a encontrar una subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central y, como señala Gabino Fraga:**

**Los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.<sup>14</sup>**

**El régimen centralizado constituye una estructura piramidal, en la que los niveles jerárquicos inferiores tienen una relación de dependencia directa hacia los órganos superiores, estando en la cúspide de la misma el titular del Ejecutivo.**

**La centralización implica, en muchos casos, la concentración en uno o varios órganos del ejercicio de la autoridad, lo que muchas veces provoca que la realización de un trámite administrativo requiera la injerencia de una o más dependencias del Gobierno Federal, entorpeciendo el desahogo del mismo.**

**Por otro lado, se logra la unidad del aparato administrativo gubernamental a través de la centralización en el ejercicio del poder de decisión, mando, nombramiento, vigilancia, resolución de competencias y en el disciplinario, ejecutando por fuerza, de ser necesario, las resoluciones administrativas.**

Respecto a la desconcentración administrativa, se cuenta con diferentes definiciones y/o acepciones, por lo que trataremos de citar las más representativas, a fin de concluir con la más completa.

Para Serra Rojas la desconcentración administrativa es:

la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.<sup>15</sup>

Para Eduardo Medina la desconcentración administrativa es el:

Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa. Es una forma de organización administrativa que se sitúa entre la centralización y la descentralización. **Es la competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les transfirió dicha facultad de decisión.**"<sup>16</sup>

---

14 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 262

15 Citado por Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México, Ed. UNAM, pág. 185

16 Medina Díaz, Eduardo, Martínez Silva, Mario, et al. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1979, pág. 386

Para la Coordinación General de Estudios de la Presidencia, la desconcentración de facultades está definida como:

el acto jurídico administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado.<sup>17</sup>

Para la profesora Elena Jeannetti, la desconcentración administrativa es:

la creación o fortalecimiento de órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una Ley o un reglamento. Los órganos desconcentrados o funcionalmente descentralizados pueden conformarse por materia o por territorio.<sup>18</sup>

Por otro lado, la desconcentración administrativa tiene como propósito principal: "descongestionar el centro, para equilibrar poderes, para brindar el servicio a los que lo demandan."<sup>19</sup>

Asimismo, las características principales que deben cubrir todos los procesos de desconcentración administrativa, se circunscriben a lo siguiente:

---

<sup>17</sup> Citado por Pardo, María del Carmen. "La desconcentración ¿ para qué ?". Revista de Administración Pública, ( México D.F. ), 16 de abril de 1987, número 67 - 68, pág. 44

<sup>18</sup> Jeannetti Dávila, Elena. " La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional ". Revista de Administración Pública, (México D.F.), 16 de abril de 1987, núm. 67 - 68, pág. 18

<sup>19</sup> Pardo, María del Carmen. "La desconcentración ¿ para qué ?". Revista de Administración Pública, ( México D.F. ), 16 de abril de 1987, número 67 - 68, pág. 43

- **La determinación de la normatividad, los procesos de planeación y los de control, deberán ser realizados por el nivel central de las estructuras administrativas.**
- **La desconcentración se refiere a la ejecución de trámites en diversas regiones; sin embargo, el poder de decisión continúa en el nivel central.**
- **Para aplicarse un proceso real de desconcentración, también se debe desconcentrar la facultad para la toma de decisiones.**
- **En ocasiones será necesario que otras dependencias realicen procesos paralelos de desconcentración, a efecto de coadyuvar al proceso original.**
- **Será necesario que las funciones administrativas o de apoyo, también se desconcentren.**
- **Finalmente, es conveniente el total respeto entre los niveles centrales con desconcentrados, a fin de que realicen su actividad de manera coordinada.** <sup>20</sup>

**La desconcentración es una alternativa administrativa que puede incidir en la búsqueda del equilibrio de poderes, la cual implica una decisión política que tendrá su contrapeso en la óptima operación de los órganos desconcentrados.**

**La S.H.C.P. a lo largo de su desarrollo, ha sufrido transformaciones muy importantes en el ámbito administrativo, como se ha**

mencionado en forma general. Sin embargo, aquí nos vamos a referir a sus transformaciones más recientes.

El Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, durante la administración del Lic. Luis Echeverría tuvo como objetivo efectuar un proceso ininterrumpido de revisión y ordenamiento de estructuras, sistemas y procedimientos de la administración pública, para que ésta pudiera cumplir más eficientemente la función de promover los objetivos nacionales, especialmente aquéllos que se refieren al desarrollo económico y social.

En el proceso de reforma de las estructuras y métodos de trabajo de la administración pública, uno de los objetivos básicos fue disminuir la excesiva concentración de trámites y decisiones, en los asuntos que atendían exclusivamente las oficinas de la capital de la República.

Por esto, se decidió promover la desconcentración administrativa del gobierno federal -a través de la delegación de facultades- para que a niveles jerárquicos adecuados y en determinadas regiones o estados, oficinas ya establecidas o de nueva creación pudieran tramitar y resolver estos asuntos en el lugar mismo donde se generaban. En virtud de ello, la S.H.C.P. decidió desconcentrar, geográfica y funcionalmente, ciertas atribuciones y mecanismos

---

<sup>20</sup> Ibid. pág. 45

**operativos, mediante la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas; se establecieron oficinas regionales y se implementó un proceso dinámico y flexible, que permitió acercar su estructura administrativa a los contribuyentes.**

**Este proceso desconcentrador ha sido constante en la Subsecretaría de Ingresos, en donde la evolución administrativa ha pasado de una organización determinada por impuestos, a una que opera de acuerdo con la función; es decir, su estructura correspondía a los impuestos vigentes y no con la función a realizar por la dependencia. Por ejemplo, en el año de 1961 se contaba con una estructura mixta, por impuestos y funciones, siendo representativas de las primeras, las unidades tradicionales como la de Impuesto sobre la Renta, Ingresos Mercantiles e Impuestos Interiores. En cuanto a las segundas, se contaba con las unidades de Auditoría Fiscal Federal, Registro Federal de Automóviles, Aduanas y Oficinas Federales de Hacienda (Ver Anexo 1).**

**El proceso de desconcentración en la Subsecretaría de Ingresos, fue motivado por la complejidad de nuestro sistema tributario: las deficiencias en los sistemas de información, la falta de fluidez en los trámites, los insuficientes mecanismos de control y fiscalización sobre los causantes, así como una estructura de organización determinada por impuestos. Estas situaciones provocaron que los órganos centrales se abocaran a un conjunto de decisiones y trámites de poca relevancia, que ofrecieron límites a la planeación,**

**dirección y control de las actividades y programas implementados por la S.H.C.P.**

## **2.- DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS**

### **Antecedentes**

Los primeros intentos por realizar acciones encaminadas a la desconcentración administrativa en la Subsecretaría de Ingresos, los podemos observar en las áreas de recaudación y apoyo en el registro y control de causantes, en el año de 1961, a través de las Oficinas Federales de Hacienda (OFH's), las cuales estaban organizadas en oficinas principales, subalternas, agencias directas y agencias subalternas. Existían 90 OFH's principales. En el año de 1965 se creó la Dirección General de Registro Federal de Causantes, con la que se establecen las bases para el registro y control de causantes de impuestos federales.

Es hasta el año de 1972 en que la S.H.C.P. consideró la necesidad de crear una unidad administrativa abocada a estudiar la problemática de la Subsecretaría de Ingresos, para iniciar los primeros trabajos tendientes a su desconcentración a nivel nacional. Dicha unidad fue la Dirección de Programación y Descentralización Administrativa (Decreto del 11 de febrero de 1972, publicado en el D.O.F. el 3 de mayo de 1972).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Esta unidad administrativa tenía como objetivo el desarrollo de programas relativos a la reforma administrativa de la Subsecretaría de Ingresos y la desconcentración de sus

Es en el año de 1973 cuando se crean la Comisión de Administración Fiscal Regional, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y 11 Administraciones Fiscales Regionales (Decreto del 13 de junio de 1973, publicado en el D.O.F. el 20 de junio de ese año).

La Comisión de Administración Fiscal Regional <sup>22</sup> tenía como funciones principales la dirección y el control de los problemas de la desconcentración fiscal, establecer los canales de comunicación, coordinación y consulta con los gobiernos estatales, los territorios y municipios, así como con el Gobierno del Distrito Federal. Tenía también a su cargo la evaluación de los resultados de las actividades de las Administraciones Fiscales Regionales.

La Dirección General de Administración Fiscal Regional <sup>23</sup> se encargaba de ejecutar los programas de desconcentración fiscal, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Comisión de Administración Fiscal Regional, con el fin de lograr y mantener al corriente el Registro Federal de Causantes y Retenedores, asignándoles el número de identificación que les corresponde; también vigilaba el cumplimiento de las obligaciones de causantes y retenedores en materia de registro, realizaba estudios y programas

---

funciones.

<sup>22</sup> Esta Comisión contaba con la siguiente estructura: como su Presidente el Subsecretario de Ingresos, como Vicepresidente el Oficial Mayor y como sus vocales los Directores Generales de la Subsecretaría de Ingresos.

<sup>23</sup> Se constituye por un Director General, una Subdirección General y cuatro Subdirecciones.

**de trabajo con las Tesorerías de los estados y del Distrito Federal y dirigía y supervisaba las actividades de las Administraciones Fiscales Regionales. <sup>24</sup> Las que tenían como funciones principales entre otras:**

- **Orientar a los causantes en materia del Impuesto sobre la Renta.**
- **Autorizar exenciones en el pago de impuestos al ingreso global de las empresas.**
- **Autorizar a los causantes la deducibilidad de donativos .**
- **Autorizar la dispensa de la garantía del interés fiscal.**
- **Autorizar prórrogas para la presentación de declaraciones y documentos anexos.**
- **Orientar sobre la participación de utilidades.**
- **Verificar el pago de impuestos de acuerdo con lo dispuesto en los oficios resolutivos de bases especiales de tributación.**
- **Proponer bases especiales de tributación para causantes de la región.**
- **Orientar a los causantes en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.**
- **Autorizar el pago del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles en parcialidades.**

---

<sup>24</sup> Para conocer su estructura remitirse al Anexo ( 2 ). Las administraciones tenían, como atribuciones dentro de su jurisdicción, las facultades que las Direcciones Generales dependientes de la Subsecretaría de Ingresos que expresamente les delegaban.

- Recibir y tramitar las solicitudes de autorización para presentar estados financieros dictaminados para efectos fiscales, por contadores públicos domiciliados en la jurisdicción de la AFR.<sup>25</sup>

### **Creación de las Administraciones Fiscales Regionales (AFR's)**

En 1973 se inició la desconcentración de la Subsecretaría de Ingresos, mediante la creación de Administraciones Fiscales Regionales<sup>26</sup> en nueve de las principales ciudades del país y en la zona metropolitana de la ciudad de México. A dichas administraciones se les delegaron facultades de las Direcciones Generales de Impuesto sobre la Renta, Ingresos Mercantiles, Impuestos Interiores y Auditoría Fiscal Federal, para cumplir con el propósito de disminuir la excesiva concentración de trámites y decisiones en los asuntos que hasta esa fecha se habían venido atendiendo exclusivamente en las oficinas centrales. El programa de establecimiento de las AFR's se inició con la apertura de la AFR Noreste, con sede en la ciudad de Monterrey, N.L. (Ver anexo 3).

También se observa, en 1975, la reorganización del nivel central (Ver anexo 4), mediante la creación de la Dirección en Jefe de Política de Ingresos, de la que dependían la Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa y el Centro de

<sup>25</sup> Acuerdo que comunica el inicio de actividades de la AFR Peninsular, D.O.F. del 18 de septiembre de 1974.

<sup>26</sup> Las AFR's tenían como objetivo disminuir la excesiva concentración de trámites y decisiones, de atención en las oficinas centrales de la Cd. de México.

Informática; y de la Dirección General de Legislación Tributaria y lo que se podría llamar la primera orientación de la organización hacia el sistema funcional, para lo que se creó la Dirección en Jefe de Administración Fiscal Central, a la que pasan a depender las Direcciones Generales del Impuesto sobre la Renta, Ingresos Mercantiles e Impuestos Interiores. En esta estructura se sigue manteniendo las Direcciones Generales de Administración Fiscal Regional, Difusión Fiscal, Auditoría Fiscal Federal y Oficinas Federales de Hacienda.<sup>27</sup>

### **Desarrollo del Proceso de Desconcentración en la Subsecretaría de Ingresos**

En 1977, se adscriben las Oficinas Federales de Hacienda principales, subalternas y agencias, a las AFR's y, con la publicación del Reglamento Interior de la S.H.C.P. en este mismo año, se faculta a las AFR's para dirigir administrativamente y ejercer la supervisión técnica de las OFH's, ubicadas en la circunscripción territorial que se les señala.<sup>28</sup>

Con esta reorganización, la Subsecretaría de Ingresos se integra las Direcciones Generales de Política de Ingresos, la de Coordinación de Recursos y Estudios Fiscales, de Difusión Fiscal y

---

<sup>27</sup> Acuerdo del 19 de septiembre de 1975, publicado en el D.O.F. del 8 de octubre del mismo año.

<sup>28</sup> Acuerdo del 22 de febrero de 1977, publicado en el D.O.F. del 25 de febrero de 1977 y el Reglamento Interior de la S.H.C.P. del 23 de mayo de 1977.

de Administración Fiscal Central, de Administración Fiscal Regional y de Informática de Ingresos <sup>29</sup> (Ver anexo 5).

Uno de los cambios importantes que trajo esta reorganización fue la transferencia de la función de fiscalización a la Subsecretaría de Inspección Fiscal, lo que origina la creación de las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal para ejercer las funciones de fiscalización, situación que afectó directamente a las Administraciones Fiscales, las que dejan de ejercer esta facultad. <sup>30</sup>

Para este momento, ya se observan avances en la implantación de una organización funcional, <sup>31</sup> por lo que se delega a la Dirección General de Administración Fiscal Central la facultad de planear las actividades de administración fiscal de las Unidades de la Subsecretaría de Ingresos y de las Administraciones Fiscales

---

<sup>29</sup> **Política de Ingresos:** tiene como atribución principal la formulación de la política de ingresos de la Federación, señalando los objetivos a alcanzar en coordinación con la política económica y social del país.

**Recursos y Estudios Fiscales:** es la facultada para proponer la política de coordinación con las entidades federativas, en materia de impuestos federales cuya administración corresponde a la S.S.I.

**Difusión Fiscal:** tiene como función la de orientar a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, sus derechos, calendarios de entrega y los formatos para su ejercicio.

**Administración Fiscal Central:** tiene como facultad la planeación de la administración fiscal de las unidades que dependen de la S.S.I., áreas centrales, AFR's, y las entidades federativas coordinadas que actúen por delegación y evaluar los resultados de dichos planes.

**Administración Fiscal Regional:** tiene como actividad principal programar las actividades de las AFR'S en relación con las materias de competencia de unidades centrales de la S.S.I., evaluando sus resultados.

**Informática de Ingresos:** tiene como objetivo principal la formulación de políticas de informática de las autoridades administradoras de la S.S.I.

<sup>30</sup> Art. 87 del Reglamento Interior de la S.H.C.P. del 23 de mayo de 1977

Regionales. La función administrativa se integró en una sola unidad -con la creación de la Coordinación General de Administración- para poder apoyar adecuadamente los planes y programas encauzados a incrementar la recaudación a través de las unidades administrativas de la Subsecretaría de Ingresos. Asimismo, dentro del proceso de reorganización, en este ejercicio se elimina, de la Subsecretaría de Ingresos, a la Dirección General de Difusión Fiscal. <sup>32</sup>

En 1978 continúa la reestructuración administrativa, y con el fin de apoyar la implantación del Modelo Integral de Recaudación, <sup>33</sup> se crea la Coordinación General de Operación, <sup>34</sup> la que tiene como función coordinar las políticas de operación general establecidas por las Direcciones Generales Centrales -en su calidad de órganos normativos-, mismas que fueron puestas en operación por las Administraciones Fiscales Regionales.

En 1979, con el fin de que exista coordinación entre las funciones de la administración del impuesto y de fiscalización, y de que la Subsecretaría de Ingresos cuente con un instrumento administrativo que le permita incrementar la eficiencia en la recaudación, se le adscribe la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal. <sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Oficio Circular del 15 de febrero de 1977

<sup>32</sup> Oficio Circular del 27 de diciembre de 1977

<sup>33</sup> El Modelo Integral de Recaudación, relaciona la operación de todas las áreas de la Subsecretaría de Ingresos a fin de llevar a buen término el proceso de recaudación de los impuestos, productos y aprovechamientos etc.

<sup>34</sup> Acuerdo del 22 de noviembre de 1978

<sup>35</sup> Acuerdo del 7 de junio de 1979, publicado en el D.O.F. del 14 de junio del mismo año

En 1979, con la publicación del Reglamento Interior de la S.H.C.P., se inicia una nueva fase para la estructuración funcional de la Subsecretaría de Ingresos, ya que se faculta a las Direcciones Generales de Recaudación, Fiscalización y Técnica, para planear las actividades de las Administraciones Fiscales Regionales y, en el caso del área de recaudación, para el diseño de los sistemas de recaudación de ingresos de las Oficinas Federales de Hacienda.

Estas atribuciones permiten que, para la implantación de los programas, se coordine la acción de las unidades centrales como autoridades normativas, y que en el ámbito regional y local, la ejecución de los programas se realice a partir de esta normatividad. En esta nueva estructura se incluye a las Coordinaciones Generales con Entidades Federativas y la de Operación Regional y Administrativa, con el fin de que la primera presente funciones propias para establecer y mantener las relaciones adecuadas con las autoridades fiscales Estatales y Municipales; la Coordinación General de Operación Regional y Administrativa, auxilia al Subsecretario de Ingresos en sus relaciones con las AFR's, es el enlace en la operación de estas unidades administrativas y vigila el cumplimiento de los programas e instrucciones que a estas se les asignen. Además, coordina el funcionamiento de los sistemas administrativos en las áreas de la Subsecretaría de Ingresos, incluyendo a las AFR's, asimismo determina los sistemas de organización y control interno más adecuados, para el

funcionamiento de la Subsecretaría, a través de la ejecución de auditorías operacionales.<sup>36</sup>

Es durante estos años y hasta la década de los 80's que las AFR's se consolidan en las ciudades que fueron elegidas como sedes, pero en forma adicional se establecen unidades administrativas locales en otras ciudades, fortaleciendo la presencia fiscal.

Sin embargo, ante la posibilidad real de que la magnitud y distribución esperada de los contribuyentes hacia finales de siglo se incremente considerablemente, se decide reestructurar a la S.S.I., a través de la creación de las Administraciones Fiscales Federales (AFF's) y de la transformación de las existentes AFR's en Coordinaciones de Administración Fiscal (CAF's).

Esta nueva etapa de desconcentración administrativa, tiene como objetivo establecer AFF's en cada uno de los 31 estados, buscando cubrir adecuadamente el territorio nacional, sin convertirse en una red fiscalizadora que incurra en una excesiva dispersión.

Se eligió como referencia a cada estado, considerando que cada AFF se establece en la población con el mayor número de contribuyentes y se busca tener oficinas que abarquen adecuadamente las demás localidades de las entidades.

---

<sup>36</sup> Reglamento Interior de la S.I.I.C.P., publicado en el D.O.F. del 31 de diciembre de 1979

Las AFF ´s tienen entre sus funciones operativas principales las de:

### **Recaudación**

- Llevar y mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes en lo relativo a su circunscripción territorial, así como ordenar y practicar visitas de verificación del cumplimiento de obligaciones en esta materia y suministrar a la Dirección General de Recaudación, los datos e informes necesarios para integrar el Registro Federal de Contribuyentes relativo a todo el país.
- Recaudar, directamente o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones, aprovechamientos y productos federales, con excepción a los impuestos al comercio exterior, y derechos por servicios aduaneros, y aprovechamientos en materia de importación y exportación.
- Concentrar en la Tesorería de la Federación los ingresos recaudados.
- Recibir de los particulares las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y que conforme a las mismas no deban presentarse ante otras autoridades fiscales.
- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal,

inclusive las fianzas a favor de la Federación, otorgadas para garantizar créditos fiscales a cargo de terceros; y enajenar fuera de remate bienes embargados de fácil descomposición o deterioro.

### **Fiscalización**

- Dirigir a los auditores, inspectores, verificadores, notificadores y ejecutores que le sean adscritos.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones y verificaciones, así como realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal, y ejercer estas mismas facultades para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones sobre el control de cambios.
- Revisar las declaraciones de los contribuyentes y responsables solidarios y comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales.
- Informar a la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal de las irregularidades cometidas por contadores públicos al formular dictámenes sobre los estados financieros relacionados con las declaraciones de los contribuyentes de que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones.

### **Servicios y Asistencia al Contribuyente**

- Dictar las resoluciones que correspondan en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
- Resolver los Recursos Administrativos de su competencia.
- Orientar a los contribuyentes respecto al cumplimiento de las disposiciones fiscales, al calendario de aplicación de las mismas y a los procedimientos y formas para su debida observancia, en la materia de su competencia.<sup>37</sup>

La estructura de las AFF's otorga privilegios a dichas funciones, reduciendo en cambio al personal dedicado a tareas administrativas.

Con esta reestructuración, el país asume una administración tributaria desconcentrada, ya que las funciones operativas son resueltas directamente en cada AFF, y la necesidad de los contribuyentes para salir de sus estados buscando la solución a su problemática fiscal, se ve prácticamente eliminada.

Por otro lado, el objetivo principal de las CAF's en la nueva estructura, es el de desarrollar funciones de supervisión y

---

<sup>37</sup> Artículo 131 del Reglamento Interior de la S.H.C.P., publicado en el D.O.F. el 22 de marzo de 1988.

programación regionales, capaces de ser integradas a nivel nacional. Son funciones básicas de éstas las siguientes:

- Dirección y coordinación de las AFF ´s
- Programación operativa de las AFF ´s
- Supervisión de las AFF ´s
- Capacitación y respaldo técnico a las AFF ´s
- Ser el Centro Regional de Informática
- Proporcionar servicios administrativos a las AFF ´s

Las CAF ´s ocupan un nivel intermedio entre el nivel central y el local, con actividades de coordinación y supervisión, las cuales propician la concentración de información para una mejor toma de decisiones del nivel central.

En 1989 se crea la CAF Sur, con sede en la ciudad de Oaxaca; la denominada Centro-Sur pasa a ser la Centro; la Golfo-Peninsular cambia de nombre a Golfo-Pacífico, y pasan a ser 8 CAF ´s, en lugar de las 7 anteriores, siendo esto resultado de una mejor distribución de las regiones del país.

Es en el año de 1993 cuando se produce otro cambio relevante en la estructura de la S.S.I., ya que su estructura se amplía a nivel regional y local. Surgen las Administraciones Regionales en sustitución de las anteriores CAF ´s, pero con la modalidad de que ya no es una unidad administrativa por región, sino que existe una

por cada función sustantiva del nivel central, es decir: Recaudación, Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y de Aduanas. Y esto es por las 8 regiones operantes.

Situación similar se presenta en el nivel local, lo cual es más representativo, ya que al ser 31 estados, el efecto multiplicador es mayor. Al igual que las Administraciones Regionales, las Administraciones Locales se establecen por función.

Por otro lado, las Oficinas Federales de Hacienda, unidades administrativas tradicionalmente representativas de la operación al nivel nacional, desaparecen en este proceso de reestructuración. Esto es con la intención de modernizar los procedimientos de operación, aprovechando la capacidad instalada de los Bancos y las oficinas postales (ya que la presentación de declaraciones de impuestos y aclaraciones -se realiza a través de sobres-, así como sus pagos, se efectúan ante esas instituciones); al desaparecer esas unidades, se reubican sus recursos humanos, materiales y financieros en las nuevas Administraciones Locales de Recaudación.

### **3.- CREACION DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA**

#### **Antecedentes**

La Subsecretaría de Ingresos de la S.H.C.P. ha sido durante todo el período de estudio que comprende el presente trabajo, el área responsable de normar y operar el proceso de recaudación del Gobierno Federal.

Su esquema de organización se constituye por dos grupos: el primero comprende las áreas normativas centrales y el segundo a las sustantivas y de apoyo o adjetivas. Es decir, las primeras son las áreas especializadas en los procesos de planeación y determinación de las políticas de ingresos, entre otras, así como, la coordinación fiscal entre los gobiernos de los Estados con la Federación; y las segundas, son las encargadas de llevar a cabo el proceso de recaudación de manera integral, con la provisión de los recursos necesarios para este efecto.

Son pilares fundamentales de esta unidad administrativa las áreas normativas siguientes: **Dirección General de Política de Ingresos** y la **Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas**. La primera, es el área técnica responsable de elaborar e integrar la política de ingresos, la fiscal, la aduanera, la de estímulos fiscales, la de productos, aprovechamientos, precios y tarifas de la Federación. Por otro lado, es importante comentar que para el

desarrollo de esta función, se ocupa a 264 empleados en el nivel central, los que representan el 0.7% de 39,818 empleados que constituyen a la Subsecretaría de Ingresos.

La segunda es responsable de elaborar en forma coordinada con otras unidades administrativas de la Secretaría, la política de coordinación fiscal de la Federación con las entidades federativas y municipios, siempre operando dentro del marco de la política hacendaria, económica y social del país; la cual requiere para el desarrollo de sus actividades a 168 empleados, mismos que representan el 0.4% del personal de la S.S.I. a nivel nacional. (Ver anexo 6)

En cuanto a las áreas sustantiva de la operación podemos encontrar a la:

**Administración General de Recaudación**, la cual entre otras actividades tiene como responsabilidad establecer la política y los programas en materia de recaudación de las contribuciones, aprovechamientos, sus accesorios y productos, otorgamiento de estímulos fiscales, pagos diferidos o en parcialidades de contribuciones omitidas y otras a nivel central y de la Administración Especial y Locales de Recaudación. Asimismo, para el desarrollo de esta función se cuenta con 15,103 empleados a nivel nacional, lo que representa el 37.9% del total de personal de la S.S.I.

**La Administración General de Auditoría Fiscal Federal**, tiene entre otras atribuciones elaborar el plan general anual de fiscalización y los programas en materia de revisión de declaraciones de contribuyentes y de los dictámenes de contador público registrado, de visitas domiciliarias, de auditorías, de inspecciones, de vigilancia, el reconocimiento aduanero resultado del mecanismo de selección aleatoria etc. en la Administración Especial y las locales de Auditoría Fiscal. Por otro lado, esta función a nivel nacional agrupa a 12,347 empleados, los que representan el 31% del total de la S.S.I.

Respecto a la **Administración General Jurídica de Ingresos**, sus facultades son establecer la política y los programas en materia de normas de operación, otorgamiento de franquicias y exenciones, de regímenes temporales de importación y exportación; de criterios arancelarios, de consultas, de autorizaciones y prórrogas, de cobro coactivo de créditos fiscales; en materia contenciosa fiscal y en formulación de querrelas y denuncias para el ejercicio de la acción penal en materia de delitos fiscales, de asistencia y de sindicatura a los contribuyentes, en el nivel central, la Administración Especial y las Locales Jurídicas de Ingreso. Asimismo, para el desarrollo de esta función, se cuenta con 3,864 empleados a nivel nacional, los que representan el 9.7% del total de la Subsecretaría de Ingresos.

Y finalmente, la **Administración General de Aduanas**, la cual tiene entre otra funciones la de elaborar el programa de actividades que

permitan aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, prevenir delitos fiscales y apoyar a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia, dictámenes periciales, así como la política y programas en materia de agentes y apoderados aduanales. Por otro lado, para el logro de esta actividad, se cuenta con 7,167 empleados los que representan el 18.0% del total de la S.S.I.

La Subsecretaría de Ingresos para el año de 1996, presenta las siguientes características:

**Recursos Humanos:** La Subsecretaría de Ingresos cuenta con 39,818 empleados a nivel nacional.

**Recursos Financieros:** Respecto al ejercicio del presupuesto, en el año de 1995 éste alcanzó un monto total de \$3,503 millones de pesos (Ver anexo 7).

**Estructura Orgánica:** (Ver anexo 8)

Se espera que el Servicio de Administración Tributaria, presente un esquema de operación similar al que actualmente se aplica en la Subsecretaría de Ingresos. En este momento -primer cuatrimestre de 1997-, no se conoce de manera precisa la estructura y redistribución que vayan a presentar las áreas y el personal del nuevo organismo que será realidad a partir del 1 de julio de 1997.

**Por lo anterior, comenzaremos con el análisis de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, como la etapa más actual del proceso ininterrumpido de desconcentración administrativa de la S.S.I.**

### **Objeto, atribuciones y estructura**

Como hemos visto en lo ya expuesto, el proceso de desconcentración administrativa en la Subsecretaría de Ingresos no es casual y cuenta con un antecedente de más de 25 años. El que se ha realizado en tres momentos principales:

- 1. La creación de 11 Administraciones Fiscales Regionales (1973)**
- 2. Transformación de las AFR'S en Coordinaciones de Administración Fiscal y la creación de las Administraciones Fiscales Federales (AFF'S) 1988, y**
- 3. El surgimiento de las Administraciones Regionales (AR'S) por las anteriores CAF'S, por área funcional, y las Administraciones Locales por las Administraciones Fiscales Federales con la misma característica de las AR'S (1993)**

Si bien es cierto que las etapas antes mencionadas se presentaron en circunstancias difíciles para el país, no se pueden comparar con la actual, la cual se presenta dentro de un contexto de emergencia política y económica más profunda que las anteriores.

Por ejemplo, la reforma del Gobierno ha permitido que algunas actividades económicas que anteriormente se consideraban de control exclusivo de éste, se hayan transferido paulatinamente al ámbito de la iniciativa privada; siendo esta la causa de que la administración pública se modernice de acuerdo a estas circunstancias y busque entre otros objetivos la autosuficiencia.

Por otro lado, este proceso de modernización se encuentra inmerso dentro de las tendencias imperantes de privatización de la administración pública, que se presenta en el contexto político-económico del neoliberalismo y la globalización.

Es en este marco que las autoridades hacendarias y el titular del poder Ejecutivo, deciden transformar la Subsecretaría de Ingresos en el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Esto se formaliza con la publicación de la Ley del Servicio de Administración Tributaria en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995. Este organismo nace con el carácter de órgano desconcentrado de la S.H.C.P., como autoridad fiscal y con atribuciones y facultades expresas que le otorga la citada Ley. La cual, en su artículo segundo establece:

**El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente**

en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación.<sup>38</sup>

Al Servicio de Administración Tributaria se le otorga la autonomía de gestión, presupuestal y técnica para el logro de su objeto y la elaboración de los dictámenes de sus resoluciones.

El organismo contará con oficinas centrales en la ciudad de México, en todas las capitales de los Estados y en las fronteras del país. Con lo que se pretende la desconcentración geográfica o regional, de operación y de decisión<sup>39</sup>, respecto de los asuntos que son de su competencia, como producto de las facultades que le otorga la mencionada Ley y los que resulten cuando se emita su reglamento interior y las disposiciones jurídicas derivadas de ellos.

---

<sup>38</sup> Decreto de Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el D.O.F. del 15 de diciembre de 1995.

<sup>39</sup> Para Acosta Romero, Miguel la desconcentración regional se caracteriza por: "además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional." , con esto se acercan los centros de atención a los contribuyentes usuarios a las localidades, los que cuentan con las atribuciones suficientes para resolver y decidir sobre los asuntos que se presenten; ver Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1995, pág. 484.

**Al Servicio de Administración Tributaria, se le otorga como patrimonio para el inicio de sus actividades los siguientes recursos:**

- **Bienes muebles e inmuebles, recursos materiales y financieros (infraestructura de la S.S.I.)**
- **Fondos y Fideicomisos que se constituyan o en los que represente a la S.H.C.P.**
- **Los ingresos que obtenga por la participación de los servicios y gastos de ejecución, y**
- **Las asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.**

**En forma adicional el SAT recibirá recursos que destinará a:**

- 1) la mejora de la infraestructura y los servicios de atención a los contribuyentes,**
- 2) La modernización y automatización integral de sus procesos,**
- 3) Investigación e integración de nuevas tecnologías para el apoyo de las funciones de recaudación, fiscalización y aduanas,**
- 4) Instrumentar el Servicio Fiscal de Carrera y las prestaciones que de éste se deriven.**

**Estos recursos serán asignados como estímulo a los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio Organismo; considerando previamente los factores que determinan la evolución de la**

**recaudación, los cuales son independientes a la acción e influencia de la actividad del Servicio de Administración Tributaria.**

**Respecto de estos recursos, en la última sesión ordinaria de la Junta de Gobierno -autoridad máxima del organismo-, se determinarán los montos, su calendarización y el programa al que se encauzarían al ejercicio siguiente del que se trate.**

**Sin embargo, si por alguna causa los recursos no se utilizan en su totalidad de acuerdo a lo programado, el SAT deberá constituir una reserva con los excedentes, cuidando que ésta no sea mayor al 25% del total de los recursos asignados durante el ejercicio anterior, para que sean la garantía de la continuidad de los programas aprobados, y no debiendo utilizarse para pagos no previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).**

**La Tesorería de la Federación le prestará la orientación y apoyo necesario para el desarrollo de sus funciones. Siendo un ejemplo, el procedimiento de devoluciones a los contribuyentes, en el cual la Tesorería de la Federación (TESOFE), realizará las provisiones necesarias para las mismas, de acuerdo con las disposiciones jurídicas, plazos y condiciones de dichas devoluciones.**

**Son atribuciones del Servicio de Administración Tributaria, la operación del procedimiento integral de recaudación en cada una de sus fases, es decir, lo relativo al registro y control de los**

contribuyentes, revisión de declaraciones de los contribuyentes, la parte relativa a la orientación de contribuyentes y autorizaciones, las funciones de fiscalización en sus modalidades de revisión de gabinete y/o de campo; así como la función del despacho aduanero y la vigilancia que esto implica.<sup>40</sup>

El Servicio de Administración Tributaria contará para el logro de su objeto y sus atribuciones, con una Junta de Gobierno, un

- 
- 40 - Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios, de acuerdo a la legislación aplicable.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Política Fiscal de la Federación.
  - Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
  - 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.
  - Ejercer aquellas que, en materia de coordinación fiscal correspondan a la administración tributaria.
  - Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.
  - 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.
  - Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia.
  - Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de lo contribuyentes información y documentación que sea objeto de la solicitud.
  - Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera.
  - Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo.
  - Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan, y
  - Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.
- Artículo 7o. de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el D.O.F. del 15 de diciembre de 1995.

**Presidente y las Unidades Administrativas que establezca su reglamento interior (Ver anexo 9).**

**La Junta de Gobierno se constituye por:**

- 1) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá.**
- 2) Dos representantes de la S.H.C.P., designados por el Titular de la Dependencia.**
- 3) El Presidente del S.A.T., y**
- 4) Dos titulares de unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, de nivel inmediato inferior al del Presidente, designados por él.<sup>41</sup>**

**Las principales atribuciones de la Junta de Gobierno del SAT, se dirigen a supervisar y controlar la buena marcha del organismo. Por lo que podemos observar que es este órgano de gobierno el facultado para autorizar su estructura y su presupuesto, lo cual determinará la viabilidad de sus programas y las acciones a realizar. También puede opinar acerca de las medidas de política fiscal y aduanera. Participa en la elaboración de medidas de política fiscal y aduanera. Asimismo, opina sobre los proyectos de iniciativas de ley, decretos, acuerdos, resoluciones administrativas y**

---

<sup>41</sup> Artículo 9o. de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el D.O.F. del 15 de diciembre de 1995.

**disposiciones de carácter general que en materia fiscal y aduanera expida o promueva la S.H.C.P.<sup>42</sup>**

**El Presidente del Servicio de Administración Tributaria deberá ser nombrado y/o removido por el titular del Poder Ejecutivo y cumplir con requisitos como: ser mexicano; haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en las materias fiscal y aduanera; y no haber sido sentenciado por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, o inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.<sup>43</sup>**

**Por otro lado, se establecen las atribuciones del Presidente del Servicio de Administración Tributaria en el artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.<sup>44</sup>**

---

<sup>42</sup>Artículo 10o. de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el D.O.F. del 15 de diciembre de 1995.

<sup>43</sup> Artículo 13o. de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el D.O.F. del 15 de diciembre de 1995.

<sup>44</sup> - Administrar y representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable.

- Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria.

- Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquellas que considere de especial relevancia.

- Presentar a la Junta de Gobierno para su consideración, y en su caso, aprobación de los programas y anteproyectos presupuestales, el anteproyecto de reglamento interior y sus modificaciones, el manual de organización general, los manuales de procedimientos y los de servicio al público.

Como hemos observado hasta aquí, no se conoce todavía el reglamento interior del SAT, razón por la cual no se pueden describir las características de las unidades administrativas que lo conformarán, ya que la vigencia para la aplicación de la Ley que lo constituye es a partir del 1 de julio de 1997. Sin embargo, es de esperar que su estructura será similar a la que actualmente presenta la Subsecretaría de Ingresos, en cuanto a sus áreas sustantivas y adjetivas, señaladas al inicio de este apartado.

Finalmente, podemos señalar que el día 30 de junio de 1997 aparece publicado en el D.O.F. el Decreto que reforma el Reglamento Interior de la S.H.C.P. y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el que determina la siguiente estructura para su operación:

- **Presidente**
  - Unidad de Comunicación Social
  - Comisión del Servicio Fiscal de Carrera

---

- Informar a la Junta de Gobierno, anualmente o cuando ésta lo solicite, sobre las labores de las unidades administrativas a su cargo y el ejercicio del presupuesto de egresos asignado al Servicio de Administración Tributaria.

- Fungir como enlace entre el Servicio de Administración Tributaria y las administraciones pública federal, estatales y municipales en los asuntos vinculados con las materias fiscal, de coordinación fiscal y aduanera.

- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera.

- Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en las materias fiscal y aduanera, y

- Aquéllas que le ordene o, en su caso, delegue la Junta de Gobierno y las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

- **Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera**
- **Unidades administrativas centrales**
  - **Dirección General de Interventoría**
  - **Dirección General de Planeación Tributaria ( con 5 Dir. Grales. adjuntas )**
  - **Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales ( con 5 Dir. Grales. adjuntas )**
  - **Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas**
  - **Dirección General de Tecnología de la Información**
  - **Administración General de Recaudación**
    - Administración Especial de Recaudación**
  - **Administración General de Auditoría Fiscal Federal**
    - Administración Especial de Auditoría Fiscal Federal**
  - **Administración General Jurídica de Ingresos**
    - Administración Especial Jurídica de Ingresos**
  - **Administración General de Aduanas**
  - **Coordinación General de Recursos ( con 3 Coordinaciones Centrales, Humanos, Financieros y Materiales )**
  - **Unidad de Contraloría Interna**
- **Unidades administrativas regionales**
  - **Administraciones y Coordinaciones Regionales**
    - Administraciones y Coordinaciones Locales**
    - Aduanas**

**Lo anterior nos confirma la idea de que en general el Servicio de Administración Tributaria adoptaría el esquema funcional de la extinta Subsecretaría de Ingresos, sin embargo el análisis detallado y particular del mismo se podrá realizar en otro momento.**

## **CONCLUSIONES**

El proceso de desconcentración administrativa que hemos estudiado, presenta elementos positivos para el desarrollo funcional del esquema desconcentrador que se ha venido aplicando en la Subsecretaría de Ingresos de la S.H.C.P.

Uno de sus principales logros fue alcanzar de manera inicial la definición de un modelo de recaudación, que permitió identificar las áreas principales sobre las que se sustenta la operación de los procesos fiscales, actividad fundamental de la citada unidad administrativa. Siendo específicamente estas áreas: recaudación, auditoría fiscal, asistencia al contribuyente y aduanas.

Por lo anterior, podemos comentar que se avanzó en la determinación de una estructura orgánica diseñada de acuerdo a las funciones sustantivas de la dependencia y no por la vigencia de impuestos, como se venía haciendo, situación que fue una limitante para la definición de la estructura fundamental de esta unidad administrativa.

Como resultado de esto, la creación de las Administraciones Fiscales Regionales, primero, y de las Administraciones Locales, después -con sus modificaciones estructurales a través del período-, representa la concreción de la idea para optimizar la

atención a los contribuyentes en su lugar de origen, evitando con esto sus traslados innecesarios hacia la capital de la República, instaurando inicialmente en la región y posteriormente hasta la capital de sus estados, oficinas con atribuciones suficientes para que se les pudiera otorgar la atención especializada adecuada a sus necesidades.

Esto significó el refuerzo de la presencia fiscal a nivel nacional, ya que con la instalación de estas oficinas de carácter regional y local, en el ámbito de competencia de las áreas normativas centrales -las cuales realizan las funciones que anteriormente estaban centralizadas en la ciudad de México-, ha dado como resultado el incremento de los niveles de la recaudación.

Asimismo, se ha promovido una mayor centralización en los procesos de decisión, ya que las áreas normativas y supervisoras continúan en la capital de la República, siendo desde aquí donde se siguen estableciendo las directrices y lineamientos a ejecutar en los diferentes ámbitos de competencia por parte de las unidades regionales y locales a nivel nacional, situación que se vigila a través de procesos de evaluación que se efectúan de manera periódica y por área como una actividad permanente, entre otros controles.

Es importante comentar que el personal de esta unidad administrativa, ha sido beneficiado con estímulos a su productividad. Los que se vienen regulando a través de

disposiciones legales como el Código Fiscal de la Federación, donde se establecen porcentajes de participación de los empleados en los montos recaudados por concepto de multas aplicadas a los contribuyentes. Situación que ha mejorado considerablemente sus percepciones salariales y permite que dentro de la administración pública centralizada, sean trabajadores privilegiados respecto a los niveles de ingresos de la administración pública centralizada.

Lo anterior ha permitido mantener una plantilla de personal que se especializa en los procesos fiscales sustantivos de la Subsecretaría de Ingresos, que en la actualidad no observa un crecimiento profesional planeado y previamente determinado de acuerdo a las características individuales. Lo que hace necesario fomentar un desarrollo profesional del personal de acuerdo a sus habilidades y capacitación recibida, situación que se tiene prevista por el Servicio de Administración Tributaria.

En relación con la constitución de fondos que se acumulan como resultado del proceso de recaudación de la S.S.I. así como por el cobro de gastos de ejecución, le han permitido realizar mejoras como las antes mencionadas y proyectar su transformación en un organismo desconcentrado como será el Servicio de Administración Tributaria, el cual contará con relativa independencia del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Estos recursos le permitirán realizar la optimización de las instalaciones de atención a los contribuyentes, renovar el equipo de operación de las unidades administrativas, así como la implantación de incrementos salariales y de prestaciones a los empleados, a través de la ejecución del Servicio Fiscal de Carrera, el que redundará en la profesionalización de los servidores públicos que lo constituyan y en la optimización la atención a los usuarios de sus servicios.

La creación de este organismo desconcentrado se concreta en el contexto de regulación de la política gubernamental que establece el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el cual determina como objetivos para el Subprograma de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa el fortalecimiento del federalismo y de las instituciones públicas, para que sus estructuras se adecuen a las circunstancias actuales.<sup>45</sup>

El caso de la Subsecretaría de Ingresos es muy particular y susceptible para la aplicación de estas alternativas dentro de la administración pública federal, porque dentro de ésta ocupa un lugar de privilegio por la función que desarrolla, ya que al ser la responsable de la recaudación, hace posible la creación de los fondos de productividad antes mencionados y propicia su modernización.

---

<sup>45</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1996.

La S.H.C.P. y este organismo tendrán como reto mejorar la distribución de la recaudación a nivel local, propiciando la consolidación de la independencia municipal y estatal en materia fiscal, situación que se podrá comprobar al evaluar su operación y resultados en los próximos años.

## **BIBLIOGRAFIA**

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1986.

Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México. Ed. INAP, México 1974

Carpizo Mc. Gregor, Jorge, El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI, México 1979

D. Hansen, Roger, La Política del Desarrollo Mexicano. Ed. Siglo XXI, México 1981

Flores Gómez González, Fernando, Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Ed. Porrúa, México 1980

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1991.

Hamilton, Madison y Jay, El Federalista. Ed. FCE, México 1982

Medina Díaz, Eduardo, Martínez Silva, Mario, etal. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1979.

Moreno Rodríguez, Rodrigo, La Administración Pública en México. Ed. UNAM, México 1980

Moto Salazar, Efraín, Elementos de Derecho. Ed. Porrúa, México 1982

Olmedo, Raúl, Iniciación a la Economía de México. Descentralización, Principios Teóricos y Ejemplos Históricos. Ed. Grijalvo, México 1984

Pardo, María del Carmen, La Modernización Administrativa en México, Ed. INAP y Colegio de México, México 1993

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Vol. 2, Funciones y Especialidades. Ed. INAP, México 1988.

Rebolledo Gout, Juan. La reforma del Estado en México, Ed. Presidencia de la República - FCE México 1994

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1974

Uvalle Berrones, Ricardo, El Gobierno en Acción, Ed. FCE, México 1984

Uvalle Berrones, Ricardo, La Administración Pública en el Cambio Estructural, Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Cuadernos de Análisis Político Administrativo No. 14

Villarreal, Rene, La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, Política, Económica e Ideología del Neoliberalismo, Editorial Océano, México 1984

Varios Autores, Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios No. 1, Secretaría de la Presidencia, México 1976

Varios Autores, Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social, Colección Praxis No. 68, INAP, México 1985

Varios Autores, Historia General de México (Volumen 1 y 2), Ed. Colegio de México 1981

Varios Autores, Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, Ed. INAP, México 1996.

Varios Autores, Revista de Administración Pública Descentralización, Nos. 63/64 julio - diciembre 1985, Ed. INAP México 1985.

Varios Autores, Revista de Administración Pública Desconcentración, Nos. 67/68 julio - diciembre 1986, Ed. INAP México 1986.

Varios Autores, Revista del IAPEM, No. 28 (Octubre-Diciembre 1995), Toluca Estado de México 1996, Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México (Memoria Vol. 1 y 2)

## **LEYES**

García de León, Carlos A. (compilador). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. PAC, México D.F. 1995.

H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, México 1996.

Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el D.O.F. el 15 de diciembre de 1995.

## **DECRETOS**

- Código Fiscal de la Federación 1996, publicado en el D.O.F. del 15 de diciembre de 1995.
- De creación de la Dirección de Programación y Descentralización Administrativa, publicado en el D.O.F. el 3 de mayo de 1972.

- De creación de la Comisión de Administración Fiscal Regional, de la Dirección General de Administración Fiscal Regional y las Administraciones Fiscales Regionales, publicado en el D.O.F. el 20 de junio de 19773.

## **REGLAMENTOS**

**Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación:**

- 23 de mayo de 1977
- 31 de diciembre de 1979
- 26 de agosto de 1983
- 14 de enero de 1988 ( Decreto de reformas )
- 22 de marzo 1988
- 17 de enero de 1989
- 24 de febrero de 1992
- 25 de enero de 1993 ( Decreto de reformas)
- 20 de agosto de 1993 ( Decreto de reformas)
- 11 de septiembre de 1996
- 24 de diciembre de 1996 ( Decreto de reformas)
- 30 de junio de 1997 ( Decreto de reformas)

**Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado el 30 de junio de 1997 en el D.O.F.**

## **ACUERDOS**

- De reorganización administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, publicado el 8 de octubre de 1975 en el D.O.F.
- Donde se adscribe a las Oficinas Federales de Hacienda a las AFR´s que correspondan por circunscripción, publicado el 25 de febrero de 1977 en el D.O.F.
- De creación de la Coordinación General de Operación, del 22 de noviembre de 1978 publicado en el D.O.F.
- Por el que se adscribe a la Dir. Gral. de Auditoría Fiscal Federal a la Subsecretaría de Ingresos, publicado el 14 de junio de 1979 en el D.O.F.
- De delegación de facultades de las Direcciones Generales de la Subsecretaría de Ingresos a las AFR´s, publicado en el D.O.F. el 30 de junio de 1975.
- De adscripción de áreas de la S.H.C.P. publicado en el D.O.F. el 6 de junio de 1977.

De delegación de facultades a los funcionarios de Unidades Regionales de la S.H.C.P., publicado en el D.O.F. el 19 de septiembre de 1977 y 20 de marzo de 1978.

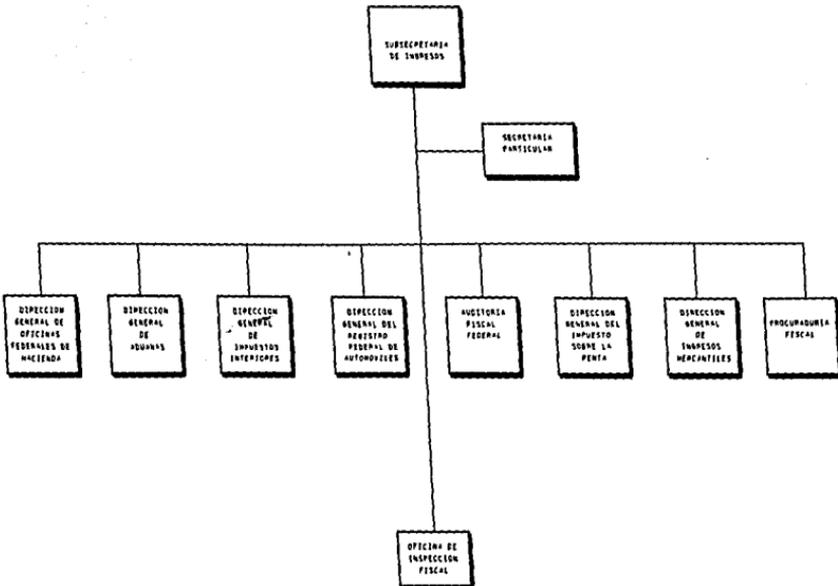
## **OFICIO CIRCULAR**

- Donde se delega a la Dir. Gral. de Administración Fiscal Central la facultad de planear las actividades de administración fiscal, del 15 de febrero de 1977.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

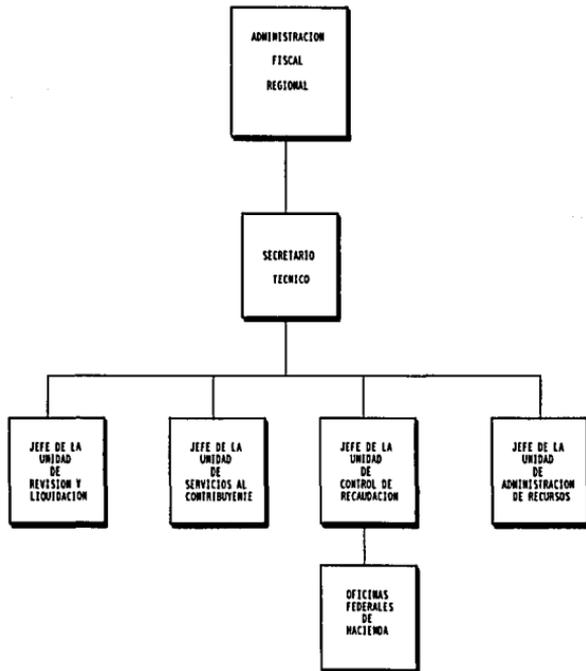
# ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS

( ANEXO 1 )



ORGANIGRAMA DE LAS ADMINISTRACIONES  
FISCALES REGIONALES ( 1973 )

ANEXO 2

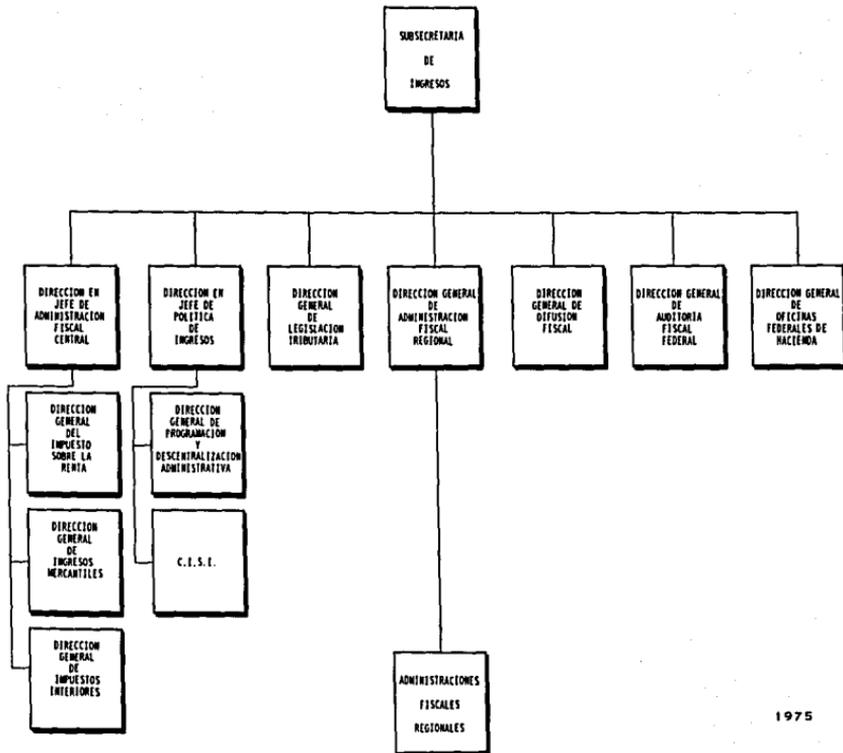


**ANEXO 3**

<b>AFR</b>	<b>SEDE</b>	<b>INICIO DE OPERACIONES</b>	<b>JURISDICCION</b>
<b>NORESTE</b>	Monterrey N.L.	31-OCT-73	Nuevo León y Tamaulipas
<b>OCCIDENTE</b>	Guadalajara Jal.	07-MAR-74	Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit
<b>CENTRO</b>	Celaya, Gto.	24-MAY-74	Guanejuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí
<b>PENINSULAR</b>	Campeche, Camp.	19-SEP-74	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán
<b>NOROESTE</b>	Cd. Obregón, Son.	19-DIC-74	Baja California Norte y Sur, Sinaloa y Sonora
<b>SURESTE</b>	Oaxaca, Oax.	2-MAY-75	Oaxaca y Chiapas
<b>GOLFO-CENTRO</b>	Puebla, Pue.	1-JUL-75	Tlaxcala, Puebla y Veracruz
<b>NORTE-CENTRO</b>	Torreón, Coah.	15-JUL-75	Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas
<b>PACIFICO-CENTRO</b>	Cuernavaca, Mor.	25-AGO-75	Guerrero y Morelos
<b>HIDALGO-MEXICO</b>	Tlalnepantla, Edo. de México	25-AGO-75	Estados de Hidalgo y México
<b>METROPOLITANA</b>	Distrito Federal	10-NOV-75	Distrito Federal

# ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS

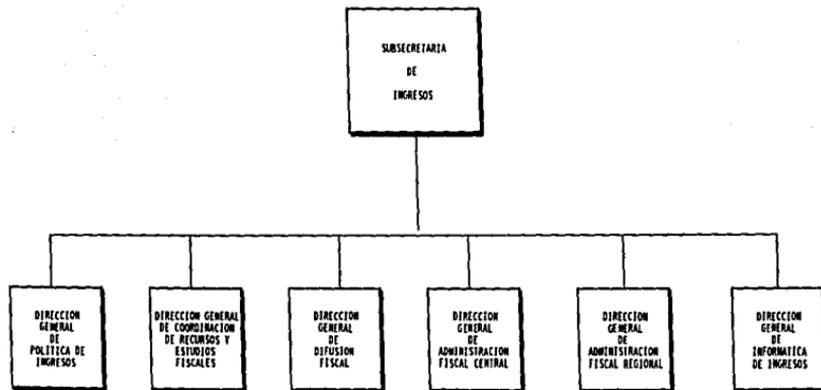
ANEXO 4



1975

ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARIA  
DE INGRESOS

ANEXO 5



**ANEXO 6**  
**PERSONAL DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS POR**  
**AREA**

AREA	UNIDADES	
	ABSOLUTAS	RELATIVAS
Recaudación	15,103	37.9
Auditoría Fiscal	12,347	31.0
Aduanas	7,167	18.0
Jurídica de Ingresos	3,864	9.7
Planeación y Evaluación	562	1.4
Política de Ingresos	264	0.7
Coordinación con Entidades	168	0.4
Asuntos Fiscales Internacionales	164	0.4
Interventoría	179	0.4
<b>TOTALES</b>	<b>39,818</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Carpeta de la 1a. Reunión de Planeación del S.A.T., abril de 1996

**ANEXO 7**  
**EJERCICIO DEL PRESUPUESTO 1995 DE LA S.S.I.**

CONCEPTO	MONTO	
	ABSOLUTO(*)	%
Personal	\$1,183	33.8
Fondos de Productividad	\$824	23.5
Gasto de Ejecución y Notificación	\$158	4.5
Otros gastos de operación	\$593	16.9
Desarrollo, Informática y Sistemas	\$559	16.0
Modernización Aduanera	\$186	5.3
<b>TOTALES</b>	<b>\$3,503</b>	<b>100</b>

(\*) Cifras en millones de pesos

**Fuente:** Carpeta de la 1a. Reunión de Planeación del S.A.T., abril de 1996

**ANEXO 8**  
**ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS**  
**(1996)**

UNIDADES CENTRALES	UNIDADES REGIONALES	UNIDADES LOCALES
D.G. DE INTERVENTORIA	A.R. DE RECAUDACION	A.L. DE RECAUDACION
D.G. DE POLITICA DE INGRESOS	A.R. DE AUDITORIA FISCAL	A.L. DE AUDITORIA FISCAL
A. G. DE INFORMACION, DESARROLLO Y EVALUACION	A.R. DE JURIDICA DE INGRESOS	A.L. DE JURIDICA DE INGRESOS
D.G. DE SUNTOS FISCALES	A.R. DE ADUANAS	ADUANAS
INTERNACIONALES		
A.G. DE RECAUDACION		
A.G. DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL		
A.G. JURIDICA DE INGRESOS		
D.G. DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS		
A.G. DE ADUANAS		

**FUENTE:** REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.H.C.P., PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1996

**ESTRUCTURA DEL SERVICIO DE  
ADMINISTRACION TRIBUTARIA  
(Anexo 9)**

