

2ef



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

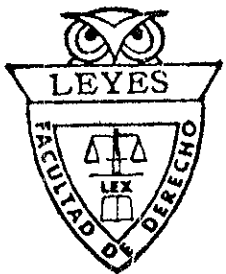
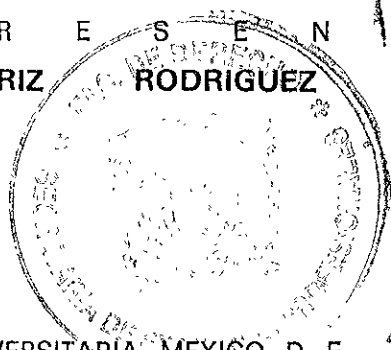
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

ANALISIS JURIDICO DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA :
BEATRIZ RODRIGUEZ FIGUEROA



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.,

263725

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1998



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D.F., 20 de mayo de 1998

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **RODRIGUEZ FIGUEROA BEATRIZ**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ANALISIS JURIDICO DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA"**.

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

México, D.F., a 12 de mayo de 1998.

**LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO
FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS
FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E .**

Estimada Maestra:

Por medio de la presente me permito comunicarle que la alumna **BEATRIZ RODRIGUEZ FIGUEROA**, ha terminado de elaborar su tesis profesional sobre el tema "**ANALISIS JURIDICO DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA**", bajo mi dirección.

En mi opinión dicho trabajo cumple con los requisitos que señala la legislación universitaria para ser presentada en el examen profesional correspondiente, desde luego si Usted no tiene inconveniente para ello.

Como siempre agradezco la confianza depositada en el suscrito al permitirme colaborar en el seminario que dignamente preside, dirigiendo trabajos como el que se presenta.

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**



MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.

“[...] con impuestos más moderados y administración menos corrompida, podrían rendir una cantidad adicional de ingresos todavía mayor.”

Adam smith

*A la Universidad Nacional Autónoma de México
Por haberme dado la oportunidad de estudiar en sus recintos y realizar mi formación
académica, cultural y humana.*

*A la Facultad de Derecho
Gracias por darme el orgullo de haber aprendido las bases del universo jurídico.*

*Al Instituto de Investigaciones Jurídicas
Por haberme dado una formación profesional y académica en todos los sentidos.*

*A todos mis profesores gracias por compartir sus enseñanzas y consejos invaluable que
hacen de ellos seres excepcionales.*

*Al Licenciado Miguel Angel Vázquez Robles.
Gracias, por ser un maestro excepcional en todos los sentidos, por cada comentario
cetero que contribuye a mi vida como el mejor de los consejos.*

*Al Doctor Raúl Plascencia Villanueva.
Gracias por su amistad invaluable y por ayudarme a crecer en todo momento.*

*Al Doctor Othón Pérez Fernández del Castillo.
Por su magnífica cátedra y por enseñarme a luchar con los obstáculos de cada día.*

A mi madre Celia Figueroa Valle por haberme amado todos los días de su vida y por ser la mejor madre que Dios me pudo dar.

A mis tíos María Elena Figueroa de Escanero e Ing. Armando Escanero Muñoz, por su invaluable apoyo ; por sus sabios consejos y por quererme y protegerme en todo momento.

A mis primos Escanero Figueroa por su cariño y apoyo.

A mi abuelita Beatriz Valle por haberme enseñado la bondad y sencillez con que se puede vivir.

A mis mejores amigas:

Vianey Palomares Guadarrama.

Por ser compañera en la adversidad y en la alegría y por que en tus ojos siempre vi lo cierto, lo vital y lo milagros que me enseñó a ser un mejor ser humano.

Luz María Rodríguez Pérez

Por que tu sonrisa ha sido el resguardo más puro y eficaz en todo momento, y sobre todo por enseñarme que la felicidad no está en el pasado ni en el futuro, sino a cada instante.

A mis amigos

Lizbeth González Arenas por ser amiga desde siempre y sin descanso.

Iván Salomón Figueroa por ser mi amigo y la persona más profunda que conozco.

Mario Cruz por tu lucha de siempre y tu amistad sin límites.

Miguel López Olvera por tu valiosa amistad y por enseñarme que todos llevamos dentro un temperamento de lucha por ser mejores todos los momentos de nuestra vida.

Santiago Nieto Castillo por ser un gran amigo y por enseñarme que con dedicación y entrega los mejores sueños se pueden realizar.

Víctor Hugo Lezama por enseñarme a amar el arte, por tu sensibilidad extrema en el escenario y por nunca rendirte ante la vida.

Luis Benavides por tu amistad tan grande y por darme el mejor de los remedios, el optimismo.

Gabriela Amaya Luna por abrirme las puertas de tu corazón de manera tan sencilla y cristalina.

Reynaldo Urtiaga por ser una persona excepcional y por aguantar mis travesuras siempre.

Rodolfo Osomio por tu amistad sincera que siempre me ha acompañado

Verónica Lucio Olvera por cada momento de travesura y de trabajo que nos unieron más.

Angel Pedroza Navarro por tu amistad pura y generosa que me has brindado.

INDICE

Página

INTRODUCCIÓN.	5
-----------------------	---

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL

1. Concepto de Estado.	8-10
A. Elementos	11-22
B. Personalidad Jurídica	23-24
2. Actividad del Estado.	25
A. Teoría de la División de Poderes	25-28
3. Funciones del Estado.	28
A. Función Legislativa	28-31
B. Función Administrativa.	31-32
C. Función Jurisdiccional.	32-33
3. Administración Pública Federal	33
A. Concepto De Administración Publica Federal	33-36
B. Marco Jurídico	36
C. Elementos.	37

CAPITULO II

FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Centralización	38
A. Elementos	40
B. Facultades	41

C. Marco Jurídico	44
2. Descentralización	48-51
A. Características	51-53
B. Marco Jurídico	
C. Diferencias y Semejanzas en la Centralización, la Desconcentración y la Descentralización.	53-55
D. Formas de Descentralización	56
- Regionalización	
- Técnica o por Servicio	
3. Desconcentración	65-66
A. Elementos	66-67
B. Características	68
C. Marco Jurídico.	69
D. Desconcentración Administrativa y su Diferencia con la Delegación de Atribuciones	70
E. Fines	72

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

.	73
-----------	----

CAPITULO IV

LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1.	
A. Naturaleza Jurídica del Servicio de Administración Tributaria	81-84
B. Objetivo del Servicio de Administración Tributar	88-90
C. Atribuciones	90-92
D. Organos de Servicio del Servicio de Administración Tributaria	92-97
- Junta De Gobierno	

- Presidente	
- Unidades Administrativas	
E. Autonomía de Gestión	98
2. Funciones de La Administración Tributaria	99
<u>A. Funciones Operativas</u>	98-101
a) Función de recaudación	
b) La función de fiscalización	
c) La función de cobranza.	
d) La función de servicios al contribuyente.	
<u>B. Funciones Normativas</u>	101-102
a) La función de complementación legal	
b) La función de programación y sistemas de trabajo	
<u>C. Las Funciones de Apoyo</u>	102
A) La función del registro de contribuyentes.	
B) La función de estadística tributaria.	
C) La Función de Informática	
3. Facultades del Servicio de Administración Tributaria	103
3.1 Facultades de Comprobación Fiscal o Fiscalización	103-104
3.2 Facultades de Comprobación	105-110
A) Revisión de Declaración	
B) Requerimiento de Exhibición de Documentos.	
C) Visitas Domiciliarias	
D) Revisión de Dictámenes de Estados Financieros	
E) Avalúos y Verificaciones de Bienes.	
F) Informes de Funcionarios	

G) Revisión de Contabilidad y Documentación	
3.3 Facultades de Determinación	110-116
<u>A. Conceptos de Determinación</u>	
<u>B. Formas de Determinación</u>	
A) Autoderterminación	
B) Determinación Administrativa	
<u>C. Clasificación de la Determinación Según La Base</u>	
1.) La Determinación Sobre Base Cierta o Directa.	
2) Determinación Con Base Presuntiva.	
<u>D. La Determinación de La Obligación Tributaria por El Sujeto Pasivo.</u>	
<u>E. La Determinación de La Obligación Tributaria por La Administración.</u>	
3.4 Procedimiento Económico Coactivo	116-118
3.5 Facultad de Condonación	119
3.6 Facultad de Imposición de Multas	120-121
3.7 Facultad de Recaudación	121
3.8 Autoridad Competente para Negociar a Nivel Internacional en Materia Fiscal y Aduanera	121
3.9 Facultad para Emitir Normas Generales	122
3.10 Representar el Interés Fiscal de La Federación en los Juicios Fiscales	123
3.11 Llevar y Actualizar el Registro Federal de Causantes	123
4. Servicio Fiscal de Carrera	124-128
5. Administración Tributaria en Otros Países	130-132
CONCLUSIONES.	133-134
ANEXO	135-139
BIBLIOGRAFIA.	140

INTRODUCCION

En el presente trabajo se analiza la ley del Servicio de Administración Tributaria. Instrumento Jurídico que da nacimiento al Servicio de Administración Tributaria (SAT) como órgano desconcentrado y como autoridad fiscal en México. Son varios los aspectos que abarca; pero se centra principalmente en la naturaleza jurídica de este órgano, así como en las funciones primordiales que lleva a cabo y que producen una relación jurídica con los contribuyentes.

La administración tributaria al ser una rama especializada de la administración pública, primeramente realizamos un estudio de lo que es el Estado, sus elementos y funciones; así mismo llegamos a un concepto propio nacido de los diferentes criterios y elementos estudiados. Por otra parte con el estudio de las facultades del Estado y en particular del Poder Ejecutivo obtuvimos una definición de lo que es la Administración Pública.

Otro aspecto de gran importancia para determinar la naturaleza jurídica del Servicio de Administración Tributaria ha sido el análisis de las formas de organización de la administración pública (centralización, desconcentración, descentralización y delegación de facultades), estableciendo sus características y similitudes y diferencias, todo esto para dar una idea de lo que son las formas de organización de la administración pública.

Sobre los antecedentes jurídicos del Servicio de Administración Tributaria; se hace un seguimiento de la evolución que tuvo la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de 1977, para ello, fue oportuno señalar los diferentes y constantes

cambios en la estructura interna de esta Subsecretaría y como fue engrosando sus funciones sin que pudiera atender a una administración tributaria más ágil, pronta y oportuna.

Uno de los puntos centrales del motivo de la investigación es el análisis de la naturaleza jurídica del Servicio de Administración Tributaria era saber si este órgano fiscal es desconcentrado o no y que ventajas y efectos le proporcionan una u otra situación.

De gran importancia es saber cuales son las facultades tributarias mas importantes que ejerce el Servicio de Administración Tributaria, es por ello, que sin pretender analizar cada una de ellas de manera profunda, lo que implicará futuras investigaciones, sí se estudia cuales son estas atribuciones con que se le ha investido a esta autoridad fiscal.

Por último con el análisis de la Ley del Servicio de administración Tributaria realizamos criticas a algunos artículos, los cuales a nuestra consideración contienen errores que ponen en peligro la seguridad jurídica de los contribuyentes por no ser claros y específicos en su texto.

Al final del trabajo se produce una solución viable que es desaparecer al Servicio de Administración Tributaria por no ser un órgano que implique un avance en la administración fiscal y por contener algunas inconstitucionalidades en su texto.

Nuestra administración tributaria es de gran importancia ya que implica uno de los pilares para lograr una mejor relación con los contribuyentes y una mayor recaudación lo que implica un óptimo desarrollo para el Estado.

Es posible que el lector encuentre vacíos en esta investigación, ya que el tema es muy extenso y siempre amerita reflexiones profundas. Por lo anterior; este estudio no debe considerarse como concluido, pues es necesario profundizar en el tema con futuras investigaciones, a causa de que México es uno de los países que poco se ha interesado en la modernización de la administración tributaria, lo cual ha tenido serios efectos en su recaudación.

CAPITULO I

1. CONCEPTO DE ESTADO

Para adentrarnos al análisis de la Administración Pública primeramente debemos establecer el concepto de Estado.

Existe una multiplicidad de teorías y de opiniones de la doctrina sobre su noción, por lo cual, se pretenderá con este primer capítulo dar una mayor claridad acerca de su idea.

Para emitir su concepto es necesario conocer sus elementos constitutivos. La noción no debe de obtenerse de concepciones ideales; es decir, que no debe tomarse de ideas utópicas de lo que debería ser por lo que requerirá, de un arduo análisis de todos sus componentes.

Ante la diversidad de fenómenos sociales, políticos, económicos y factores diversos, el concepto no debe componerse exclusivamente de alguno de sus elementos, sino, más bien, integraremos a todos para obtener una síntesis.

El ente estatal posee múltiples fenómenos de gran complejidad por ello las definiciones han sido incompletas. Por ejemplo, entre la diversidad de conceptos se encuentran la de la teoría de León Duguit, que señala que " El Estado existe cuando hay una relación entre gobernantes y gobernados." Otra definición es la de Kelsen que estima que " Es el orden jurídico normativo", Bordeau por su parte sostiene que " Es un poder institucionalizado", por su parte Jean Dabin lo conceptualiza como una " Agrupación política por excelencia", Marx y Lenin le llaman el " Aparato coercitivo."¹

Como se podrá observar las anteriores nociones únicamente comprenden uno de los elementos que lo forman. Por lo anterior es necesario que se defina con todos sus componentes, sin omitir ninguno de ellos.

Las teorías " Potencialistas", es decir, aquellas que lo definen como un poder, omiten un soporte necesario a éste, sin embargo el poder como energía, actividad y fuerza es imposible que viva y se genere sin un elemento que le dé sustento.

¹ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1989, p. 170.

Las tesis que lo hacen consistir en un poder, no pueden negar que el sustento de ese poder proviene de la población, aun cuando señalan que no es un elemento del Estado, sino, una condición del mismo para su existencia; es donde surge la interrogante: ¿la población es un elemento esencial, o bien, es una condición de su existencia?

Si decimos que el elemento es un agente que constituye la formación de un todo y afirmamos que la población no es un elemento que lo integra, quiere decir que el puede existir sin el elemento humano. Pero conforme a las teorías potencialistas es un poder y la población es una condición para su existencia. Entonces éste puede ser con el poder; pero por otra parte sino hay población no puede existir, por sería un ente inexistente. Ahora bien, la población le da sustento al poder; la población es parte integrante.

La teoría de Kelsen señala que es el orden jurídico normativo. Este conjunto de normas positivas tiene una causa necesaria que es el poder y que tendrá como finalidad establecer el Derecho, es decir, que el Estado es el Derecho como actividad normativa.

El estar sometido al poder del ente estatal significa que se encuentra vinculado a un orden jurídico. El Derecho le da sustento al estado, el poder tiene sustento en el derecho u orden jurídico. La finalidad del poder será establecer el orden jurídico.

Las teorías que afirman es un poder coactivo institucionalizado cometen la equivocación de contemplar únicamente uno de los elementos de este, sin observar que no sólo el poder y el derecho son elementos esenciales, olvidan que la población es la base y sustento del poder y centro de imputación del derecho.

Las anteriores teorías tampoco pueden sustentar porqué el Estado es sujeto de derecho y obligaciones.

Si se considera únicamente como elementos al poder y el derecho no se podrá explicar entonces la personalidad jurídica del ente estatal. Así éste no tendría capacidad para contratar, ni obligarse, ni adquirir derechos y menos para realizar actos jurídicos que sólo pueden llegar a realizarlos aquellas personas ya sean físicas o jurídicas que tienen personalidad jurídica.

Equivaldría a decir que un Estado donde sea poder u orden jurídico no tiene personalidad jurídica.

Por todo lo anterior, si su concepto se emite sin realizar un examen analítico de las partes que integran al mismo y únicamente se concreta a contemplar un concepto será poco útil y certero.

Todo poder sin quien lo sustente y sin quien lo despliegue no es concebible y todo orden jurídico que no tenga a quien dirigirse no tiene validez.

Doctrina clásica

En el Estado se concentran elementos que son esenciales o constitutivos, es decir, aquellos factores que son imprescindibles para la formación de éste, que son: el Territorio, la Población, el Poder soberano y el Orden jurídico. Así también encontramos a los elementos posteriores a su formación y que son determinantes para cumplir con sus finalidades. Estos elementos son la Soberanía y los fines.

La doctrina clásica lo considera una organización política de una sociedad, por ello contempla como elementos de mismo: el territorio, la población y la soberanía o poder.

El ente estatal contiene elementos como por ejemplo:

a) El elemento humano o población, que se encuentra unida por los mismos intereses y finalidades.

b) El territorio, que sirve de asiento permanente a esa población y que además la prevé de sustento.

c) Un poder que es soberano porque es la misma población quien le da sustento.

d) Un orden jurídico creado que se aplica por el poder estatal al territorio donde recae a sus habitantes.

Otras características son:

a) La soberanía.

b) Personalidad jurídica, esto significa que el Estado es un ente capaz de ser titular de derechos y obligaciones.

A. ELEMENTOS

ELEMENTOS ESENCIALES O CONSTITUTIVOS DEL ESTADO

Vamos a examinar los elementos que a nuestro juicio consideramos son esenciales para su formación .

Podemos decir que sus elementos constitutivos son: la población, el territorio, el poder, y el orden jurídico.

LA POBLACION

La población es un concepto "cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres nacionales y extranjeros que habitan en su territorio, cualquier que sea su número y condición."²

La totalidad de seres humanos que componen la población tienen el mismo valor para éste, sin importar su cultura, religión, étnica, costumbres, economía, raza o lengua. A pesar de que el número de hombres se cambia en diferentes grupos tienen una unidad que los une y solidariza.

Por ser el elemento humano que compone al ente estatal ningún individuo puede ser sustraído del poder público, en razón que son los destinatarios del mismo. Así también, son centro de imputación del orden jurídico que lo encabeza.

La población entonces es la destinataria donde el estado ejerce su imperio y a la cual se satisface sus necesidades para que tenga un pleno desarrollo.

El número de habitantes de un territorio varía. Es imposible decir con acierto cuál es el número necesario de seres humanos para que formen la población de un estado, en realidad, el número de habitantes de un territorio dependerá en gran medida de las circunstancias históricas.

² Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado, México, Porrúa, 1983, pp. 421 y 422.

En la actualidad podemos encontrar estados con un número reducido de habitantes, ya sea, porque así se constituyeron, o porque bien, ante la actualidad desintegración de grandes entidades Estatales por ejemplo la ex URSS que se convirtió en la Comunidad de Estados Independientes y posteriormente surgen diversos estados como Rusia, Ucrania, Bielorrusa, ect. Por el contrario existen países con millones de habitantes, por ejemplo China.

El número de habitantes no determina la constitución de un Estado, lo importante es que la totalidad de habitantes se encuentran unidos, solidarios y persiguiendo un mismo fin: el bien común.

Ahora bien, es necesario distinguir entre pueblo, nación, en razón que estos términos se confunden.

La nación. Es aquella sociedad conformada por comunidades humanas que se encuentran vinculadas y unidas por diferentes circunstancias de carácter histórico. Este conjunto de personas se encuentra unido por una serie de elementos culturales que mantiene enriquece y transforma su existencia y que son: el idioma, las costumbres, la religión, pensamientos y valores comunes.

La nación es causa originaria al estado. El Estado se crea para que la nación pueda lograr sus fines, es por ello que debe satisfacer las necesidades de sus habitantes.

El pueblo es un término más restringido; su significado se utiliza para designar a " una parte de la población que goza de sus derechos civiles y políticos plenos, así todos éstos sujetos están ligados al estado por un vínculo de ciudadanía, aun cuando se encuentran fuera de su territorio.

Así con la palabra pueblo podemos designar a " las personas que están sujetas a nuestra soberanía y ligados por los vínculos de ciudadanía y nacionalidad."³ Se ha dicho que cuando un pueblo ha adquirido a través de su evolución una madurez política podrá llamarse nación.

La nacionalidad y la ciudadanía. La nacionalidad es el término jurídico por el cual una persona queda adherida y sometida a la soberanía de un Estado, es decir, que existe un vínculo jurídico entre un individuo en relación con el Estado.

³ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. supra. nota. 2, p. 254.

Es el orden jurídico interno de un estado el que determina qué individuos de la parte integrante de su población se consideran nacionales o extranjeros.

El ser nacional de un estado implica a componer el cuerpo político del mismo, éste selecciona a una parte de sus individuos a los cuales les otorga la calidad de nacionales de acuerdo a la norma jurídica suprema.

La nacionalidad según nuestra legislación puede surgir por el *jus sanguinis* o el *jus soli*: el primero atribuye a los individuos con relación a la misma nacionalidad de sus padres y por ello se les confiere la misma nacionalidad; el segundo toma en cuenta el derecho de un individuo de ser nacionalidad por el lugar de su nacimiento sin considerar a la de sus progenitores.

Existe una tercera causa que se le llama naturalización y ésta dependerá del tiempo de residencia que tenga un sujeto extranjero en el territorio de un Estado, además de otros requisitos y criterios que deberá satisfacer de acuerdo con la legislación aplicable para que pueda obtener la naturalización y considerarse nacional de un Estado.

La ciudadanía por su parte es un atributo de la nacionalidad. La ciudadanía integra el cuerpo político y electoral de un Estado.

La ciudadanía es la calidad jurídica que tiene un individuo para intervenir en la vida política de un estado. La calidad de ciudadano requiere una capacidad así como importa derechos, obligaciones y prerrogativas que se encuentran establecidos en la norma suprema de cada Estado.

En nuestra Constitución se dispone que son ciudadanos los mexicanos que independientemente de su sexo se requiere que hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir

La pérdida de la ciudadanía se encuentra contemplada en el artículo 37 constitucional; inciso b, frac. I.

La ciudadanía se puede perder por varias causas:

Por la aceptación o uso de títulos nobiliarios que realice un mexicano y que impliquen sumisión a un Estado extranjero.

Otra causa que menciona nuestra máxima norma jurídica consiste en " prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente (artículo 37, inciso B, frac. II). La pérdida se realiza por la falta de permiso para realizar dichos servicios. De igual manera se prevé en la fracción III del inciso B del artículo 37 y que dispone en " aceptar o usar condecoraciones extranjeras." La pérdida se da por la falta de autorización de los órganos estatales ya mencionados.

Otra causa constitucional que produce la pérdida de la ciudadanía es admitir del gobierno de otro país títulos o funciones literarios, científicos o humanitarios.

Otro motivo en el que opera la pérdida de la ciudadanía consiste en ayudar contra la nación a un gobierno extranjero en cualquiera reclamación diplomática o ante un tribunal internacional.

Por último en los demás casos en que fijen las leyes. Es decir, las que decreta cualquier ley federal.

EL TERRITORIO

El territorio es el área geográfica donde se asienta el elemento humano de un Estado. Es un elemento indispensable y absolutamente necesario para que surja y permanezca el Estado.

En él encontramos diversos factores geográficos como son: el clima, el suelo, la naturaleza del suelo, los bosques, los litorales marinos, las llanuras o desiertos, sus recursos naturales y económicos y múltiples accidentes geográficos que tienen influencia en la vida de los seres humanos que lo habitan.

El territorio es un elemento necesario para todo ente estatal para que pueda ejercer su poder estatal.

El Estado ejerce su soberanía en forma exclusiva dentro de su área geográfica dentro de ésta también, ejercen la competencia sus órganos ; por lo tanto, es un factor imprescindible para el desarrollo y la obtención de los fines. Dentro del mismo el Estado puede ejercer sus actividades estatales, así como

demarcar el ámbito de aplicación de su orden jurídico y soberanía; pone un límite a los demás Estados extranjeros por medio de sus fronteras para que ningún de éstos se entrometa. Resulta también es un símbolo de poder y dominio del ente estatal, es un elemento indispensable para que surja y se mantenga, porque es necesario para el desarrollo y fines del mismo. El territorio es un elemento condición, más no un ingrediente constitutivo del ente estatal.

Nuestra constitución mexicana establece que el territorio se compone de las partes integrantes de la Federación : 31 Estados y un Distrito Federal, el cual será capital del país y sede de los Poderes de la Unión, también es parte integrante del territorio las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes, el de las islas Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos arrecifes, las aguas de los mares territoriales; las marítimas interiores, y el de los espacios situados sobre el territorio nación.

Ahora bien, el territorio no sólo comprende la parte llamada "continental", sino el mar territorial y el espacio aéreo sobre las cuales el Estado tiene pleno dominio.

Son bienes del dominio directo del Estado: a) recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, b) minerales, c) yacimientos de piedras preciosas, de sal y de gemas y salinas, d) productos derivados de la descomposición de las rocas, e) petróleo y gas y d) espacio.

Las aguas nacionales son propiedad de la nación que comprende las aguas superficiales y del subsuelo.

Conforme al párrafo quinto del artículo 27 constitucional existen aguas propiedad de la nación, llamadas públicas o nacionales, así como privadas o de particulares.

Son aguas propiedad nacional la de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las marinas interiores, las lagunas y lagos naturales; la de los ríos y sus afluentes directos o indirectos hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esferas de propiedad nacional, las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cause de aquéllas sirva de límite al territorio nacional a dos entidades federativas, o cuando pase de una a otra entidad o cruce una línea divisoria de la República, de los manantiales que broten en las playas; las

zonas marítimas, las que extraigan de las minas y causes de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.

Las aguas del subsuelo son de exclusiva propiedad del Estado y su aprovechamiento requiere de su permiso y en especial del pago de derechos que previene y regula la ley Federal de Derechos, es decir, pago de dinero por permitir el aprovechamiento de un bien suyo que son las aguas del subsuelo

Los anteriores bienes públicos tienen en común tres atributos que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir, que no se pueden enajenar por el gobierno federal, ningún particular podrá adquirir tales bienes por medio de la prescripción, finalmente, no podrán ser objeto de embargo alguno, pues aceptarlo sería a la vez admitir que son adquiridos en remate

La zona económica exclusiva, que es contigua al mar territorial y que se fija en doscientas millas náuticas. Sobre esta franja o pedazo de mar, ejerce la nación derechos de soberanía y jurisdicción de determinados por leyes del Congreso de la Unión.

El derecho del Estado sobre el territorio es un derecho de dominio no de *imperium*. Decimos esto porque si bien es cierto que el área geográfica de un ente estatal se ejerce el *imperium* a través de sus diferentes funciones y por conducto de sus respectivos órganos y autoridades competentes, ese *imperium* se ejerce a los gobernados, es decir, aquellos individuos tanto físicos como jurídicos que se encuentran en dicho espacio el *imperium* o soberanía se ejerce únicamente sobre las personas, por lo tanto "en lo que respecta al imperium, el estado obra como persona jurídica suprema cuya voluntad actuante, expresada mediante dichas funciones públicas somete sus decisiones a todo lo que se halle dentro de su territorio."⁴

Como mencionamos, el derecho del Estado sobre su territorio es un derecho de dominio, es propietario de los distintos bienes de diferente naturaleza, aunque se ve obligado a respetar el derecho de propiedad que tienen los individuos sobre las partes del territorio. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada

⁴ Burgoa, Ignacio. op.cit.supra. nota. 1, p.170.

El derecho que tiene el Estado a su territorio se debe tener como fundamento a llegar a obtener los fines de interés público.

Doble función del territorio:

Tenemos que el territorio tiene una doble función:

a) La función negativa en cuanto que el Estado pone un límite a través de sus fronteras naturales o artificiales frente a otros Estados Extranjeros.

b) La función positiva que es aquella donde el territorio es el asiento definitivo de una población y donde tiene vigencia el orden jurídico, así como donde el Estado ejerce su poder y su soberanía.

Territorialidad y extraterritorialidad. Los conceptos de territorialidad y extraterritorialidad son muy importantes cuando nos referimos al territorio, en razón de que la vigencia y demarcación de aplicabilidad de un orden jurídico únicamente se realiza dentro de su ámbito geográfico sin poder extender su dominio y aplicabilidad más allá, porque esas normas jurídicas carecen de validez fuera de ese territorio.

EL PODER DEL ESTADO

El poder es otro de los elementos imprescindibles del Estado.

Todo Ente Estatal necesita de un poder, el cual le permita imponer obediencia y orden a los gobernados, así como también, realizar los fines que se persiguen, luego entonces, el poder de un Estado se justifica y se legitima cuando es usado como medio para lograr los fines de la población estatal.

En todo sistema político existen problemas y discusiones en torno al poder público.

El poder necesita de una autoridad para que esta pueda dirigir y ordenar. La autoridad con el poder puede tener la fuerza de obligar. El poder se conceptúa como la fuerza, el dominio, energía para mandar y ejecutar una cosa.

El principio fundamental del poder lo podemos encontrar en el artículo 39 de la Constitución mexicana que determina que *"Todo poder dimana del pueblo, y se constituye para beneficio de éste."*

Serra Rojas señala que:

"El poder es a la vez una fuerza moral y jurídica y una fuerza material. La primera lo encauza y lo justifica, y la segunda lo organiza y la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que le permite mantener la supremacía de un poder de mando sobre los demás poderes."⁵ El poder político del Estado se aplica de manera total a todos sus habitantes; ejerce coacción para mandar y ejecutar sus funciones y así lograr los fines encaminados hacia el bien común.

La población necesita una organización a la cual dirija y mande y realice tareas que el hombre individualmente no puede realizar. El Estado tiene el poder para realizar todos aquellos fines por los cuales surge.

Se dice que se "obedece por necesidad, por temor, por agrado o porque racionalmente es útil. Se ha llegado a pensar que la obediencia responde a un proceso de creencias o de fe que obligan al hombre a someterse al poder público."⁶

Para Hans Kelsen el poder no es un elemento del Estado. El concepto de poder lo concibe como la validez y eficacia del orden jurídico. Pero el derecho no sólo tiene validez por la norma jurídica, sino también por el proceso histórico y social del que surgió.

Los Estados de la República asumen el ejercicio del poder público y por medio de ellos se realiza una labor de organización y de mando para satisfacer los intereses a esa población. (La población es el sustento de ese poder y también hacia el que va dirigido.)

El poder del Estado es uno, el cual tiene diversas funciones y competencias para realizar sus fines. Así, el poder a pesar de ser una unidad; tiene las

⁵ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. supra. nota 2, p. 294.

⁶ Ibid., p. 298.

funciones de elaboración de la ley, su ejecución, o la resolución de controversias que origine la aplicación de la ley.

El estudio al crear un sistema jurídico necesita el poder para que sea coactivo y haga cumplir ese derecho.

“El concepto de legitimidad guarda una estrecha relación con el orden jurídico imperante de un país a la calidad de lo que es legítimo, en el sentido de algo conforme a la ley, con la justicia, con la razón en una palabra, en una palabra lo que se conforma con el derecho.”⁷

Indudablemente el poder público estatal se justifica y legitima cuando es un medio para llegar a realizar los fines del Estado y con ello garantizar y obtener el bien común.

EL ORDEN JURÍDICO

Desde que el hombre existió el derecho se ha manifestado a través de normas jurídicas coercitivas.

El Estado por medio del derecho persigue los más altos fines, como son: la seguridad jurídica, el bien común y la justicia.

Así el sistema jurídico de cada Estado responde a las necesidades, supera los problemas que se le presentan, para lograr aspiraciones que el Estado tiene, principalmente el bien común.

Ahora bien, las leyes o normas jurídicas de un Estado siempre están en constante cambio y evolución, esto se debe a que también es dinámica la evolución de cada sistema normativo, es decir, que también las necesidades de los seres humanos van cambiando; por lo mismo la creación de las leyes obedece a llevar un derecho ajustado a la realidad y necesidades de la población.

El derecho necesita de un poder coercitivo para hacerlo cumplir, de ahí su interacción tan fuerte con el poder del Estado.

⁷ Ibid., p. 306.

El Estado y el Derecho como binomio indisoluble, son necesarios para dar una orden y alcanzar los más altos ideales que el hombre individualmente no puede realizar.

El ente estatal surge de un orden jurídico anterior, porque es producto de la evolución del derecho; cuando éste se constituye elabora su propio derecho creando situaciones jurídicas nuevas, que le serán de utilidad para su mantenimiento.

El Estado que no este sometido al derecho “es la arbitrariedad y la negación de la libertad.”⁸

“El Estado de Derecho se caracteriza por el imperio de la ley, el principio de la división de poderes, el mantenimiento del régimen de legalidad de la administración y el reconocimiento en el ámbito nacional e internacional de los derechos fundamentales del hombre.”⁹

FINES DEL ESTADO.

El Estado en ningún momento puede dejar de tener un fin. Toda sociedad se conforma por tener fines para alcanzar un desarrollo integral tanto para cada individuo como para la generalidad de personas que integran al ente estatal. Las metas del Estado son necesarias para encauzar las actividades humanas y la realización de propósitos superiores que si se trataran de realizar individualmente seria imposible.

La idea del bien común se entiende como todos los medios por los cuales se satisfacen necesidades y la finalidad perseguida se extienda a toda la comunidad, sin que nadie quede excluido. Ningún bien se excluye del Estado cuando le es necesario.

Serra Rojas nos dice:

“En la esencia misma de la vida social radica la idea de un bien común, un propósito general para hacer posible la existencia, para alcanzar ciertos propósitos de superación o de felicidad colectiva.”¹⁰

⁸ Ibid., p. 324.

⁹ Ibid., p. 325.

¹⁰ Ibid., p. 350.

Los intereses perseguidos dentro del Estado no son de carácter individual, sino, son intereses generales cuya satisfacción corresponde a éste.

El mismo autor opina:

“El Estado se justifica por sus fines.”

El Estado como entidad jurídica política no tiene fines propios. Los fines que persigue son los que le son asignados por sus miembros. Por medio de las funciones alcanza los cometidos perseguidos.

La finalidad del ente estatal se reducen a la defensa exterior, al mantenimiento del orden público, la realización del Derecho y a la promoción de la vida económica y cultural del pueblo.

“Los fines se incorporan a la legislación y se traducen en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos, que deben ejecutar los gobernantes al servicio de la comunidad. Estas tareas son de dos ordenes unas establecen relaciones entre el Estado y la población; otras establecen relaciones entre el Estado y los demás Estados de la comunidad internacional.”¹¹

SOBERANIA DEL ESTADO

Serra Rojas señala que la soberanía es:

“Una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar ordenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional. Por tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al estado y sobre todo la subordinación de todas las fuerzas sociales internas al poder.”¹²

La soberanía se concibe como un poder que no está sujeto a otro poder el cual tiene la función de primaria del mejoramiento social.

¹¹ Ibid., p. 426.

¹² Ibid., p. 406.

La soberanía puede ser de dos formas:

a) La soberanía interna es el poder máximo que tiene el efecto de determinar su forma de gobierno y de regular los negocios interiores sin la intervención de un Estado exterior; y

b) La soberanía exterior es aquella en la cual el Estado tiene el poder y medios para defender sus derechos realizar sus fines e imponer sus decisiones, sostener su independencia y no tolera subordinación de estado extranjero. Este poder de mando soberano aparece como un poder político independiente, superior de monopolio y de coacción, unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible. La soberanía de un Estado en el pueblo que es fuente de la cual emanan todos los poderes.

Nuestra Constitución mexicana define a la soberanía como característica imprescindible del Estado mexicano al disponer: *La soberanía nacional reside esencialmente y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

El titular de la soberanía es el pueblo y de su voluntad ha creado una república representativa, democrática y federal.

La soberanía se va a ejercer por medio de los poderes de la unión de las entidades básicas de la competencia del estado mexicano que son: la federación y las entidades federativas libres y soberanas en cuanto a su régimen interior.

No existe un límite legal para la soberanía, salvo que el Estado resuelva autolimitarse. Éste guarda su independencia y no se deja subordinar hacia ningún Estado extranjero, pero también puede aceptar principios generales y mantener relaciones con otras naciones.

Finalmente podemos decir que el Estado es una organización política de una sociedad que se encuentra asentada en un territorio y bajo un régimen jurídico, con plena soberanía y su fin es el bien común.

B. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

La palabra persona es un término que puede contener diversos significados. Nosotros nos abocaremos al de contenido jurídico que es el que nos interesa.

La palabra *personae* proviene desde la antigua Roma y que significaba la máscara que utilizaban los actores para proyectar la voz, posteriormente sirvió para identificar al actor y posteriormente al individuo; actualmente también para identificar a las personas jurídicas. Se dice que es persona todo ser susceptible de derechos y obligaciones dentro de un orden jurídico. En la actualidad podemos encontrar dos clases de personas: las personas físicas y las personas jurídicas.

La persona física es el ente biológico humano con razón e inteligencia, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido.

La capacidad de ejercicio la adquiere a la mayoría de edad, y termina la de ejercicio por interdicción; la de goce desde que es concebido y ambas terminan por la muerte.

La persona jurídica se constituye por la unión de diversas personas que tienen fines comunes y permanentes y que se les atribuye personalidad jurídica de sus integrantes.

a. TEORIAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

Existen varias teorías tradicionalistas de la personalidad de las más reconocidas se encuentran la teoría de la ficción, la teoría de la realidad de las personas morales, y la teoría del patrimonio afectación .

La teoría de la ficción de Savigny, el cual señala que la persona jurídica es una ficción del derecho la cual carece de voluntad propia.

Teoría del patrimonio afectación es necesario que un patrimonio sea afectado hacia un fin para explicar la naturaleza de la persona moral. El patrimonio como atributo de una persona jurídica, sólo puede explicarse en función de ésta.

Teoría de la realidad Considera que las personas jurídicas existen verdaderamente, son una realidad que forma parte del mundo jurídico.

Ferrara opina que la personalidad jurídica es producto del orden jurídico el cual la reconoce y se le atribuye.

c. Teorías que afirman la personalidad jurídica del Estado

1. Teoría de la doble personalidad del Estado.
2. Teoría de la personalidad única que se manifiesta en dos voluntades.

1. Teoría de la doble personalidad

Esta teoría afirma que el Estado aparece con dos personalidades: una de derecho público como titular de la soberanía y otra de derecho privado como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial, es decir, cuando el Estado actúa como ente soberano frente a otros Estados y con los particulares como autoridad, entonces se dice que su personalidad es de derecho público y cuando celebran contratos de derecho civil con los particulares su personalidad es de derecho privado.

Se dice que esta teoría destruye la unidad del Estado, por que según ésta podrían crearse todas las personas-Estado que fueran necesarias. Así el Estado cuando considera necesario las extingue, según la teoría de la doble personalidad sería como desaparecer una parte del Estado.

2. Teoría de la personalidad única

Determina que el Estado como todo jurídico no necesita fragmentarse para desarrollar sus fines, su voluntad no tiene características diferentes; el Estado siempre es el mismo y le da a su legislación la modalidad que considere necesario.

En realidad el ente estatal sólo tiene una personalidad jurídica y una voluntad que se regula en su funcionamiento por la Constitución y Leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones del derecho privado no pierde su carácter, ni su voluntad cambia.

2. ACTIVIDAD DEL ESTADO

A. TEORIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

El Estado para alcanzar sus fines ejercita ciertas funciones, es decir, reviste su actividad en diferentes formas.

El Estado realiza tres funciones primordiales que son:

1. La función legislativa.
2. La función administrativa.
3. La función jurisdiccional.

Las funciones que ejerce el ente estatal se realizan por medio de órganos que tienen esferas de competencia determinada.

Se habla de poderes del Estado, pero en realidad el poder éste es uno, no obstante se ocupe de varias funciones. Así el poder puede manifestarse por medio de sus funciones para llegar a los fines deseados.

La idea de función alude al sentido distribución y de competencias determinadas.

Desde la época de Aristóteles en su obra magna "Política", vislumbro una división de las funciones en el Estado en la cual eran necesario tres órganos: los órganos deliberativos de los negocios públicos, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales.

Jonh Loke proponía desde antes la separación de los poderes legislativo y ejecutivo, en razón de que podría ser demasiada tentación que las mismas personas a quienes asistía la facultad de legislar, también hicieran la ejecución de las mismas y con ello obtener una particular ventaja distinta de los habitantes del Estado.

Loke reconoció tres poderes:

EL Legislativo, el Ejecutivo, y el Federativo. En el Legislativo incluye al judicial considerando a la ley supremacía sobre los otros poderes. El Poder Ejecutivo ejecuta las leyes, asume la facultad discrecional de proteger intereses privados y públicos; así como también la función discrecional.

El Poder Federativo tiene la facultad de hacer las misiones de relaciones exteriores, hacer guerra, la paz, alianzas, tratados y demás funciones diplomáticas.

Montesquieu en su obra “ El espíritu de las Leyes” como principal exponente de la teoría de la división de poderes decía que la libertad sólo queda garantizada bajo un gobierno moderado y asegurando que no se abusará del poder.

Montesquieu consideraba que debe existir una pluralidad de poderes para controlar y equilibrar el abuso del poder, de manera que ningún poder pueda predominar sobre los demás.

En el Estado hay tres clases de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. En el primero el príncipe o magistrado hace leyes y modifica o deroga las que ya existen. En la segunda, hace la paz o la guerra e interviene en todas las relaciones diplomáticas, en la tercera resuelve las diferencias entre los particulares.

Según Montesquieu cada poder debe estar en manos de diferentes órganos.

Para lograr un equilibrio del poder y asegurar la libertad del hombre, es necesario, citar la concentración de funciones en un sólo poder, así de esta manera el poder detiene al poder evitando los abusos que se dan en éste. La idea que más fijó la atención de Montesquieu fue el equilibrio de poderes más que en una separación tajante de los mismos. Si hay separación de poderes podremos llegar a la base de la estructura de un Estado de derecho.

En nuestra actual Constitución mexicana el principio legal que consagra la división de poderes se encuentra en el artículo 49 que determina: *El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

El Estado requiere de órganos para el ejercicio de cada función; éstos órganos necesitan de procedimientos para desempeñar sus tareas.

Las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial deben tener órganos propios e independientes de los demás con una competencia determinada. Es decir, que estas tres funciones no deben estar concentradas en una sola persona.

Cada órgano se especializa e independiza para cada una de las funciones; así se evita que legisle quien juzgue o quien ejecute. La función es, fundamentalmente, actividad que se orienta en el sentido de un fin.

En la teoría de Montesquieu un poder tiene perfectamente delimitada su competencia, su especialización e independencia, de esta manera, cada uno evitará infringir las esferas de competencia de los otros lográndose un freno y un equilibrio ante los demás.

Con la división de funciones el Estado divide las diferentes tareas que tiene que realizar y llegar a una mejor realización del poder.

“Montesquieu habla de ‘poderes’, sin embargo en la doctrina moderna se dice funciones del estado, donde existe un complejo de órganos estatales definidos o estructurados por el orden jurídico para el ejercicio de la competencia que se les atribuye de tal manera, que los poderes resulten formados por un conjunto de órganos los cuales se atribuye algún conjunto de las funciones del Estado.”¹³

En la actualidad podemos observar una mayor flexibilidad en cuanto a la atribución de las funciones. Esto no quiere decir que exista una intromisión y que un poder pueda ejercer funciones que le son propias a otro poder, sino más bien, para una mejor marcha de las actividades del Estado, además de las facultades exclusivas que se les han concedido, se les atribuyen otras funciones que substancialmente son diferentes otorgándoseles de manera excepcional, por ejemplo, la actividad fundamental del ejecutivo es la realización de actos administrativos, sin embargo, de manera excepcional también puede legislar.

Groppali señala que son cuatro los poderes del Estado: "el Jefe del Estado, el Gobierno, el parlamento y la Magistratura, a los cuales corresponden

¹³ Pérez Porrúa. Teoría del Estado, México, Porrúa, 1989, p. 395.

respectivamente: La titularidad y el ejercicio de la función administrativa, titularidad de la función administrativa, al jefe de Estado, el ejercicio de la función legislativa, que corresponde al Parlamento, y función jurisdiccional atribuida a la Magistratura."¹⁴

3. FUNCIONES DEL ESTADO.

Como ya hemos señalado son tres las funciones que ejerce el Estado: Se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad.

Para la realización de los diferentes fines del Estado es necesario que ejerza ciertas funciones. Las funciones esenciales del Estado son: La función Legislativa, función Administrativa y la función Jurisdiccional.

A. FUNCION LEGISLATIVA.

El órgano legislativo se compone de dos cámaras que realizan sus funciones de acuerdo con la Constitución.

La función legislativa es aquella actividad que crea el derecho de un Estado, consistente en la expedición de normas jurídicas que regulan la conducta de los hombres y la organización social y política dentro del Estado. Esta función es encomienda formalmente al Poder legislativo Federal y únicamente por excepción y con expresa indicación constitucional pueden los otros poderes realizar actos legislativos.

La función legislativa crea un orden jurídico y sus actos como por ejemplo la ley tienen como finalidad producir una situación jurídica general. La Ley como acto típico de la función legislativa es abstracta e impersonal, general, permanente y obligatoria.

"Generalidad es que la ley se dirija a todas las personas sin determinarlas; abstracción es que se ocupe de las situaciones sin individualizarlas; obligatoriedad es que el cumplimiento de la ley no es potestativo, no está al arbitrio de sus destinatarios, y coercibilidad es que si la ley no se acata

¹⁴ Idem.

voluntariamente se coaccionará al obligado y se le llegará a sancionar si se resiste."¹⁵

La función legislativa comprende dos importantes ramas: constituyente y ordinaria.

La función constituyente puede ser en dos aspectos: 1) La función constituyente o revolucionaria; y 2) La función constituyente permanente. La primera es cuando después de transformado el orden social de un pueblo por una revolución dicta las normas constitucionales que serán base para el nuevo orden jurídico constitucional; la segunda, es la que realiza el Poder Legislativo Federal y las legislaturas de los Estados, que tienen la facultad de adicionar o reformar las normas constitucionales

El Poder Ejecutivo en caso de excepción y por facultad expresa de la Constitución puede llegar a realizar actos legislativos, por ejemplo, el artículo 49 constitucional remite al 29 de la constitución. Se recoge el supuesto de suspensión de garantías individuales, parcial y temporal, con que el Congreso de la Unión puede autorizar al Presidente de la República a que se dicte leyes para hacer frente a las situaciones de excepción que se prevén: casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Por el 131, párrafo segundo del mismo ordenamiento jurídico, el Congreso puede facultar al Presidente para que legisle en dos áreas administrativas: cuotas de las tarifas de los impuestos de exportación e importación y para regular el tránsito de las mercancías de importación exterior, sea para restringirlo o prohibirlo.

Todo acto legislativo es imperativo, es decir, que impone la obligación a todos a cumplir con la ley, por lo que, prevé una sanción en razón del incumplimiento.

Los principales actos legislativos son:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las Leyes Ordinarias a las cuales se les dan distintos nombres: leyes Federales, leyes comunes, leyes reglamentarias y leyes orgánicas; también se habla de leyes secundarias. A pesar de estas denominaciones debemos considerar una sola

¹⁵ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular 513, 1995, p. 92 y 93.

categoría que son las leyes federales ordinarias. Todas las leyes que emanan del Congreso son iguales, tienen la misma naturaleza y jerarquía.

Los tratados que suscribe México con otros países y que deben de estar de acuerdo con la Constitución celebrados por el presidente de la República y con la aprobación del Senado, según el artículo 133 constitucional.

Esta constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

El Poder Legislativo puede realizar actos administrativos sin salir de su esfera de competencia determinada como los que señala la Constitución

En los casos: a) Admitir nuevos Estados a la Unión Federal; b) para formar nuevos Estados dentro de los límites existentes, c) arreglar definitivamente los límites de los Estados, d) Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, e) para conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral y designar al interino o provisional que deba sustituir al Presidente en los casos y términos que fije la constitución.

En cuanto al artículo 76 constitucional se mencionan los casos a) Ratificar los nombramientos del Ejecutivo federal, b) autorizar al Ejecutivo de la Unión para permitirle la salida de tropas nacionales hacia el exterior así como el paso de tropas extranjeras por el país, c) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados.

Por otra parte el Poder Legislativo puede realizar funciones jurisdiccionales como en los casos que señala la constitución en el artículo 74 que se pueden mencionar en a) expedir Bando solemne para dar a conocer la declaración del Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. b) declarar si se procede penalmente o no en contra de los servidores públicos que hubieren cometido delito en términos del artículo 111 de la Constitución; c) Conocer de los juicios políticos en contra de los servidores públicos y ser órgano acusador en términos del artículo 110.

El poder legislativo está sujeto a la Constitución de ahí que su actividad o función esta sujeta a los lineamientos de la norma suprema.

Éste poder no crea normas o leyes a su arbitrio, sino, conforme a los lineamientos jurídicos que le impone la Constitución según sean las necesidades y las conveniencias.

B. FUNCION ADMINISTRATIVA.

Le corresponde como base importante el derecho administrativo. La función administrativa es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo bajo un orden jurídico.

Gabino Fraga define a la función administrativa como:

“La actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para los casos individuales.”¹⁶

El término de función administrativa denota una mayor amplitud que el de función ejecutiva. La administración no se reduce únicamente a la ejecución de la ley como da a entender la función ejecutiva. También se habla con frecuencia de actos de gobierno y actos políticos, la actividad de gobernar a los que proveen a la marcha de los servicios públicos y a la seguridad interior y exterior, la actividad de administrar en cambio se limita a la aplicación diaria de la ley al funcionamiento normal y constante de los servicios públicos.

La administración la realiza el Poder Ejecutivo Federal como una actividad constante que es necesario realizar todos los días y bajo un orden jurídico .

Esta función administrativa se subordina a la ley por la cual se crea una situación de derecho subjetivo que fija sus condiciones y límites y puede incluso revocarse; también tiene la facultad de actuar con oficio o con iniciativa para actuar, no presupone un conflicto ni resuelve controversias. Busca la satisfacción de necesidades colectivas.

¹⁶ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Cit. Por José López Portillo y Pacheco Génesis, Teoría General del Estado. 2ª Ed., México, Textos Jurídicos Universitarios, 1976

En si realiza actos para que se haga posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

Así también hace actividades “como la de planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer presupuestos.”

Ejecutar la ley comprende dos funciones esenciales: la administrativa y la jurisdiccional. A la función administrativa se le designa también bajo la denominación de función ejecutiva.

Es común que se confunda a la función política con la función administrativa, pero la primera implica una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, en tanto que la función administrativa hay una relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva su actuación el funcionario.

La acción administrativa va encaminada a la atención de servicios públicos o la satisfacción de necesidades públicas. La función ejecutiva se concentra a la ejecución de la ley, sin embargo el acto administrativo tiene un significado más amplio que el de la ejecución. La función administrativa, se dirige a satisfacer necesidades concretas, a obtener un bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.

C. FUNCION JURISDICCIONAL

Habiendo estudiado la función legislativa y la función administrativa del Estado pasaremos a realizar el estudio de la tercera función: La función jurisdiccional que es la encargada de los actos judiciales. Es el Poder Judicial quien realiza esta función y se realiza para llegar a cumplir con la finalidad de tutelar el ordenamiento jurídico, y resolver las controversias jurídicas cuando existe de por medio un conflicto de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el Estado emitiendo una sentencia en donde se declara el derecho y la observancia de las leyes que son aplicables a la materia de las controversias mediante un proceso.

Por medio del proceso se deben de dar ciertos presupuestos como: el derecho de obtener justicia y la potestad y el deber de proporcionarla.

Dentro del proceso en los momentos de conocimiento y la ejecución el juez obtiene elementos de certeza para dictar sentencia.

Por medio del juez, se realiza la función jurisdiccional aplicando el derecho para resolver controversias.

“El estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden y armonía y estabilización del orden jurídico.”¹⁷

Gabino Fraga opina :

“ La función jurisdiccional supone en primer fenómeno y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable.”¹⁸

El acto jurisdiccional está constituido únicamente por la sentencia.

La función jurisdiccional está encaminada para mantener y respetar el orden jurídico y dar seguridad en la situaciones de derecho.

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

A. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Administración Pública es parte de los órganos del Estado que dependen directa e indirectamente del Poder Ejecutivo tiene a cargo toda la actividad estatal que no desarrollan otros poderes (legislativo y jurisdiccional) su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adoptada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”¹⁹

A la Administración Pública y sus órganos administrativos se les identifica con el Poder Ejecutivo y los órganos administrativos que dependen de él.

La administración pública federal está constituida por el Presidente de la República que es el Jefe Supremo de la Administración Pública Federal y

¹⁷ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. supra. nota. 2 , p.379.

¹⁸ Fraga, Op. cit, supra. nota. 16, p. 51.

¹⁹ Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, 2ª Ed., Tomo I, México, Textos Universitarios, UNAM, 1973, p. 43.

todos los órganos centralizados; desconcentrados, descentralizados, las empresas y sociedades pertenecientes del Estado.

La administración pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o empresas de estatal. Así también podrá decirse lo mismo del municipio en cuanto al Ayuntamiento.

"la Administración Pública para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración"²⁰

El maestro Andrés Serra Rojas sostiene que:

"la administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos particulares."²¹

Por su parte Rodríguez Moreno señala que " la organización administrativa tiene que ver con cuestiones como: el proceso de toma de decisiones; la planeación y programación de las actividades; la presupuestación; la administración eficiente del personal y de los recursos materiales y financieros; las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática; la contabilidad; la evaluación y el control."²²

Varios doctrinarios definen a la administración pública conforme al punto de vista formal o material establecido por el derecho; es así como Garrido Falla afirma: " Por administración pública entendemos: a) en el sentido subjetivo, el conjunto de organismos estatales encuadrados en el llamado

²⁰ Ibid., p 44.

²¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Séptima Edición, Porrúa, México, 1976 p. 75.

²² Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal En México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 90.

Poder Ejecutivo del Estado, y b) en el sentido objetivo, la actividad desarrollada por dicho Poder Ejecutivo, excluida la actividad política o de gobierno. Y el derecho administrativo- añade, es parte del derecho público que determina la organización y el comportamiento de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados."²³

Desde el punto formal la Administración Pública Federal se encuentra depositada en el Poder Ejecutivo y lo auxilia para que éste pueda cumplir sus atribuciones.

Gabino Fraga define a la Administración Pública Federal como:

"El conjunto de medios de acción, que sean directos o indirectos, sean humanos materiales o morales de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucional legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la acción."²⁴

Gabino Fraga acepta la conocida definición de administración pública de Molitor quien la concibe en los siguientes términos:

"La administración pública desde el punto de vista formal es un organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión."²⁵

"La administración pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política."²⁶

²³ Garrido Falla, Fernando. Dos Métodos en el Estudio de La Administración Pública, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España, 1961, pp. 14 y 15.

²⁴ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1989, p.30.

²⁵ Administración Pública . UNESCO., 1958, p. 18.

²⁶ Carrillo Flores ,Antonio. La Justicia Federal y La Administración Pública, Porrúa, 2ª Edición, México, 1973, p. 10.

Rios Elizondo conceptualiza a la administración pública como:

"aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para, lo cual dicho Poder establece la organización y métodos más adecuados, todo ello con arreglo a la Constitución y al derecho administrativo y a criterios eminentemente prácticos."²⁷

La Administración Pública Federal como entidad del Estado se compone de diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar actividades diversas de interés general que el orden jurídico le señala para dar satisfacción a las necesidades generales a los miembros integrantes del Estado. Dicho de otra forma la Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y Paraestatal que la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone como auxiliares en las funciones del Ejecutivo Federal.

B. MARCO JURÍDICO

Las actividades que realiza la Administración Pública son apegadas estrictamente a las facultades expresadas y limitadas que le señalan las leyes y reglamentos que la conforman y regulan.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que constituye el ordenamiento jurídico con que se estructura a la Administración Pública Federal.

La base constitucional de la Administración Pública la encontramos en el artículo 90 que establece:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá

²⁷ Rios Elizondo Roberto. El Acto de Gobierno, Porrúa, México, 1975, pp. 363 y 3649.

las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que se encarga del orden jurídico tanto de la administración centralizada como de la paraestatal.

C. ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Los elementos de la Administración Pública son:

a) Elementos Patrimoniales es decir, un conjunto de bienes, instalaciones y equipo necesario para llevar a cabo todas las funciones.

b) La administración pública también se caracteriza por ser dinámica uno de los elementos de la administración que son las normas con base a las cuales las actividades de la administración deben ajustarse.

c) Es de gran importancia una estructura jurídica por medio de la cual se organice la Administración Pública Federal y para llegar a la realización de los fines públicos que tiene encomendados.

d) El factor humano es de gran valor e importancia. Lo componen los funcionarios públicos y los empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración. Su labor es de gran importancia, porque gran parte de la eficiencia de la administración recae en ellos, por ello es necesario que tengan una capacidad técnica y conciencia profesional para el servicio público que realizan.

CAPITULO II

1.FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La administración pública, como actividad del Estado necesita organizarse, para llevar a cabo su actividad de manera pronta, eficaz y para lograr así la obtención de sus fines.

Las nuevas necesidades que día con día van apareciendo dentro del Estado hacen que su gobierno para procurar el desarrollo económico y social origine el nacimiento de una diversidad de entidades administrativas públicas.

Cabe aclarar que las formas de organización no deben confundirse con las formas de organización política, pues estas últimas se refieren a las formas de Estado, es decir, que comprenden todos los aspectos del mismo.

Las formas de organización política hacen referencia a las formas de organización del estado, tampoco deben confundirse con las formas de gobierno pues estas últimas comprenden a los órganos que ejercitan el poder en el más alto rango (ejecutivo, legislativo y jurisdiccional), en cambio las formas de organización administrativas se refieren únicamente a la administración pública, es decir, una parte de la actividad del poder ejecutivo y unidades administrativas que dependen de él.

“La organización Administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo a través de relaciones de jerarquía”²⁸

"Nuestra organización política, dividida en Federación, estados y municipios, impone la existencia de tres gobiernos: el federal, el del estado y el del municipio. Cada uno de estos gobiernos tiene su propia administración pública y así se producen tres tipos de administración: administración pública federal, administración pública estatal y administración pública municipal."²⁹

Nosotros únicamente nos ocuparemos de la administración pública federal.

²⁸ Acosta Romero, Miguel. op.cit.supra. nota. 19, p. 324.

²⁹ Nava Negrete. op.cit. supra. nota. 15, p. 114.

Es el texto del artículo 90 constitucional por el cual se considera a la administración pública federal bajo dos formas de organización administrativa :a) la Centralizada, y b) la Paraestatal.

a) La administración Centralizada, dentro de la cual se encuentra la desconcentración y la delegación; y

b) La administración paraestatal que comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos.

1. CENTRALIZACION

La centralización es la forma de organización más antigua..."Se caracteriza porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados en forma tal que integran entre si una relación de jerarquía. Así habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas, dependientes unos de otros."³⁰

Se entiende por centralización administrativa la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleven los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores.

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."³¹

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en a cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública."³²

³⁰ Ibid., p. 116.

³¹ Acosta Romero. Op.cit.supra. nota. 19, p. 47.

³² Fraga Gabino. Op.cit. supra nota. 16, p. 165.

A. ELEMENTOS

“Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.”³³

Hay centralización administrativa cuando los órganos o unidades administrativas se encuentran en orden jerárquico de dependencia directa.

La dependencia jerárquica es un elemento fundamental y esencial para que se de la unidad y coordinación en la administración pública central. La relación de jerarquía liga a los organismos interiores con los organismos superiores de la administración centralizada dándoles unidad y coordinación.

Moreno Rodríguez hace referencia a don Gabino Fraga:

“La relación de dependencia jerárquica implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores en cada grado de jerarquía hasta el Presidente de la República.”³⁴

Como podemos observar la dependencia jerárquica se da en razón de que el régimen de la centralización implica ciertas facultades de poderes que ejercen los órganos superiores hacia los inferiores. A través de esas facultades la administración central se fortalece logrando unidad e uniformidad de acción de sus órganos; la relación jerárquica les da un orden, categoría y grado que guardan entre sí.

La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades.

³³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Décima Edición, México, Porrúa, 1981, p. 490.

³⁴ Moreno Rodríguez, Rodrigo op.cit.supra, nota. 22, p. 243.

B. FACULTADES

Los órganos de la administración se encuentran en una dependencia de unos con otros hasta llegar a la cúspide donde se encuentra el Presidente de la República.

La dependencia jerárquica que existe implica una relación de subordinación de los órganos inferiores respecto de los superiores. Esta relación se da a través de los poderes que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores.

Dichos poderes son:

1. Poder de mando, decisión y nombramiento.
2. Poder de vigilancia.
3. Poder de revisión.
4. Poder disciplinario.
5. Poder para resolver conflictos de competencia.

El Presidente de la República es el jefe supremo de la Administración Pública “el cual concentra los anteriores poderes. Existen dentro de la administración un grupo reducido de funcionarios de alto nivel (principalmente secretarios, subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, directores), que tienen facultades de decisión y mando, que puede realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, y poner sus determinaciones o dictar ordenes e instrucciones a sus inferiores. El resto del personal administrativo realiza actividades técnicas, materiales y de apoyo, y se concreta a obedecer ordenes superiores sin decidir por cuenta propia.”³⁵

1. Poder de mando. Es la facultad que tienen los órganos superiores para dar ordenes e instrucciones a los órganos subordinados, para que realicen actos jurídicos o materiales.

³⁵ Ibid. , p. 183 .

El poder de mando se ejercita por medio de ordenes, instrucciones o circulares. Las ordenes o instrucciones pueden ser de orden interno, es decir, que solamente obligan a los empleados administrativos o bien que obligan a los particulares, en tal caso deberán estar contenidas en una ley o reglamento.

2. **Poder de decisión.** Es la potestad de ejecutar un acto para resolver en un sentido “ el poder de decisión es amplísimo, pues va desde dar orientación y sentido político a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite, entrañan el ejercicio de ese poder.

Se decide el nombramiento de los funcionarios, la utilización de los medios materiales de la administración, el destino de los inmuebles, la actividad de los inferiores, la tónica de la legislación administrativa, la respuesta que se da a las peticiones de los particulares, etcétera.”³⁶

Las decisiones más importantes son del supremo jefe de la administración pública y de ahí van descendiendo según sea la importancia del órgano y la cuestión a resolver.

3. **Poder de nombramiento** es la facultad discrecional que tienen las autoridades superiores en el régimen centralizado dentro de nuestro orden jurídico corresponde al Presidente la designación de sus colaboradores directos, (nombra a los secretarios de Estado, Procurador General de Justicia, en sí a directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal) de los órganos administrativos que le están subordinados.

A través de la facultad de nombramiento se establece la relación de jerarquía entre el Presidente y los funcionarios frente al Presidente; porque es éste quien tiene la facultad de nombrarlos y removerlos.

4. **Poder de vigilancia** es aquella facultad que permite a la autoridad administrativa conocer sobre todas las actividades que realizan las facultades inferiores; de esta manera se realizan actos de vigilancia por parte de la autoridad central, y por su parte las autoridades inferiores informan y rinden cuentas sobre su actuación. En caso de existir alguna irregularidad en el desempeño de las actividades de los inferiores, la facultad de vigilancia permite tomar las providencias necesarias ya sea corrigiendo las anomalías, o

³⁶ Acosta Romero, Miguel. *Op cit. supra.* nota. 19, p. 48.

bien, originando un procedimiento de responsabilidad ya sea civil, penal o administrativa contra el funcionario público.

5. **Poder de revisión** es la facultad para revisar los actos de los órganos inferiores. La revisión jerárquica se da en un procedimiento que puede ser de oficio o a petición de parte, en el cual se revisen los actos de la autoridad inferior salvo aquellos actos que se consideren definitivos. Esta revisión trae como consecuencia la facultad de revocar, modificar o confirmar los actos administrativos.

6. **Poder disciplinario** es aquella facultad de los órganos superiores para sancionar y corregir las sanciones irregulares de los servidores del Estado. El poder disciplinario da una orden dentro de la Administración Pública imponiendo una sanción de orden disciplinario, diferente al Poder del Estado y en el cual el poder sancionador reprime delitos o faltas establecidos en ley haciéndose las denuncias correspondientes.

Cuando la falta de cumplimiento o irresponsabilidad del funcionario público no trasciende fuera de la administración sólo se le aplicará una sanción disciplinaria, en caso contrario puede darse que un empleado sea responsable administrativamente además de una responsabilidad civil o penal.

7. **Poder para resolver conflictos de competencia.** Puede darse que surjan conflictos de competencia entre los órganos administrativos. No siempre en las leyes se define con precisión y claridad cual es la competencia o el límite de actuación de una autoridad administrativa por lo que es necesario resolver esos desordenes en la administración. Corresponde al Presidente de la República como jefe supremo de la Administración Pública el resolver los conflictos de competencia por medio de la Secretaria de Gobernación que se susciten entre los órganos de la administración decidiendo cual es la competencia que corresponde .

Cabe aclarar que los anteriores poderes si bien se concentran en el poder ejecutivo, éste no los ejerce todos de forma personal y directa. Es por medio de sus órganos de la administración pública que los ejerce, pues de otra forma le sería imposible ejercerlos todos. No obstante, existen facultades que la Constitución reserva en forma exclusiva al presidente, las cuales no puede delegar a nadie, en razón de que la máxima norma no lo autoriza.

C. MARCO JURÍDICO

La Administración Pública encuentra su base constitucional en el artículo 90 que establece:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso...”

Con base al anterior ordenamiento constitucional la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la Administración Pública.

En el artículo 1º de la mencionada ley señala que los organismos que conforman la administración pública centralizada son: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (esta última introducida por la reforma efectuada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 15 de mayo de 1996). A comentario de este primer artículo sorprende la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 28 de diciembre de 1994 que suprime a la Procuraduría General de la República como parte de la administración centralizada aunque siga dependiendo de del Ejecutivo Federal.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

EL Presidente de la República conforme al artículo 80 constitucional es quien ejerce el Poder Ejecutivo Federal y a quien corresponde el ejercicio de la función administrativa como supremo jefe de la administración pública federal; ocupando el lugar más alto de la cúspide de la jerarquía administrativa y concentrado en sus manos los poderes de la centralización.

La constitución otorga un excesivo poder al presidente, y que le confiere no sólo poderes relativos al poder ejecutivo, si no también y rompiendo con la clásica división de poderes en el Estado le otorga atribuciones de naturaleza legislativa y jurisdiccional. Esas atribuciones le dan un predominio sobre los poderes Legislativo y Judicial.

Entre las atribuciones más importantes encontramos:

Ambito administrativo

a) Promulgar y ejecutar leyes que expida el Congreso de la Unión ,
proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

b) Es jefe supremo de la administración pública federal.

c) Jefe del ejército nacional (terrestre, marina de guerra y fuerza aérea)

d) Máximo control en la economía del país.

e) Poder electoral.

f) Control de los medios masivos de comunicación

g) Nombramiento de sus colaboradores más cercanos y de miembros más importantes del Poder Judicial.

h) Obras públicas servicios públicos, negociación de créditos internacionales, seguridad pública etc.

Ambito legislativo

a) Legislar directamente. El Poder Ejecutivo en caso de excepción y por facultad expresa de la Constitución puede llegar a realizar actos legislativos, por ejemplo, el artículo 49 constitucional remite al 29 de la constitución. Se recoge el supuesto de suspensión de garantías individuales, parcial y temporal, con que el Congreso de la Unión puede autorizar al presidente de la República a que se dicte leyes para hacer frente a las situaciones de excepción que se prevén : casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Por el 131, párrafo segundo del mismo ordenamiento jurídico, el Congreso puede facultar al presidente para que legisle en dos áreas administrativas: cuotas de las tarifas de los impuestos de exportación e importación y para regular el tránsito de las mercancías de importación exterior , sea para restringirlo o prohibirlo.

b) También se le atribuye facultad de legislar a través del Consejo Nacional de Salubridad (art. 73, frac. XVI. constitucional)

c) Colegislar Al presentar iniciativas de ley (art. 71 frac I, constitucional).

Ambito político

a) Convocar al poder legislativo a sesiones extraordinarias.

b) Firma de tratados internacionales.

c) Informa anualmente al Congreso.

d) Hace declaraciones políticas.

e) Tiene relaciones jurídico políticas con otros poderes, con la federación, estados y municipios.

f) Realiza el programa de gobierno que pondrá en practica durante su ejercicio.

SECRETARIA DE ESTADO

La Secretaría de Estado es el órgano superior inmediato más importante que auxilia al Presidente de la República en el despacho de asuntos de la Administración Pública Federal en un área específica; la cual tiene un secretario de Estado que es la persona física titular de la secretaria, el cual es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo.

El artículo 90 constitucional dispone que es a través de una Ley del Congreso (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) por la cual se otorgan atribuciones a las Secretarías de Estado. Esta ley señala actualmente en su artículo 26 que son dependientes del poder ejecutivo 17 secretarías de Estado, un departamento del Distrito Federal y una Consejería del Ejecutivo Federal.

El número de secretarías puede aumentar o disminuir, cambiar de nombre total o parcialmente, dependiendo de lo que convenga y decida el Ejecutivo Federal

La ley del Congreso de la Unión es quien crea a las secretarías de Estado , es así como lo manda el artículo 90 de la Constitución. Lo que quiere decir que su extinción o la modificación de su competencia tiene que hacerse de la misma forma.

Las secretarías de estado y los departamentos administrativos tienen igual rango. Es en el reglamento interior de cada una de las secretarías donde se localizan los órganos que la componen, cuales son sus atribuciones y competencia, su jerarquía respecto a otros órganos, las facultades autorizadas para delegar y la suplencia temporal de ausencias de los funcionarios públicos.

Estructura de la secretaría

Básicamente se componen de: Secretario, subsecretaría, oficialía mayor, direcciones generales, dirección de área, subdirecciones, jefaturas y subjefaturas de departamento, oficina, sección, mesa y servidores públicos. Algunas cuentan con coordinaciones generales y tesorería.

En los documentos informativos llamados Manuales de organización se encuentra en forma pormenorizada la organización interna, funciones y competencias de los órganos de la dependencia, procedimientos administrativos y leyes aplicables, así como los recursos humanos y financieros para lograr su finalidad.

Refrendo secretarial

Los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deben ser aprobados por medio de una firma que otorgan los secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos.

El refrendo es una limitación material de la voluntad del presidente, aunque en la práctica es un mero trámite administrativo.

Cabe aclarar que las leyes del Congreso no se refrendan porque es un acto propio del Poder Legislativo. Cuando se trata de decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el congreso, sólo se requerirá el refrendo del secretario de gobernación.

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

Este nuevo órgano aparece en la reforma realizada el 15 de mayo de 1996 en la Ley de la Administración pública Federal, como parte de la administración centralizada.

Este órgano tiene como función otorgar apoyo técnico al Presidente de la República en todos los asuntos que le encomiende. Representar al Presidente de la República en los juicios y controversias en que sea parte, previo acuerdo Asimismo, tiene a su cargo la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, prestar asesoría jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, someter a consideración del Presidente de la República los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como dar opinión sobre los proyectos o tratados a celebrar con otros países.

El régimen de centralización, tal y como está organizado adolece de muy graves inconvenientes, pues hace que las soluciones a los asuntos administrativos se haga lenta y difícil no solamente por su número que ha aumentado considerablemente, sino porque para llegar a su final, se requiere pasar por diversos grados de jerarquía administrativa hasta llegar a la cúspide donde se encuentra el órgano que concentra el poder de decisión, el secretario de estado. Esto hace que la administración central sea menos pronta y eficiente. Por lo que en innumerables ocasiones se recurre a otras formas de organización administrativa.

2. DESCENTRALIZACION

Es una forma de organización administrativa de entes del Poder ejecutivo los cuales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

Es necesario establecer la diferencia entre la descentralización administrativa y la descentralización política, ya que en ésta última se refiere a la estructura del poder que en nuestro derecho corresponde a la Federación, estados y municipios.

La descentralización administrativa es una forma de organización administrativa cuyos órganos cuentan con su propia personalidad jurídica y

patrimonio propios además de una y autonomía plena para efectuar tareas administrativas

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala el régimen jurídico de la descentralización como Administración Pública Paraestatal.

La descentralización como forma de organización administrativa surge ante la necesidad de un mayor dinamismo y eficacia a la administración reduciendo la complejidad y burocracia que implica el ejercicio de actividades del poder público centralizado. En los organismos descentralizados hay una mayor autonomía técnica, administrativa y económica.

Señala Serra Rojas que:

“ La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le designa una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”³⁷

Los organismos descentralizados a diferencia de los órganos centrales poseen personalidad jurídica y patrimonio propio y no guardan una relación jerárquica con la administración centralizada y cuentan con autonomía plena.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

“ Son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Gabino Fraga afirma que:

“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al estado, b) o que son de interés general en un momento dado, a

³⁷ Serra Rojas Andrés. Op.cit.supra nota. 21, p. 492 .

través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: 1. personalidad jurídica, 2. patrimonio, y 3. régimen jurídico propio.”³⁸

La ley entiende a la descentralización administrativa como administración pública paraestatal, la cual comprende organismos descentralizados y empresas de participación estatal como son: sociedades mercantiles, cooperativas y mercantiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales, organizaciones nacionales auxiliares de crédito.

Es opinión general de diversos autores que la creación de organismos descentralizados sea únicamente por una Ley del Congreso y no por una facultad de decreto del ejecutivo como hasta ahora lo autoriza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en razón de que es el Congreso el que tiene la atribución de crear personalidad jurídica.

Opina don Gabino Fraga que la base de cualquier forma de organización administrativa se encuentra en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 28 que habla de los monopolios o actividades del estado relativo a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, la emisión de billetes por medio de un sólo banco central que controla el gobierno federal.

El Congreso tiene entonces la facultad para crear organismos en esos ramos dándoles la forma de organización que estime conveniente dictar la ley.

Artículo 73, fracción X, que otorga facultades al Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear...

Artículo 73, fracción XXV. En los cual el Congreso tiene la facultad para crear organismos en diferentes actividades dándoles la forma de organización que estime conveniente dictar la ley.

Es por lo anterior que estima la doctrina que la creación de los organismos descentralizados no debe ser por decreto del Ejecutivo porque estará al margen de la Constitución.

³⁸ Fraga Gabino. *Op.cit.supra*. nota. 16, p. 195.

Uno de los elementos de la descentralización que cabe destacar es su autonomía orgánica que significa que no sólo se desprenden de la autoridad central, sino que además pueden tomar sus propias resoluciones y pueden dictar disposiciones de carácter general.

La descentralización en todos los casos significa la desvinculación mayor que puede pensarse respecto a la organización central. Ahora bien, cabe aclarar que en la descentralización no hay desvinculación total del órgano central, pero definitivamente se debe de dejar al organismo descentralizado en una actuación libre, tanto en la toma de decisiones como financieramente.

A. CARACTERISTICAS

Las características más comunes en los organismos descentralizados son los siguientes:

Como persona jurídica son creados por la ley del Congreso o decreto del Ejecutivo.

2. La personalidad jurídica es propia, distinta a la del Estado.
3. Tienen un patrimonio propio a consecuencia de tener personalidad jurídica.
4. No depende jerárquicamente del órgano central, por lo que poseen autonomía técnica y autonomía orgánica. Su régimen financiero es independiente del centralizado. Por lo que puede decirse que estos organismos cuentan con autonomía plena.
5. Desarrollan actividades administrativas específicas que competen al estado y que son de interés general.
6. Existe un control o tutela administrativa del Estado en su actuación, sin llegar a crear una relación de dependencia.
7. Se encuentran regulados por un régimen jurídico propio.
8. Presten un servicio público o social.

Personalidad jurídica. Los organismos descentralizados poseen personalidad jurídica propia distinta a la del estado. Esta personalidad le permite realizar actos que son necesarios para alcanzar sus fines.

Patrimonio propio. Como consecuencia de la personalidad jurídica los organismos descentralizados también cuentan con patrimonio propio.

El conjunto de bienes y derechos con que cuentan los organismos descentralizados es el patrimonio para el cumplimiento de su objeto.

“Dentro del patrimonio encontramos que pueden existir bienes del dominio público (artículo 23, fracción VII de la Ley General de Bienes Nacionales), bienes del dominio directo de la Nación; conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de derecho privado y de los que disponen libremente; subsidios, y aportaciones temporales o permanentes que le destine la administración central y los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad.”³⁹

Relación jerárquica. El régimen de relación jerárquica se encuentra atenuado, por lo que los organismos descentralizados poseen una autonomía técnica y orgánica, además que su régimen financiero es independiente del centralizado.

Así de esta manera, la organización o estructura interna de los organismos descentralizados estará conferida en la ley o decreto de creación. Si hay un orden jerárquico en estos entes pero es distinto al de los organismos centralizados.

Denominación. Como persona jurídica posee un nombre que lo distingue de los otros entes similares.

Régimen jurídico propio. Los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico propio a través de la ley o decreto que les dio origen. Por medio de este ordenamiento jurídico se regula su personalidad y patrimonio, su denominación, su actividad y competencia.

³⁹ Acosta Romero Miguel. Op.cit.supra nota. 19, pp. 99-100 .

Existen además del instrumento jurídico que los crea y regula otras leyes comunes cuya aplicación les es común: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Finalidad. La finalidad de creación de los organismos descentralizados es la de satisfacer un interés de carácter general de la manera más pronta, adecuada y eficaz.

Control y vigilancia. Los organismos descentralizados o paraestatales se encuentran controlados y regidos por el Estado.

Es a partir de 1977 cuando apareció la llamada sectorización en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se introduce el control o tutela a los organismos paraestatales.

En el sistema de sectorización el Presidente de la República agrupará de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de estado o de un departamento administrativo, a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados y acuerden con el propio Jefe del Ejecutivo a la secretaría o departamento encargado de coordinar se le llama cabeza de sector.

El hecho de que exista una vigilancia o tutela administrativa sobre las paraestatales no significa que exista una relación jerárquica; se trata simplemente de un control y vigilancia hacia los organismos paraestatales.

C.DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LA CENTRALIZACION, LA DESCONCENTRACION Y LA DESCENTRALIZACION.

a. Diferencias

-En la centralización los órganos dependen del supremo jefe administrativo (Presidente de la República) En la desconcentración dependen del poder central (Secretaría o departamento de Estado). Contrariamente la descentralización no depende de nadie ya que goza de autonomía plena.

-En la centralización se da la unidad, subordinación, coordinación. Centralizar equivale a concentrar en un sólo ente todas las facultades de manera que hay una relación jerarquía. La desconcentración se encuentra

dentro de la centralización por lo que guarda una dependencia jerárquica atenuada; en cambio en la descentralización se crea una persona jurídica mediante una ley o decreto sin que guarde vínculos jerárquicos con la centralización.

-La principal base de la organización centralizada es la existencia de diversas facultades (nombramiento, mando, decisión, revisión, vigilancia, poder disciplinario, y facultad de resolver conflictos de competencia).

En los órganos desconcentrados se les transfiere definitivamente una competencia determinada teniendo por lo tanto una autonomía técnica; en cambio en los organismos descentralizados se les confieren determinadas competencias manteniendo su autonomía técnica y orgánica.

-Tanto los órganos centralizados como los desconcentrados carecen de personalidad jurídica propia y actúan dentro de la estructura del poder ejecutivo; en cambio en la descentralización la personalidad jurídica que posee proviene de una ley o decreto que le da origen.

-En la centralización el titular de cada dependencia es nombrado y removido libremente por el Presidente en relación de la dependencia jerárquica. En la desconcentración los titulares son nombrados y removidos por el titular del poder ejecutivo. En la descentralización sus funcionarios titulares son nombrados y removidos por el órgano de gobierno o consejo de administración a indicación del presidente de la República.

-La centralización actúa con base en las facultades específicas que le fueron conferidas por medio de las leyes o decretos del Congreso.

Los órganos desconcentrados actúan conforme a la competencia que específicamente se les confirió y con base a la ley o decreto que les dio origen. Por el contrario los organismos descentralizados actúan con base en su instrumento de creación y en las disposiciones de carácter general que rigen las actividades específicas en que las entidades actúan.

Un organismo descentralizado por tener personalidad jurídica propia nunca actúa con facultades delegadas; en cambio un órgano desconcentrado siempre actúa en forma delegada debido a que permanece respecto a la autoridad jerárquica en grado de inferioridad. Un organismo descentralizado siempre actuará autónomamente mientras el desconcentrado en forma delegada.

-La centralización carece de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la Federación. También la desconcentración carece de patrimonio propio y financieramente se encuentra vinculada a la estructura central de la administración. Por el contrario la descentralización goza de patrimonio propio.

-La desconcentración tiene cierta autonomía técnica pero depende del poder central; por el contrario, en la descentralización hay una autonomía plena.

¿A qué se refieren la autonomía orgánica y a la autonomía a técnica? La primera es cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridad de distintas de poder central, que pueden oponer a esta su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos reguladores; en cambio la autonomía técnica solamente se asignan reglas de gestión administrativa y financiera diversas de las aplicadas al organismo central. La descentralización cuenta con ambas, por el contrario la desconcentración únicamente cuenta con la autonomía técnica.

b. Semejanzas

-La centralización, desconcentración y descentralización son parte de la Administración Pública Federal.

-En la centralización los órganos dependen del supremo Jefe administrativo.

En la desconcentración dependen del poder central (secretaría o departamento de Estado).

-Tanto en la centralización como en la desconcentración el patrimonio es el mismo que en el de la Federación.

-En la centralización y en la desconcentración las decisiones requieren la aprobación del órgano del cual dependen.

-En la centralización, desconcentración y descentralización órganos son responsables de los actos que llevan a cabo.

D. FORMAS DE DESCENTRALIZACION

León Duguit consideraba las siguientes formas de descentralización administrativa:

a) la regional; b) la funcionarista; c) la patrimonial, y d) la concesión.

"La descentralización regional se determina por la circunscripción territorial de aplicación del servicio; la funcionarista establece la afectación de un patrimonio confiado bajo el control del estado, a los agentes del mismo: en la patrimonial, se aplica a la gestión autónoma de un servicio publico; y en la concesión la explotación de servicio es realizada por los particulares."⁴⁰

Por su parte don Gabino Fraga, considera tres modalidades:

por región; b) por servicio, y c) por colaboración.⁴¹

La gran parte de doctrinarios han excluido como forma de descentralización a la llamada "por colaboración", por no existir la creación de una entidad distinta, sino el simple ejercicio de funciones publicas realizadas por los particulares autorizados y en beneficio del interés general.

La doctrina normalmente considera dos formas de descentralización y que son :a) la desconcentración funcional también denominada institucional o por servicio, y b) la descentralización territorial.

La primera es el acto jurídicamente administrativo de naturaleza legislativa por medio del cual se crea un órgano para la realización de fines específicos del Estado, para lo que se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, y ejerce una autonomía orgánica en donde la jerarquía administrativa del poder central se limita al ejercicio de facultades de vigilancia y control; la segunda consiste en la " transferencia a la administración pública local de facultades y con ellas programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del órgano que las traspasa. El órgano que recibe las facultades (estados, municipios) posee su propia personalidad y

⁴⁰ Toro Olivera, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 7ª Ed., México, 1995, p. 342.

⁴¹ Fraga , Gabino. Op.cit.supra, nota. 16, p. 335.

patrimonio, así como autonomía política y no se halla bajo el control del transmisor." ⁴²

Dice Serra Rojas:

“El sistema descentralizado adopta las formas siguientes: con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio: a) La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y servicios públicos municipales o en facultades político- administrativas regionales.

b) La desconcentración técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.”⁴³

Descentralización territorial o regional.

Diversos autores opinan generalizadamente que la descentralización administrativa por región o territorial se conforma por ciertos elementos que dan origen al municipio y que son:

- a) Un núcleo de población agrupado por familias;
- b) Una porción determinada del territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas- ciudadanas o municipales- relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de los de la entidad federativa.

Esta forma de descentralización por sus elementos constitucionales también coincide con ser un órgano desconcentrado político por región (Andrés Serra Rojas).

Desde el proyecto de Constitución de 1917 se planteó el problema de la autonomía municipal concluyéndose que el municipio debía de tener libertar

⁴² José Francisco Ruiz Massicu, Nueva Administración Pública, 2ª edición, México, Tecnos S.A, 1978, p.102 –103.

⁴³ Serra Rojas, Andrés. Op.cit.supra. nota. 21, p.492 .

de disposición de su hacienda y administración; pero el Congreso local determinaría los ingresos que la integran.

Con la actual reforma en el artículo 115 constitucional, fracciones II y III queda así:

II. Los municipios quedarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio- económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Las características del municipio son:

1. Es una facultad jurídico-política.
2. Se encuentra integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado.
3. Tiene unidad de gobierno.
4. Tiene un régimen jurídico propio.
5. Tiene personalidad jurídica que le confiere la Constitución.
6. Cuenta con un patrimonio propio y libre administración y disposición de su hacienda.

7. El municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del estado por lo que tiene trascendencia política así como autonomía respecto a la Federación como a la Entidad Federativa.

El artículo 115 Constitucional señala la organización municipal en su fracción I que dispone:

“I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato...”

Los órganos del municipio son:

1. Ayuntamiento es el órgano que posee facultades de decisión y consulta y es de elección popular directa.

Se integra con el Presidente municipal, los regidores, los síndicos y los órganos consultivos.

2. Presidente municipal. Forma parte del ayuntamiento y constituye el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen y ejecutan las resoluciones del ayuntamiento; así también lleva a cabo la administración del municipio.

3. Regidores y Síndicos. Son aquellos órganos que auxilian al Presidente municipal en el desempeño de sus funciones.

4. Órganos facultativos. Son órganos auxiliares del ayuntamiento en el desempeño de sus actividades.

Las facultades y atribuciones de los municipios son difíciles de precisar, sobre todo determinar cual es la competencia entre la entidad federativa y el municipio.

Las facultades del municipio se encuentran contempladas en el artículo 115 constitucional y que son:

1. Prestación de servicios públicos municipales como:

- a) agua potable y alcantarillado
- b) alumbrado público
- c) limpia
- d) mercados y centrales de abasto
- e) panteones
- f) rastros
- g) calles, parques y jardines.
- h) seguridad pública y tránsito.

2. Manejar libremente su hacienda y patrimonio.

3. Administrar los bienes del dominio público y privado municipal.

4. Expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

5. Vigilar y cumplir con las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la federación como estatales, por ejemplo elecciones, censos, educación etc.

Es necesario señalar que si bien el municipio realiza prestación de servicios públicos como una actividad administrativa que corresponde al Estado, el municipio es mucho más que un órgano descentralizado por región, ya que constituye por todas sus características una persona jurídica de carácter político la cual tiene su propia forma de gobierno y actividades administrativas.

El municipio no es sólo una forma en que el Estado descentraliza la prestación de sus servicios públicos a una área geográfica determinada, si no que hay que reconocer que son importantes comunidades dentro de una comunidad nacional, pero es necesario que se determinen libremente, siendo

necesario que se den las condiciones políticas jurídicas y económicas para su desarrollo.

Descentralización técnica o por servicio.

La descentralización técnica o por servicio es la forma de organización administrativa descentralizada que realiza fines estatales específicos.

La creación de un ente descentralizado se debe realizar por el estado a través de una ley expedida por el Congreso de la Unión encaminado a la realización de fines específicos que corresponden al Estado.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

" Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

Serra Rojas cita a Buttgenbach , este último señala:

“La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.”⁴⁴

Se crean organismos descentralizados en razón de hacer más efectiva y eficaz las acciones de carácter administrativo que corresponden al estado pero que por medio de estos organismos se hace más apropiado crear un régimen jurídico más adecuado para la satisfacción de necesidades sociales por lo que se transfieren a estas personas jurídicas poderes de decisión.

En la descentralización se atenúa los vínculos que lo unen al poder central, conservando los de carácter esencial como son el de vigilancia el cual no crea una relación de jerarquía con respecto al poder central, sino, simplemente llevar un control del organismo descentralizado.

⁴⁴ Idem.

La ya derogada Ley para el Control por parte del Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal definía en su artículo 2º a los organismos descentralizados por servicio en los siguientes términos:

Para fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que su patrimonio se constituya parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II. Que su objeto o fines sean la prestación de bienes o recursos propiedad de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En razón de que el Estado tiene una participación económica en el capital y control y vigilancia en esta forma de organización se encuentran reguladas por el derecho administrativo a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la administración paraestatal se integra, además de los organismos descentralizados, por las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas; y los fideicomisos.

Por su parte la Ley Federal para Entidades Paraestatales en su artículo 14 dispone que son organismos descentralizados los que disponga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objetivo de realizar actividades estratégicas prioritarias; que presten un servicio público o social y que la obtención o aplicación de los recursos se para fines de asistencia o seguridad social.

EMPRESA PÚBLICA

Las empresas públicas tienen personalidad jurídica y patrimonio propio con ello logran una autonomía que les permite agilizar y tener un óptimo y eficaz desarrollo de sus actividades sin tener que depender de una relación jerárquica con el poder central o ejecutivo, no obstante lo anterior la Administración Pública ejerce un control o tutela sociedad cooperativa, sociedad nacional de crédito, sociedad civil, asociación civil.

Normalmente el Estado recurre a la sociedad mercantil para estructurar a la empresa pública.

La Ley de Sociedades Mercantiles en su artículo 1º reconoce las siguientes formas de sociedad mercantil: en nombre colectivo, en comandita simple con responsabilidad limitada, anónima, en comandita por acciones y por cooperativa.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

Conforme al artículo 46 de la LOAPF se consideran empresas de participación estatal mayoritaria cuando el Estado:

- a) Aporte más del 50% del capital social.
- b) Una serie especial de acciones que sólo puedan ser sustentadas por la Federación;
- c) En la estructura constitutiva se reserve el estado el derecho de nombrar a la mayoría de los directivos de la sociedad.
- d) Tenga la facultad de vetar las decisiones de la sociedad.

El artículo 67 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales por su parte considera que una empresa estatal de participación minoritaria será aquella en que el Estado aporte de 25 % a 5% del capital. Este tipo de participación esta siendo poco usado, en razón de que el Estado tiene poco control en el manejo de estas empresas.

La regulación, funcionamiento y organización de las sociedades mercantiles se encuentran reguladas por la Ley General de Sociedades

Mercantiles, en cambio, las sociedades Nacionales de crédito por la Ley de Instituciones de crédito.

Por lo que toca a las sociedades anónimas dedicadas a seguros y actividades auxiliares de crédito cuentan además con leyes específicas.

Así también las leyes que les son comunes y aplicables a todas y fundamentalmente son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El control y vigilancia del sector paraestatal ocurre en 1977 por medio de la llamada sectorización establecida en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal. En este sistema el Presidente de la república agrupará de manera discrecional, a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de Estado o de un departamento administrativo, a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados y acuerden con el propio jefe del Ejecutivo.

Se llama cabeza de sector a la secretaría o departamento administrativo el cual es el encargado de coordinar la vigilancia o tutela administrativa por las cabezas de sector no generan dependencia jerárquica alguna entre el órgano centralizado y el órgano paraestatal.

"Las ventajas de la descentralización son: mejor preparación técnica; fomento de las relaciones burocráticas; seguridad de inversión del capital privado y sostenimiento del organismo, llegado el caso, por sí mismo. Además es una 'escuela ética y política de superación administrativa ': por la responsabilidad de los administradores y el control colectivo que ejercen sobre ella los administrados. Su valor es la participación de los ciudadanos en el conocimiento y resolución de los intereses generales que surgen en la comunidad en que viven." ⁴⁵

Señala don Alfonso Nava Negrete:

El Presidente Díaz Ordaz centralizó a los más importantes organismos descentralizados por servicio. Obligó a que sus presupuestos de ingresos y de egresos fueran supervisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y,

⁴⁵ Toro Olivera, Jorge. Op cit.supra nota. 40, pp. 345 y 346.

una vez aprobados por ésta, se incluyeran en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, sujeta a la aprobación del Congreso de la Unión y en el presupuesto de egresos de la federación supeditado a ser autorizado por la Cámara de Diputados. A parte de ese periodo centralizador en el gobierno de 1988-1994 se procedió a casi la totalidad de extinción de los organismos descentralizados. Hoy la descentralización se está centralizando.

Cabe decir que en nuestro país la mayor parte de los organismos llamados descentralizados son en realidad desconcentrados debido a que siguen estrechamente vinculados a la administración central; en esos organismos se observa que sus titulares son nombrados por el Presidente de la República y están administrados por consejos que se integran por miembros del gabinete presidencial; por subsecretarios de estado elementos que permiten mantener la autoridad de la organización central sobre esos organismos. Son pocos los que gozan de una verdadera autonomía orgánica, respecto a la organización central; los hay que tienen cierta autonomía, pero es una autonomía de carácter técnico, una autonomía que simplemente los desliga de ciertas formalidades, de ciertos procesos que son usuales en la administración central, pero el poder de decisión está reservado en último término y en forma exclusiva al Ejecutivo Federal.

3. DESCONCENTRACION

"La desconcentración es la forma jurídico- administrativa en que la administración centralizada, con organismos y dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. El concepto encierra dos tipos de organismos desconcentrados: a) los que ejercen su acción en todo el territorio y b) los que ejercen su acción en una parte o zona del territorio."⁴⁶

"La desconcentración es un reparto de competencias entre órganos de la misma personalidad jurídica pública, ejerciendo competencia con determinadas modalidades, que son las que originan la desconcentración."⁴⁷

A la desconcentración también se le llama descentralización burocrática. En ningún caso los órganos tienen personalidad jurídica propia.

⁴⁶ Nava Negrete. op.cit.supra. nota. 15, p. 160

⁴⁷ Toro Olivera, Jorge. op.cit supra. nota 40, pp. 345 y 346

Desconcentrar es atribuir por los órganos superiores del estado a otros inferiores, funciones o medios, sin que pierdan la relación jerárquica que caracteriza a esos órganos y por la cual los órganos inferiores se encuentran ligados. Así pues se desconcentra la atribución de funciones y medios de la persona jurídica ya existente.

La desconcentración tiene dos expresiones: la funcional y la territorial:

-Desconcentración por función. Consiste en la creación de un órgano administrativo al que se le otorgan facultades específicas que requieren de un desarrollo especializado o técnico, siendo esta la característica que lo identifica administrativamente y que, generalmente, se presenta en la denominación del órgano, independientemente de que esas facultades las puedan ejercer en una demarcación o en todo el territorio nacional.

-Desconcentración territorial. Se materializa con la creación de órganos ubicados regionalmente y con competencia en una circunscripción territorial definida, en la cual ejercen determinadas facultades que coinciden y derivan del ámbito de competencias de la dependencia o entidad, siendo esta la fórmula que se utiliza para desarrollar en las entidades federativas o en una región.⁴⁸

A. ELEMENTOS

La desconcentración administrativa de la administración central en la cual conserva órganos o dependencias que le están jerárquicamente subordinadas para llevar a cabo funciones que aquélla le confiere en forma definitiva.

En esta forma de organización administrativa los órganos centrales otorgan determinadas facultades de decisión y cierta autonomía limitada para el ejercicio de una función específica dentro de un ámbito territorial determinado.

Citando a Jean Rivero, Serra Rojas señala:

“Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente centralizado, pero adquieren facultades o poderes

⁴⁸ Ortega Lomelín, Roberto Nuevo Federalismo. Descentralización, México, Porrúa, 1980.
P

exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, más no autonomía.”⁴⁹

Rodrigo Moreno cita la opinión del Grupo de Directores Jurídicos los cuales definen a la desconcentración como:

“La forma de organización administrativa en que el poder central transfiere a un órgano que le está subordinado, la competencia exclusiva para realizar ciertas funciones dentro de un ámbito territorial determinado lo que necesariamente implica la transferencia de poderes de decisión y, por ende, el control que sobre sus actos ejerce el órgano superior se atenúa.”⁵⁰

El maestro Castellanos Coutiño opina que:

“ la desconcentración, es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto, conviene señalar que las instituciones jurídicas, no son entes biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que en la realidad social lo que determina su configuración, pudiéndose entonces aceptar que una institución, en un momento dado se convierta de desconcentrada en descentralizada, existiendo la posibilidad que por así requerirlo las exigencias y fines estatales, quede subsumida en la centralización.”⁵¹

La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor jerarquía tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y, consecuentemente, en beneficio de los administrados. La desconcentración por sí misma no es una finalidad, sino simplemente un medio para conseguir un propósito determinado.

⁴⁹ Serra Rojas, Andrés. Op.cit.supra. nota. 21, p 508.

⁵⁰ Moreno Rodríguez, Rodrigo. Op.cit.supra. nota. 22, p. 185.

⁵¹ Castellanos Coutiño, Horacio. El Estado y Los Organismos Descentralizados, p 113.

B. CARACTERISTICAS

Ante la conveniencia de agilizar la administración centralizada en ciertas funciones han otorgado a ciertos órganos facultados de decisión, para que de esta manera actúe más ágilmente. Es por lo anterior que se crean los organismos desconcentrados. Pero para identificar a estos organismos señalaremos las características más importantes para considerar a un órgano como desconcentrado:

Las características de los órganos desconcentrados son los siguientes:

1. Es una forma jurídico administrativa que forma parte de la Centralización Administrativa, por lo cual no se desliga de este régimen.
2. Los órganos centrales transfieren definitivamente ciertas funciones administrativas a éstos organismos.
3. La dependencia jerárquica no desaparece, simplemente se atenúa. El poder central se reserva facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. Todo órgano desconcentrado depende del órgano central, Secretaría o departamento de Estado. Por lo que tienen una dependencia jerárquica atenuada con el poder central.
4. Los órganos desconcentrados tienen cierta autonomía técnica y financiera, no obstante su autonomía no es plena; ya que su facultad de decisión es limitada y revisada por el órgano central, si no es con acuerdo del órgano del que dependen no pueden llevar a cabo decisiones trascendentales.
5. No poseen personalidad jurídica, en razón de que dependen del poder central.
6. Su régimen jurídico se encuentra en una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal. Por medio de estos instrumentos jurídicos se crean, modifican o se extinguen.
7. No ocupan ni podrán ocupar la cúspide de la jerarquía administrativa.

Para que exista una auténtica desconcentración es necesario que se den todos los elementos para que pueda cumplir con su función desconcentrada. Es necesario que tenga el poder de decisión y la desconcentración financiera

para hacer efectivo ese poder. De esta manera podrá alcanzar sus objetivos que es la eficacia misma de la función y el servicio. La desconcentración será más perfecta en la medida que el Estado le otorgue pleno reconocimiento como una organización técnica, capaz de ejercer funciones decisorias en forma única y con poca intervención de los órganos superiores.

C. MARCO JURIDICO

La creación de un órgano desconcentrado es por medio de una ley que expida el Congreso o un acto presidencial.

El fundamento constitucional para la existencia de tales organismos la podemos encontrar en los artículos 73 fracción XXX, 90, y 89 frac. I.

Artículo 73 fracción XXX Para expedir todas las leyes que sean necesarias, objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la unión.

Artículo 90 establece: La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

Para crear, modificar o extinguir un organismo desconcentrado es necesario que se haga por medio de la misma forma en que se creó, es decir, por medio de una ley, un Decreto o un Acuerdo del Ejecutivo Federal.

La desconcentración administrativa es refutada también por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 17 que dispone:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicable.

Antes de que se expidiera el anterior texto legal ya existían diversos organismos desconcentrados de la administración federal, por ejemplo la Oficinas Federales de Hacienda, las delegaciones calificadoras del impuesto sobre la renta etc.

D. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y SU DIFERENCIA CON LA DELEGACION DE ATRIBUCIONES.

La delegación de atribuciones se produce cuando un órgano superior jerárquico desplaza parte de su competencia a otro órgano que le está subordinado.

Moreno Rodríguez cita el documento inédito de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República de 1978 respecto de la definición de la delegación de facultades el cual señala que:

"La delegación de facultades se produce cuando un órgano superior jerárquico transfiere el ejercicio de una función que es de su competencia, a un órgano que depende de él, existiendo diversos grados de transferencia, desde la firma hasta las más completas e integrales de competencia."⁵²

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

Corresponde originariamente a los Titulares de las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo

⁵² Moreno Rodríguez. Op.cit.supra nota. 22, p 184.

podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercitadas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en Jefes de Oficina, de servicio, de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los Términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

a. Diferencias entre la desconcentración y la delegación de facultades

Las principales diferencias al comparar estas figuras son las siguientes:

- En la desconcentración administrativa se da una transferencia definitiva de facultades y competencias exclusivas a determinados órganos, en tanto que en la delegación es simplemente un desplazamiento de facultades que puede ser o no definitivo de la competencia de un órgano delegante a un órgano delegado.
- La desconcentración implica que el poder central ya no sea competente en la materia desconcentrada; en caso de que lo siga siendo se estará en presencia de la delegación de facultades, ya que el poder central siempre tendrá reservado el poder de revocar, modificar, de instruir al inferior por que el que realmente está decidiendo es el poder central.
- El órgano desconcentrado al tener un instrumento jurídico se convierte en titular de las funciones específicas encomendadas, por lo cual es responsable de ellas, en cambio, el órgano delegado no adquiere titularidad, por lo que ejerce las funciones en una forma en que las tiene que realizar el órgano delegante.
- En la desconcentración administrativa existe un cambio en la organización y transferencia de facultades, por el contrario en la delegación no se altera la estructura orgánica ni la competencia.
- Por lo que respecta a la desconcentración al transmitírsele definitivamente ciertas facultades de decisión éstas no pueden ser revocadas sino por medio del mismo procedimiento por el que se dio origen al órgano desconcentrado; en cambio, en la delegación la competencia se puede revocar en cualquier momento, por que es propia del órgano delegante.

E . FINES

La finalidad de la desconcentración es la de prestar servicios o desarrollar acciones específicas como la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario; agilizando las actividades administrativas y por lo tanto, descongestionar al poder central. De esta forma la marcha administrativa sea más pronta y eficaz.

CAPITULO III

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA ⁵³

A partir del 31 de enero de 1959 la Subsecretaria de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta el 1 de julio de 1997 desempeñó la función determinación, recaudación y cobro de las contribuciones.

Uno de los problemas básicos y constantes que se ha presentado en la administración tributaria ha sido la ineficiencia de la administración. Es así que la Secretaría de Hacienda realizó continuamente durante los últimos veinte años ajustes a su estructura orgánica, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y eficacia, así como buscaba una constante modernización.

Los continuos cambios en su estructura interna y la diversidad de políticas aplicadas, permanentemente fueron transfiriendo facultades de otras unidades a la Subsecretaría de Ingresos. Lo que se pretendía era unificar funciones, sin embargo, la falta de especialización en las diversas áreas originó únicamente la reagrupación de funciones y la poca eficiencia y eficacia en el ejercicio de éstas.

La falta de especialización y capacitación en el personal, la legislación tributaria, colmada de ambigüedades, tramites innecesarios, la complejidad y tardanza de los procedimientos; y la imprecisión de los medios defensa afectaron al contribuyente.

Una excesiva burocracia y corrupción originaron una precaria eficiencia y eficacia.

1977

En este año se realiza un cambio en la estructura de la Subsecretaría de Ingresos debido a la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada el 22 de diciembre de 1976. La cual introducía cambios significativos ya que desde 1958 no se realizaba un cambio tan importante. Este nuevo ordenamiento comprendía al sector centralizado y al

⁵³ Manual de organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1997.

sector paraestatal, lo cual representaba una novedad jurídica de significativa importancia. Paralelamente establecía que los programas acciones y metas del todo el sector público se encauzarían sectorialmente a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, responsabilizando a cada uno de ellos del desarrollo de toda actividad en sus aspectos económico sociales.

Desde el aspecto administrativo, la Secretaría de Hacienda realizó transformaciones para integrar las oficinas federales de hacienda a las administraciones fiscales regionales, a fin de lograr mayor eficiencia en la recaudación. Dentro de la misma subsecretaría de ingresos, se dividió la Administración Fiscal Regional Metropolitana en tres administraciones, para permitir mayor desahogo y rapidez en el despacho de los asuntos.

Dentro del entonces Reglamento Interior de la Secretaría la Dirección de Informática tributaria, que pertenecía a la anterior Dirección en Jefe de Política de Ingresos fue elevada a la categoría de Dirección General de Informática de Ingresos, para permitir mayor flexibilidad en la información requerida para apoyar la administración del sistema tributario. Se crea la Dirección Política de Ingresos, para dedicarse principalmente a las tareas de trazar las políticas tributarias y no tributarias.

Las acciones relacionadas con la administración de impuestos, pasaron a la Administración Fiscal Central. Entre los aspectos comprendidos en este caso se encuentran las bases especiales de tributación, las exenciones y otras materias a fines.

El personal se ubicó, a efecto de aprovechar mejor los recursos humanos a disposición de la Secretaría, estimulando el desarrollo profesional de los empleados. Por otra parte la integración del personal de las nueve administraciones fiscales regionales el área metropolitana, se resolvió utilizando personal disponible en las áreas de la Subsecretaría, reduciéndose al mínimo las nuevas contrataciones.

1ª de enero de 1977 a 31 de agosto de 1978

La Secretaría de Hacienda continuó realizando ajustes a su estructura orgánica a fin de adecuar sus funciones a los requerimientos del sector financiero. La más significativa fue que la Dirección de Auditoría Fiscal que estaba adscrita a la Subsecretaría de Inspección Fiscal, pasó a formar parte de la Subsecretaría de Ingresos, con la finalidad que la coordinación entre las

funciones de administración del impuesto y la fiscalización fuera congruente y oportuna, y adicionalmente, para proveer a la Subsecretaría de Ingresos de un instrumento administrativo, que le permitiera incrementar la eficiencia en la recaudación.

La reubicación de la Dirección de Auditoría Fiscal, pretendió ser un modelo integral de recaudación y no una simple reagrupación administrativa.

El proceso de la reforma administrativa implementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encaminó para impulsar el proceso de desconcentración administrativa, cuyo objetivo era el de prestar servicios más eficientes a la población, fortaleciendo en forma paralela la economía y el desarrollo de los Estados y Municipios. La base principal la emprendió la Subsecretaría de ingresos, reestructurando las Administraciones Fiscales regionales.

31 de diciembre de 1979

Ante la necesidad de contar con una estructura administrativa adecuada a los requerimientos del Modelo Integral de Recaudación propició un cambio a fondo de la organización, sustituyó el criterio de la división de trabajo por impuestos, hacia uno por funcionarios y dio origen a las Direcciones Generales de: Recaudación; Fiscalización y Técnica; suprimiendo las direcciones Generales de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales; Auditoría Fiscal; Informática de Ingresos, Administración Fiscal Central y Administración Fiscal Regional así como la Dirección General de Difusión Fiscal

La reestructuración de la Subsecretaría de Ingresos se basó en la idea de tener áreas centrales con carácter básicamente normativo, las operaciones se llevaron a cabo, en las contrapartes de esas áreas centrales dentro de las Administraciones Fiscales Regionales de esta manera se ejerce una normatividad en cada una de las funciones de la administración tributaria, con el propósito de que se uniformaran todas las Administraciones Fiscales Regionales, según el principio de que se manejan los impuestos federales en los cuales se buscaba la unidad de interpretación y unidad en los sistemas operativos.

Funciones transferidas al área de ingresos

En esta reestructuración se incorporaron al área de ingresos algunas funciones vinculadas a la administración tributaria que eran ejercidas por otras

áreas. Tal como es el caso de la Dirección General de Auditoría Fiscal, que dependía de la Subsecretaría de Inspección Fiscal.

Asimismo la procuraduría de Fiscal de la Federación transfirió a ingresos las funciones de recursos administrativos, imposición y condonación de sanciones.

1ª de septiembre al 31 de agosto de 1980

Nuevamente la reestructuración de la Subsecretaría de Ingresos se llevó a cabo, las razones que se dieron fueron que subsistían divisiones con un criterio de separación de impuestos, que dificultaban la concepción de sistemas integrales de administración y encadenamiento lógico y ágil de las acciones administrativas. Se requirió la unificación de la recaudación de los impuestos en todo el país y la mejoría substancial de sistemas, métodos, procedimientos y criterios, porque los organismos centrales de planificación no tenían las características y la fuerza necesaria para poder llevar a cabo estas labores con tanta solidez, ya que la administración desconcentrada carecía de algunas facultades para ampliar su ejecución.

Por ello se configuró una nueva estructura que tenía las siguientes características:

Se incorporaron a la Subsecretaría de Ingresos las funciones más importantes que eran desempeñadas por otras dependencias como fue el caso de las visitas domiciliarias de auditoría e inspección.

Recepción de inconformidades y resolver recursos administrativos; y

La determinación de sanciones fiscales o su condonación.

Las relaciones con los Estados se pusieron a cargo de la Coordinación General con Entidades Federativas.

Se quiso asegurar la comunicación con las administraciones fiscales regionales, Se formó la Coordinación General de Operación Regional y Administrativa, como unidad de apoyo a la Subsecretaría de Ingresos, conducto por el cual, las direcciones generales normativas hacían llegar a las oficinas regionales, sus planes e instrucciones para que se les cumplimentó.

1982

Se llevaron diversas adecuaciones. Se levó el rango de Dirección General a la Dirección Informática de Ingresos, la cual dependía de la Dirección General de Recaudación con el propósito de hacer congruente las políticas, las

normas, programas, sistemas y procedimientos en materia informática de las unidades administrativas de la Subsecretaría.

Así también, en lo referente a las funciones de precios y tarifas el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contempló que la Dirección General de Política de Ingresos, proporcionara el apoyo técnico a la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública.

26 de agosto de 1983

Se creó la Dirección General de Informática de Ingresos y cambió de denominación la Coordinación Regional y Administrativa por Coordinación de Operación Administrativa

30 de diciembre de 1983

Se suprimió la Subsecretaría de Inspección Fiscal y la Dirección General del Registro Federal de Vehículos y se fusionó con la dirección General de Aduanas quedando en el área del Secretario.

1983-1984

La Subsecretaría de Ingresos en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de ingresos de ese año y acorde a los lineamientos de la política de financiamiento del desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo de ese entonces, tuvo como responsabilidad la ejecución del programa de Administración de la Política de Ingresos y Reforma Fiscal, cuyo objetivo era recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno a través de una mayor eficiencia en la recaudación fiscal, ampliando la base de captación tributaria y mejorando los procedimientos administrativos, estableciendo mecanismos para que se agilizará y facilitara el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como el fortalecimiento de los sistemas de control e inspección que redujeran la evasión fiscal, lo que permitiría el financiamiento del desarrollo.

1986-1987

La Dirección General de Planeación Hacendaria fusionó a la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria y a la Dirección de Política Bancaria, en tanto que la Unidad Técnica de Precios y Tarifas quedó adscrita a la Subsecretaría de Ingresos. El cambio de esta última dependencia obedeció fundamentalmente a que sus funciones se encontraban estrechamente vinculadas con las políticas de captación de ingresos gubernamentales.

22 de marzo de 1988

En la Subsecretaría de Ingresos se adscribió la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública, anteriormente dependiente de la Subsecretaría de Hacienda t Crédito Público; se crean siete coordinaciones de Administración Fiscal y cambiaron de denominación la Dirección General Técnica de Ingresos por Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente; la de fiscalización por Dirección General de Auditoría Y Revisión Fiscal y las Administraciones Fiscales Regionales por Administraciones Fiscales Federales.

17 de enero de 1989

Con objeto de hacer más eficiente el apoyo fiscal a las actividades productivas del país, las labores de la extinta Dirección General de Promoción Fiscal se trasladaron, al nivel de direcciones de área a las Direcciones Generales de Política de Ingresos y Técnica de Ingresos. Respecto a la estructura de esta última, se fusionaron las actividades de la Dirección General de Informática de Ingresos a la Dirección General de Recaudación.

La unidad Técnica de Precios y Tarifas pasó a ser parte, con nivel de dirección de área, de la Dirección General Política de Ingresos. Por último en la misma Subsecretaría se creó la octava Coordinación de Administración Fiscal del Sur con objeto de que se reforzara la política de apoyo fiscal y la coordinación entre los estados y municipios, y la Federación.

22 de junio de 1989

La Dirección General de Aduanas cambió de adscripción del área del Secretario a la Subsecretaria de Ingresos

4 de enero de 1990

La Dirección General de Auditoría, Revisión Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos cambió su denominación por Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó cambios en su organización. Se cambiaron las estructuras de organización de las direcciones generales del nivel central de la Subsecretaría de Ingresos, destacándose en el ámbito regional de esta área, la inclusión de la Administración Fiscal Federal Especial de la Zona Metropolitana del Distrito Federal, integrada mediante

transferencia de funciones y plazas provenientes en su mayoría de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

30 de octubre de 1990

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

La Coordinación de operación Administrativa de la Subsecretaría cambió de denominación por Dirección General de Planeación y Evaluación.

25 de enero de 1993

En la Subsecretaría de Ingresos, se crearon las direcciones generales de Interventoría y la Fiscal Internacional. Por otra parte las Direcciones Generales de Recaudación, Técnica de Ingresos, Auditoría Fiscal Federal y Aduanas se transformaron en Administraciones Generales, manteniendo su misma denominación, excepto la segunda que cambió a Administración General Jurídica de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales.

En el ámbito regional de esa Subsecretaría, se suprimieron la Oficinas Federales de Hacienda, las antiguas Coordinaciones de Administración Fiscal y Administraciones Fiscales Federales, incluida la Administración Fiscal Federal Metropolitana; todo ello para dar paso a la creación de Administraciones Regionales y Administraciones Locales, estas últimas dependientes jerárquicamente de las primeras. Asimismo se opera una modificación substancial, ya que las administraciones regionales subsisten en las ocho regiones de las extintas Coordinaciones de Administración Fiscal a las cuales se les asignó una función substantiva(recaudación auditoría fiscal jurídica de ingresos, y aduanas); todas ellas dependieron de su correspondiente administración General y no como en el caso de la Coordinación de Administración Fiscal, que estaba sujeta al Secretario.

En cuanto a las administraciones locales, estas crecieron de 45 administraciones fiscales federales, tres de ellas se ubicaban en cada localidad(recaudación, auditoría, y jurídica) en virtud de que las aduanas se ubicaban en su misma denominación. Cabe aclarar que estas unidades dependían jerárquicamente de sus respectivas administraciones regionales.

Debido al cambio en la Subsecretaría de Ingresos en la Procuraduría Fiscal de la Federación desaparece la Subprocuraduría Fiscal de lo Contencioso y las Subprocuradurías Fiscales Regionales, ya que sus funciones las absorbió la Administración General Jurídica de Ingresos.

20 de agosto de 1993

Se realizó el registro de la nueva estructura orgánica por la fusión de direcciones generales de Política de Ingresos y Fiscal internacional que dio lugar a la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales de la Subsecretaría de Ingresos. Cambió de denominación la Coordinación General con Entidades Federativas, por Dirección General de Coordinación General con Entidades Federativas.

Diciembre de 1995

En la Subsecretaría cambia su de nominación la Dirección General de Interventoría por Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación y desaparece la Dirección General de Planeación y Evaluación.

Marzo 1996

En este año simplemente se realizan cambios de nomenclatura de la Administración General de Interventoría Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; y se creó las Direcciones Generales de Interventoría de Asuntos Fiscales Internacionales.

1 de julio de 1997

La Subsecretaría de Ingresos transfiere sus facultades al Servicio de Administración Tributaria el cual a partir de entonces pasa a ser autoridad fiscal y órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al entrar en vigor la Ley del Servicio de Administración Tributaria publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995.

CAPITULO IV

1. LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

En este capítulo se pretende realizar un análisis de los aspectos más significativos de lo que en la práctica será La Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1995 y que da lugar a la creación de un órgano nuevo en el sistema fiscal mexicano, denominado Servicio de Administración Tributaria. (En lo sucesivo SAT que se encuentra en vigor desde el día 1 de julio de 1997).

A. NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

La naturaleza jurídica del SAT es precisada por el artículo 1º de la Ley que lo crea, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con la intención de profundizar nuevamente en el citado término, diremos que un órgano desconcentrado es:

“la forma jurídico - administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario y descongestionar el poder central.”⁵⁴

Cuando en la administración pública se crean órganos desconcentrados deben tener ciertas peculiaridades.

Un órgano desconcentrado debe tener las características que por definición contiene la desconcentración que son las siguientes:

Es la forma jurídico- administrativa que forma parte de la centralización administrativa, (en el entendido de que ésta se integra por la Presidencia de la

⁵⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. 4ª edición, Editorial Porrúa. UNAM, México, 1991, p. 1090.

República, las Secretarías de Estado o de Despacho, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica).con organismos o dependencias propios...

En este aspecto, la desconcentración forma parte de la centralización administrativa. Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) quien es el órgano centralizado y el SAT es el órgano sujeto a ésta , el cual presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país.

A este respecto el artículo 90 constitucional preceptúa :

"La Administración Pública Federal será centralizada o paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La centralización administrativa es regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 1º dispone:

" La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica integran la administración pública centralizada".

Ahora bien, la desconcentración es regulada también por la mencionada ley en su artículo 17 que a su efecto señala:

" Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y departamentos administrativos podrán contar con organismos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones aplicables".

2. Existe una dependencia jerárquica atenuada hacia un órgano centralizado.

En este aspecto el Servicio de Administración Tributaria guardará una relación jerárquica con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, en la designación del Presidente del SAT; formará parte de los órganos de servicio, en específico de la Junta de Gobierno. No obstante esto, el que

presidirá la Junta de Gobierno será el Secretario de la SHCP por lo cual consideramos que el Presidente del Servicio de Administración Tributaria se puede considerar Imás bien un Director.

3. El órgano central realiza una transferencia definitiva de facultades y competencias exclusivas al órgano desconcentrado.

Esto es claramente visible si tomamos en cuenta o en consideración que la Subsecretaría de ingresos realizaba las funciones que ahora se encomendarán al Servicio de Administración Tributaria según lo establece el artículo 7º transitorio de su Ley.

4. Poseen una autonomía técnica para el ejercicio de sus funciones más no una independencia plena, ya que orgánica y económicamente dependen del poder central. que conforme a los artículos 8º y 9º de la Ley que lo regula, la Junta de Gobierno, órgano máximo de autoridad del SAT, es precidido por el titular de la SHCP, es decir, el titular del órgano de administración central del cual depende este órgano desconcentrado.

5. Poseen libertad administrativa.

6. Se crea por disposición del titular del Poder Ejecutivo; en el presente caso por expedición de un decreto presidencial.

7. No poseen personalidad jurídica ni patrimonio propios en razón de que dependen del poder central.

Sin embargo, entre consecuencias inadmisibles se encuentra el derecho a percibir como ingresos propios, los gastos de ejecución y las multas, que son ingresos propios fiscales que deben destinarse al sostenimiento del gasto público y no al gasto corriente de un órgano en razón de que estos ingresos fiscales deben de destinarse al gasto público y enterarse a la Tesorería de la federación y no como gastos de la SHCP:

8.Su régimen jurídico se encuentra en una ley, decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal. Por medio de estos instrumentos jurídicos se crean, modifican o se extinguen estos organismos.

En el presente caso el SAT se encuentra regulado por su ley y creado mediante decreto presidencial.

Ahora bien, es necesario establecer las principales diferencias entre las diferentes formas de administración como: la desconcentración, la descentralización, y la delegación de funciones en razón de que pueden llegar a confundirse.

DESCONCENTRACION	DESCENTRALIZACION	DELEGACION DE FUNCIONES
<i>* Se encuentra dentro de la centralización , por lo que guarda una independencia jerárquica atenuada. _</i>	<i>* Se crea una persona jurídica mediante ley o decreto. Por lo tanto no hay ninguna relación jerárquica de dependencia.</i>	<i>* Se produce cuando un órgano superior jerárquico desplaza parte de su competencia a otro órgano que le esta subordinado.</i>
<i>* Hay una transferencia definitiva de competencia y facultades determinadas. Tiene una autonomía técnica.</i>	<i>* Se le transfieren determinadas competencias. Mantiene su autonomía técnica y orgánica.</i>	<i>* No hay autonomía.</i>
<i>* Carece de personalidad jurídica y patrimonio propios en razón de que dependen del poder central.</i>	<i>* Tiene o goza de personalidad jurídica y patrimonio propios.</i>	<i>* No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios.</i>
<i>* Tienen cierta autonomía técnica pero depende del poder central.</i>	<i>* Goza de independencia plena.</i>	<i>* Depende de un órgano superior. No hay autonomía ni independencia.</i>
<i>*Es responsable de las funciones que lleva a cabo</i>	<i>* Realiza y es responsable de las funciones que lleva a cabo.</i>	<i>*No dispone de la titularidad de las funciones y sólo las ejerce en la forma que las realizaría el órgano delegante.</i>

El SAT a pesar de que la ley le da la denominación de órgano desconcentrado, en este caso podemos decir que sólo lo es por nomenclatura, ya que si bien todo órgano desconcentrado únicamente tiene una autonomía precaria; el SAT se encuentra todavía centralizado ya que la toma de decisiones se encuentra a cargo de la administración central . El órgano jurídico máximo del SAT es la Junta de Gobierno, la cual toma la mayoría de decisiones importantes.

Aquí cabe la pregunta ¿porqué desconcentrar a la Subsecretaría de Ingresos?

La exposición de motivos de la ley del Servicio de Administración Tributaria dice " La necesidad de un cambio en la administración tributaria de nuestro país

ha sido manifestada con toda claridad y en forma reiterada por amplios sectores de la sociedad. En este sentido, la propuesta para atender a esta demanda de la ciudadanía ha sido la de realizar las acciones necesarias tendientes a que la autoridad encargada de la recaudación del cobro de contribuciones y de la aplicación de las normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, se configura en un órgano desconcentrado, moderno y con autonomía técnica y funcionarios formados en el servicio civil. Se trata de que la administración fiscal disponga de gente cada vez mejor capacitada, y dé mayor calidad en los servicios que presta al público y que asegure una imparcial y transparente aplicación de la legislación fiscal y aduanera."⁵⁵

Lo que se busca es una administración tributaria que lleve a cabo sus atribuciones de manera más pronta, eficaz y eficiente.

¿ Y porqué no reestructurar a la Subsecretaría de Ingresos en vez de desconcentrarla?

Si bien la desconcentración busca prestar servicios en el lugar de su domicilio, agilizando las actividades administrativas y por lo tanto, descongestionar al poder central y de esta forma buscar la eficiencia y eficacia más prontas, no quiere decir, que tan sólo con cambiar a la Subsecretaría de Ingresos a un órgano desconcentrado asegure cumplir los objetivos planteados. Aquí cabe la pregunta ¿cada vez que se necesite eficiencia y eficacia en la administración pública se tendrá que recurrir a la desconcentración ¿ A caso no debiera la eficiencia y eficacia ser inherentes a las actividades administrativas?

Ahora bien, una mayor autonomía y un nuevo marco presupuestario o retributivo no son en sí mismos garantía de un mejor funcionamiento.

Cabe la pregunta ¿porqué no se reestructuró a la Subsecretaría de Ingresos, en vez de cambiarla a un órgano desconcentrado?

A caso la eficiencia y eficacia son exclusivos de la desconcentración?

Es posible que la reestructuración de la subsecretaría de ingresos hubiera sido más complicada que la desconcentración, sin embargo los cambios introducidos a la Ley no proporcionan grandes innovaciones.

¿Porqué no descentralizar en vez de desconcentrar a la Subsecretaría de Ingresos?

⁵⁵ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por la cual se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, Presidencia de la República, México, 1995, P. 20.

De hecho era la idea inicial de la propuesta de iniciativa de Ley del Servicio de Administración Tributaria, sin embargo, se decidió por la desconcentración, por tratarse de una actividad preponderante del Estado debía estar sujeto a la administración central.

¿Qué novedades implica el SAT?

En síntesis que es un órgano desconcentrado de la SHCP y funge como autoridad fiscal. y la introducción de un Servicio Fiscal de Carrera, que aún no tiene lineamientos claramente definidos. En cuanto a su estructura orgánica técnica interna el SAT aparece prácticamente igual, con relación a la que tenía la subsecretaría de ingresos, en realidad los cambios fueron mínimos:

Desaparecen: La Administración General de Información Desarrollo y Evaluación, y la Dirección General de Política de Ingresos.

La primera desaparece por razón de que se crea otra unidad administrativa especializada en materia informática, la segunda porque la SHCP sigue conservando la atribución de formular la política fiscal.

En la exposición de motivos de la ley del SAT se expresa que las funciones relacionadas con la administración fiscal y aduanera que venía ejerciendo la Subsecretaría de Ingresos se asignan al SAT " sin embargo la atribución en materia de formulación de la política fiscal del Gobierno Federal, así como la determinación de precios y tarifas del sector público se mantendrá a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por tratarse de una herramienta fundamental de política económica."⁵⁶

Se crean nuevas unidades administrativas: Junta de Gobierno y Presidencia, Dirección General de Planeación Tributaria, Unidad de Comunicación Social, , Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera; Dirección General de Tecnología de la Información, Coordinación General de Recursos y las Coordinaciones Locales de Recursos.

Sin embargo ¿Cuál es la ventaja de que el SAT sea desconcentrado?

⁵⁶ Idem.

La ventaja que proporciona la desconcentración es descongestionar del excesivo trabajo a la centralización para trasladar definitivamente funciones a órganos inferiores dotados de autonomía técnica y presupuestaria; De esta manera se pueden tomar decisiones de manera más pronta y ágil lo que brinda un servicio más pronto y eficiente y eficaz al contribuyente. En el caso específico del SAT se advierte que hay un exceso de dependencia jerárquica lo que contribuye a que este órgano desconcentrado se vea limitada su precaria autonomía técnica. Ahora bien, si los objetivos del servicio de administración tributaria son: " configurar una organización especializada, conformada por personal profesional calificado y cuya actividad redunde en la optimización de los procesos recaudatorios y el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes."⁵⁷

El hecho de que el SAT sea un órgano desconcentrado no quiere decir, o bien no garantiza que se cumplan o se logren cumplir los objetivos establecidos. Primero porque la desconcentración es un medio para conseguir la agilidad y descongestionamiento de los asuntos administrativos, pero si no se da una verdadera desconcentración difícilmente podrá ser un medio eficaz para lograr la obtención de ese fin. Segundo la desconcentración no garantiza la especialización y profesionalización del personal ya que esto requiere de un proceso de Servicio de carrera y diversos programas que logren una continua capacitación, profesionalización y especialización del personal, No sólo que exista preparación jurídica y técnica sino, conocimientos de administración de empresas y funcionamiento del mercado.

"Cambios en la gestión, esto es, en la toma de decisiones, negociación, trabajos de equipo, etcétera, y sobre todo de cambios en las actividades del personal, de su motivación en función del logro de objetivos."⁵⁸

"La rigidez presupuestaria y los malos hábitos de la burocracia, a lado de normas laborales protectoras de los mismos han provocado que la SHCP se ineficiente."⁵⁹ No obstante la introducción del Servicio Fiscal de Carrera ha contribuido a un logro, que muy bien pudo introducirse sin la necesidad de crear a un órgano desconcentrado.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Mijangos, Ma. De la Luz." Ley del Servicio de Administración Tributaria", Boletín Mexicano de Derecho Comparado del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996, Enero- Abril, No 85, año XXIX.p. 361.

⁵⁹ Idem.

Tercero. Uno de los objetivos más importantes del SAT es lograr una mayor recaudación, sin embargo, este problema implica un reto mayúsculo en razón de que las reformas al sistema tributario no han atacado el problema a fondo.

Una de las causas es que 39 % de los ingresos totales que percibe el gobierno federal dependen del petróleo y esto se empeora cuando viene una crisis petrolera como la que actualmente nos afecta.

Otro de los problemas es que el número de contribuyentes es reducido, la economía informal se escapa de toda carga tributaria por otra parte los procesos de fiscalización no son suficientes por lo que sería bueno aumentar la fiscalización y evitar la evasión fiscal.

En México no existe la política de gravar el consumo como ya muchos de los países han logrado tener un mayor éxito en la recaudación. Es mayor problema especificar los innumerables impuestos. Disfrazar el problema con una mala reforma fiscal no es la solución.

B. OBJETIVO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA.

En cuanto al objetivo del Servicio de Administración tributaria se refiere, conforme a la Exposición de motivos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria es:

“configurar una organización especializada conformada por personal profesional calificado, cuya actividad redunde en la optimización de los procesos recaudatorios y en el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes.”⁶⁰

La Ley del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 2º, establece los objetivos que el SAT persigue los cuales son susceptibles de dividirse en tres rubros:

1. La realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamiento federales y sus accesorios para el financiamiento del gasto público.

⁶⁰ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el cual se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, Presidencia de la República, México, 1995, P. 20.

2. Observar y asegurar la aplicación, correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera.

3. Promover la eficiencia de la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones de las citadas legislaciones.

En cuanto al primer punto tales actividades de hecho consisten en las facultades que poseía la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando que desde nuestro punto de vista es el momento adecuado para llevar a cabo una transformación medular a tal entidad y no, como en otras ocasiones en entidades gubernamentales ha ocurrido, simplemente realizar un cambio de nomenclatura del organismo público, con la subsistencia de corrupción y defectos, siempre en perjuicio del contribuyente.

En segundo término, tenemos que es un hecho que la aplicación de la normatividad tributaria y, desde luego cualquier norma jurídica, no es susceptible de oportunidades o eficacias o correcciones como en esta ley se realiza con los objetivos aplicados “correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la ley fiscal y aduanera.” La aplicación de la norma jurídica no admite términos medios o aproximaciones, la ley es legal o ilegal, no hay más.

Finalmente el tercer objetivo del SAT es evidentemente de trascendental importancia, en razón de que se encuentra íntimamente ligados, una correcta administración fiscal la cual participa en gran medida, en la confianza por parte del contribuyente en la entrega de tributos que le corresponde pagar, más si al contrario existe desconfianza en el manejo de sus contribuciones por parte del Estado. Esto se traducirá en una mayor elusión y evasión fiscal. Por lo tanto, es necesario considerar que el cumplimiento de este apartado por el SAT será un reto mayúsculo y dependerá de las políticas e instrumentos legales que para sus superación se conformen así como de la capacidad de apreciar lo acertado o lo equívoco de la labor de este organismo.

Hasta este momento las políticas tributarias no han sido las más acertadas o convenientes, la corrupción y defectos de las autoridades y lo largo y complicado de los procedimientos de defensa han creado gran desconfianza y presión al contribuyente que con esta clase de acciones han caído en mayor elusión y evasión fiscal.

La autoridad fiscal únicamente ha aplicado políticas y acciones que están solamente a su favor, sin atender a las circunstancias reales como son la

economía, la inflación y las necesidades reales de la población , la deuda y diversas circunstancias que hacen más difícil el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte del contribuyente.

El manejo del gasto público ha sido verdaderamente en las últimas décadas objeto de grandes discusiones por su falta de transparencia.

Actualmente es difícil económicamente cumplir con el pago de impuestos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre ha sostenido que el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales es uno de los elementos primarios, y básicos que sostienen las finanzas de toda nación.

El costo de la crisis económica que actualmente vive México lo están pagando directamente los mexicanos vía pago contribuciones. El fisco por su parte ha tomado una actitud de amenaza y ajena a la realidad económica que vive el país.

La política actual de recaudación parece más bien una política de caza en contra de los contribuyentes en donde la SHCP amenaza y reprime a los gobernados.

C. ATRIBUCIONES.

La principales facultades del Servicio de Administración Tributaria las señala el artículo 7° de la Ley del Servicio de Administración Tributaria que establece las siguientes:

1. Función recaudatoria de contribuciones.
2. Dirección de Servicios Aduanales y de Inspección y de la Policía Fiscal de la Federación.
3. Representar el interés de la Federación en juicios de nulidad así como en la tramitación de recursos administrativos.
4. Función tributaria de determinación y liquidación de contribuciones ambas en el ámbito federal y de conformidad con los tratados internacionales celebrados en el área fiscal y aduanera.
5. Ejercer la administración tributaria en materia de coordinación fiscal.

6. Combatir contra la evasión o elusión fiscal en el ámbito nacional e internacional.

7. Ejercer facultades de comprobación de las disposiciones fiscales y aduaneras en cuanto a su estricto cumplimiento se refiere.

8. Proporcionar documentación e información recabada en el ejercicio de sus facultades de vigilancia con otros países bajo el principio de reciprocidad internacional.

9. Constituirse como órgano de consulta fiscal y aduanero del estado.

10. Actualizar y ampliar el Registro Federal de Contribuyentes.

11. Emitir disposiciones de carácter general.

12. Participar en la negociación de tratados internacionales en materia fiscal y aduanera en el ámbito de su competencia.

13. Las demás que resulten necesarias para llevar a cabo lo que dispone en esta ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Las facultades enumeradas en estos trece puntos que lleva a cabo el SAT se substituyen las que venía realizando la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e incluso los recursos humanos de dicha unidad administrativa pasaron a ser del SAT.

Cabe señalar que en cuanto a la fracción XIII del artículo 7º de esta Ley que dice:

“Las demás que resulten necesarias para llevar a cabo lo que dispone en esta ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

Con lleva a una gran inseguridad jurídica en perjuicio del contribuyente en razón de que no determina el criterio, razonamientos que servirán para determinar qué atribución o atribuciones son “necesarias” para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos del SAT.

Disposiciones como esta crean incertidumbre en el contribuyente y otorgan facultades desmedidas a la autoridad fiscal; consideramos que es necesario que se derogue esta fracción en razón de que la ley debe ser más precisa y clara y

evitar para futuro errores que puedan costar mucho que lejos de realizar reformas administrativas propiciarán a la corrupción al mal manejo de las atribuciones.

D. ORGANOS DE SERVICIO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA.

Los órganos que integran al Servicio de Administración Tributaria lo contempla el artículo 8º de su Ley, precepto que establece que para llevar a cabo los fines y el ejercicio de las facultades del SAT, éste contará con tres órganos que serán:

1. Junta de Gobierno.
2. Presidente.
3. Las Unidades Administrativas que establezca su reglamento interior.

JUNTA DE GOBIERNO

En cuanto al primer órgano el artículo 9º de la ley señala que, la Junta de Gobierno se integrará por seis miembros:

1. El secretario de la SHCP quien la presidirá.
2. Dos representantes de la SHCP designados por el titular de esta secretaría.
3. El Presidente del SAT.
4. Dos titulares de las unidades administrativas del SAT nombrados por el presidente de éste órgano desconcentrado

Sus atribuciones son:

I. Opinar y coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera, para la elaboración y ejecución del Plan nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, así como realizar los programas especiales y asuntos que le encomiende el secretario de Hacienda.

II. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos de las iniciativas de ley, decretos, acuerdos, órdenes, resoluciones administrativas y disposiciones de carácter general en, materias fiscal y aduanera.

III. Aprobar los programas y presupuestos del SAT.

IV. Aprobar la estructura orgánica del SAT, sus modificaciones, así como el anteproyecto del Reglamento Interior de este organismo fiscal.

V. Examinar y aprobar los informes generales y especiales que someta a su consideración el presidente del SAT.

VI. Estudiar y aprobar las propuestas que presente el Presidente del SAT que incrementen la eficiencia y eficacia de la administración tributaria.

PRESIDENTE

El Presidente del SAT será nombrado y removido por el Presidente de la República. Conforme al artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria deberá reunir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano,

II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera reconocimientos y en experiencia en las materias fiscal y aduanera y,

III No haber sido sentenciado por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por mas de un año, o inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Sus atribuciones son:

I. Administrar y representar legalmete al SAT tanto en su carácter de autoridad fiscal como órgano desconcentrado.

II. Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades del SAT.

III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno.

IV. Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación los programas y anteproyectos presupuestarios, el anteproyecto del reglamento interior y sus

modificaciones, el manual de organización, los manuales de procedimientos y los de servicio público.

VI. Fungir como enlace entre el SAT y las administraciones públicas federal, estatales y municipales en los asuntos vinculados con las materias fiscal, de coordinación fiscal y aduanera.

VII. Participar en la negociación de tratados en materias fiscal y aduanera.

VIII. Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en materias fiscal y aduanera.

IX. Las que ordene o delegue la Junta de Gobierno.

El artículo 76 frac II constitucional señala que será el Senado de la República quien aprobará la designación realizada por el Presidente en los altos cargos de Hacienda, cuestión que no previene la Ley del SAT y que constituye una inconstitucionalidad

UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Las unidades administrativas más recientes son: Junta de Gobierno y Presidencia, Dirección General de Planeación Tributaria, Unidad de Comunicación Social, , Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera; Dirección General de Tecnología de la Información, Coordinación General de Recursos y las Coordinaciones Locales de Recursos.

Por lo general, la primer área con la que se relaciona el contribuyente es la **Administración General de Recaudación** cuando se inscribe en el Registro Federal de Contribuyentes, es decir, cuando se da de alta en este famoso registro. Entre sus facultades se pueden citar el otorgamiento de estímulos fiscales, otorgamiento de pago diferido o en parcialidades de las contribuciones omitidas, compensaciones y devoluciones de contribuciones, determinación y cobro de diferencias por devoluciones improcedentes, imposición de multas, autorización de disminución de pagos provisionales de impuestos, de verificación aritmética de saldos a favor a compensar, de determinación y cobro de cantidades compensadas indebidamente, de la aplicación de la compensación de oficio de cantidades a favor de los contribuyentes, de la determinación y cobro de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados de las

diferencias por errores aritméticos en las declaraciones, de hacer efectivos cheques no pagados de inmediato y las indemnizaciones correspondientes, de la expedición de marbetes, de constancias de residencia para efectos fiscales, de registro del padrón de importadores, y padrón de importadores de bebidas alcohólicas, de garantía de créditos fiscales, expedición de formas fiscales vigentes, y los trámites como apertura o cierre de establecimientos o locales, cambio de situación fiscal de las personas físicas y morales, aumento de obligaciones para asalariados con obligaciones distintas, aclaración de requerimientos de obligaciones omitidas, aclaraciones a requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes.

La Administración General Jurídica de Ingresos esta integrada entre otras por las Administraciones Centrales de:

- Asistencia al Contribuyente
- Normatividad de Impuestos Internos
- Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal, y
- Lo Contencioso

La **Administración Central de Asistencia al Contribuyente** brinda orientación fiscal a través de la consulta personal en el Centro Nacional de Consulta, en las Administraciones Locales, en los Módulos de Orientación y Unidades Móviles, así como asesoría telefónica en las Administraciones Locales. También se ocupa del desarrollo de diversos programas, como el editorial (edita y distribuye los libros, ordenamientos, revistas y folletos), el de Síndicos del Contribuyente, Prevención y Resolución de Problemas, el de difusión; de dictar conferencias a agrupaciones que las soliciten, de gestionar con estaciones de radio y televisión la difusión de las reformas fiscales e información variada sobre todo durante la campaña de llenado de declaraciones anuales de cada año, y de resolver las consultas que formulen los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales.

La **Administración Central de Normatividad** de Impuestos Internos, es la facultada de elaborar criterios de interpretación de las disposiciones fiscales, integrar cada año la Resolución Miscelánea, tramitar las solicitudes de autorización para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, y coordinar el Programa de Pago en Especie con artes plásticas.

La Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal lleva a cabo la interpretación de las disposiciones a las Leyes: Aduanera, del Impuesto General de Importación y del Impuesto General de Exportación, la determinación de fracciones arancelarias, asesoría personal, telefónica y por escrito, cancelación de patentes de agente aduanal y las autorizaciones de apoderado aduanal así como la suspensión o declaración de la extinción del derecho de ejercer la patente de agente aduanal. También tiene como competencia ordenar el pago ya sea en dinero o en bienes equivalentes, del valor de las mercancías que, depositadas en recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras se extravíen, o por cualquier otra circunstancia ya no se encuentren a disposición de la Secretaría de Hacienda o del Servicio de Administración Tributaria.

La **Administración Central de lo Contencioso** atiende los recursos de revocación que presentan los contribuyentes cuando están inconformes con la resolución que haya dictado Auditoría al practicar una visita domiciliaria, como el cobro de un crédito mayor al real, notificación de una resolución de forma ilegal, irregularidades en el embargo, devolución negada de cantidades que procedan conforme a Ley, asimismo este recurso o medio de defensa procede en el ámbito aduanal. También procede este recurso contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que impliquen cuotas compensatorias definitivas y vigilar la debida garantía del interés fiscal en los recursos presentados.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal tiene la facultad de practicar visitas domiciliarias para la revisión de la contabilidad de las personas físicas y de las personas morales y se cerciora de que cumplan y hayan cumplido con todas sus obligaciones fiscales, en caso contrario, dicha área revisará los 10 años anteriores de actividades de estas personas. El procedimiento para llevar a cabo una visita domiciliaria está detallado en el documento carta de derechos del contribuyente auditado que resalta los derechos que tienen los visitados.

Asimismo, le compete recibir los dictámenes de contador público registrado, autorizar a éstos para formular dictámenes sobre los estados financieros de los contribuyentes, autorizar y otorgar el registro y llevar el control de dichos contadores, otorgar el registro de fabricante o importador de máquinas registradoras de comprobación fiscal y de equipos electrónicos de registro fiscal, así como aprobar los nuevos modelos de las máquinas y equipos mencionados que se pretenda fabricar o importar, autorizar el dispositivo de seguridad, de

dichas máquinas y equipos, autorizar a los contribuyentes que Utilicen sus propios sistemas de registro en lugar de hacerlo en las mencionadas máquinas, autorizar a los establecimientos para imprimir comprobantes fiscales, y a los contribuyentes para que impriman sus propios comprobantes, vigilar la destrucción o donación de mercancías, ordenar y practicar la retención, persecución, y embargo de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte, cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país, llevar los padrones de importadores de empresas autorizadas para realizar importaciones sin la presentación de garantía, y de bebidas alcohólicas para diferir el impuesto especial de producción y servicios, y de tránsitos interfronterizos.

La Administración General de Aduanas ejerce el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas, revisión de pedimentos y documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones, aprovechamientos, y en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, establecimiento o supresión de aduanas, habilitar recintos fiscalizados, despacho de mercancías que entran y salen del país, expedición de patentes de agente aduanal, autorización de apoderados aduanales, ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, y determinar los impuestos al comercio exterior.

También la Administración General de Aduanas tiene competencia para ordenar y practicar las visitas domiciliarias, vigilancias, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de comercio exterior, verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país, practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas o instalaciones o establecimientos que señale, aceptar previa calificación las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios, accesorios, aprovechamientos y

demás contribuciones que se causen con motivo de la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte entre otras.

E. AUTONOMIA DE GESTION

La autonomía de gestión es de gran importancia dentro de la administración tributaria, ya que se puede decir que la autonomía es la libertad de acción, que por supuesto siempre deberá estar sujeta al principio de legalidad contenido en el artículo 16 de nuestra constitución. El artículo tercero de la Ley del SAT señala que este órgano posee autonomía de gestión. Sin embargo, consideramos que en varios aspectos su autonomía es precaria, en razón de que es necesaria casi siempre la autorización y aprobación de la autoridad central (Hacienda).

La autonomía presupuestal se relaciona con el artículo 5° de la Ley, disposición legal que establece los recursos que preoverán a la entidad de la administración tributaria, es decir que el artículo de la Ley describe el patrimonio con que cuenta el SAT, patrimonio que es aplicado a los recursos, más no una asignación pensando en un patrimonio propio. Por último la autonomía técnica de que es dotado Para tener la libertad de resolver los recursos administrativos que ante él se promuevan; como ya se había estudiado, la autonomía de un órgano desconcentrado siempre es de carácter técnico nunca es una independencia plena, en razón de que depende orgánica y económicamente del poder central. Sin embargo, el SAT se encuentra casi nula su autonomía, ya que la Junta de Gobierno es su órgano máximo el cual aprueba las decisiones más importantes del Servicio de Administración Tributaria, el cual esta compuesto por: el Secretario de Hacienda, dos representantes de esa dependencia, el presidente del SAT y dos representantes del SAT.

2. FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

A. FUNCIONES OPERATIVAS

a) Función de Recaudación

La función de recaudación que realiza la administración tributaria es el acto de percibir el monto de las contribuciones adeudadas por el contribuyente.

Aun en el supuesto de que el contribuyente conociera sus obligaciones y estuviera en la disposición de cumplirlas íntegramente la administración tiene que prever los medios y procedimientos adecuados para dar a conocer al contribuyente sus obligaciones fiscales y pague oportunamente los tributos. Lo anterior lleva a la administración tributaria a elaborar planes y proyectos que involucran la elaboración de planes y programas, elaboración de formularios y la forma y medios en que se ha de efectuar el pago en el tiempo y forma que establezcan las leyes, así como la consulta gratis al obligado.

A todo este conjunto de actos se le denomina el ejercicio de la función de recaudación.

No obstante es de lamentarse que en el área fiscal es complejo y lleno de cuestiones técnicas.

b) La Función de Fiscalización.

En la realidad la administración tiene que enfrentar el problema de que no existe un cumplimiento voluntario generalizado de las obligaciones fiscales por parte de la mayoría de la población.

Es por ello que la administración tributaria tiene que realizar una serie de actos para constatar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones y deberes fiscales. Así de esta manera por medio de los procedimientos de fiscalización la autoridad puede detectar la realización de hechos generadores y evitar el incumplimiento de las obligaciones fiscales.

Las funciones de fiscalización que lleva a cabo la administración tributaria son: la revisión de declaraciones; revisión de contabilidad; visitas domiciliarias; dictámenes de contador público; avalúos y verificaciones de bienes e informes de funcionarios.

c) La Función de Cobranza.

Si a través de la fiscalización se llega a la determinación por parte de la autoridad hacendaria de una obligación líquida y el contribuyente no la paga, la administración debe de tener una serie de medios y actos coactivos para hacer efectivo el pago, es decir, tiene la facultad económica coactiva.

d) La Función de Servicios al Contribuyente.

Esta actividad se realiza con el objeto de fomentar y establecer las relaciones entre el fisco y los contribuyentes, proporcionando a estos el auxilio y la orientación necesaria para el conocimiento y el cumplimiento de sus obligaciones para que así se logre aumentar el número de contribuyentes que cumplan voluntariamente sus obligaciones fiscales.

Uno de los objetivos que más preocupan a la administración tributaria es sin duda el lograr que los contribuyentes en general cumplan oportuna y verazmente con sus obligaciones con el objeto de obtener una mayor recaudación por una parte y lograr un acercamiento y comprensión para fortalecer las relaciones entre el fisco y el contribuyente por la otra.

Es de esta manera que la actividad de servicios al contribuyente se realiza con objeto de proporcionar a los contribuyentes el auxilio y la orientación necesaria para que conozcan y cumplan con sus obligaciones y deberes fiscales voluntariamente.

Las actividades que desarrollan son innumerables como por ejemplo; la impresión de formularios o instructivos que son necesarios para que los contribuyentes cumplan oportunamente con sus obligaciones; el establecimiento de campañas de difusión para señalar el cumplimiento voluntario de personas físicas y morales; cursos de capacitación al personal técnico para que pueda orientar correctamente al contribuyente respecto de sus obligaciones.

También esta función da la posibilidad de simplificar el cumplimiento del pago y de las contribuciones, agilizando el trámite en las oficinas de recaudación y diversificando los medios para pagar como, por ejemplo, las instituciones bancarias o vía postal entre otros.

Así las actuaciones de la administración hacendaria en cuanto a la función de servicios al cliente deben realizarse con el objeto de proporcionar orientación y asistencia para que el cumplimiento de los servicios y de las obligaciones fiscales sean sencillas y de fácil cumplimiento, y por otra parte deben ser dirigidas para quien no cumplen. De ahí también que sea necesario llevar a cabo una actualización del Registro Federal de Causantes en virtud de ser el punto de partida para registrar e identificar contribuyente, y de esta manera conocer a los sujetos pasivos obligados por las leyes fiscales; ésto con el objetivo de expedir a

los contribuyentes incumplidos notificaciones, recordatorios, requerimientos y liquidaciones.

Otra fase de la revisión, es que a los seleccionados se les podrán practicar visitas domiciliarias de auditoría e inspección previo cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

Finalmente el ciclo revisión concluye en el momento en que la autoridad fiscal realiza la determinación y liquidación de las contribuciones.

B. FUNCIONES NORMATIVAS

a) La Función de complementación Legal

Esta función es considerada como esencial y específica de la administración, la doctrina la denomina como la función de complementación legal.

En la ley tributaria concurren ciertas condiciones especiales que hacen que la ley no se considere suficiente por si misma para cumplirse, en razón de que debe ser cumplida por una gran población y que además normalmente es muy compleja.

Por lo anterior se hace necesario facilitar la aplicación y expedición de reglamentos en donde se lega la formulación de ciertas normas complementarias y cuando es necesario además de los reglamentos se emiten otros instrumentos administrativos.

La función de reglamentar la ley y dictar las medidas necesarias para su correcta aplicación es una función que compete a la administración tributaria.

Es entonces que facilitar la aplicación de la ley se expiden reglamentos y se dictan las medidas necesarias para su correcta aplicación. Esta función es propia y específica de la administración hacendaria.

b) La Función de Programación y Sistemas de Trabajo.

Además de la complementación legal es necesario un constante esfuerzo y permanente para elevar el nivel técnico de ejecución de las funciones operativas.

Es por ello que se debe precisar cual es la función de cada una de las unidades administrativas de la estructura, así como el establecimiento de políticas y programas en el área de ejecución, estudiando y poniendo en vigencia las normas adecuadas par el desarrollo de cada una de las funciones operativas.

La administración tributaria debe mantener una evolución constante y dinámica de ajuste de sus normas operativas. Esto con el objeto de que sea más eficaz y eficiente el servicio y así también evitar el fraude a la ley.

C . LAS FUNCIONES DE APOYO

Se hace necesario que la administración tributaria tenga eficacia operativa en la cantidad y calidad suficiente. Las normas tienen como función influir en la eficacia de la administración, pero para ello se requieren de medios necesarios para disponer de la información especializada que le es indispensable. Así la administración se informa por medio de tres funciones primordiales que son: el registro de contribuyentes; la estadística tributaria; y la informática.

a) La Función del Registro de Contribuyentes.

El registro de contribuyentes es considerado una función propia de la administración tributaria. Con el registro la administración logra un punto de partida de relación con el contribuyente. Por medio de esta función se conoce y se clasifica el número de contribuyentes obligados, otorgando una información oportuna, permanente y actualizada con el objeto de saber en cualquier momento la historia fiscal del contribuyente registrado, de verificar y controlar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En suma, la función del registro de contribuyentes apoya a las funciones operativas (recaudación, fiscalización, cobranza y servicios al contribuyente).

b) La Función de Estadística Tributaria.

La administración tributaria por lo general, tiene un sector que se dedica a sistematizar la información traduciéndola en datos numéricos que permiten observar el desarrollo del sistema tributario, y de esta figura tributaria en particular. De esta manera, puede contribuir a la eficiencia de la administración hacendaria en los aspectos de su actuación y así poder adoptar las medidas necesarias para su adecuada operación y eficacia, además, la información

obtenida puede ser objeto de estudio y análisis ya sea económico, financiero únicamente tributario.

e) La función de Informática

El procesamiento de datos encaminado a elevar la eficiencia y la eficacia administrativa es una técnica y una función de la administración tributaria en conjunto con las funciones de estadística y registro de contribuyentes proporciona información de selección de contribuyentes y revisión de los seleccionados.

El procesamiento de datos otorga un servicio de apoyo a la administración en su función de fiscalización.

A la administración tributaria le es necesaria información que le permita saber el estado y desarrollo del sistema tributario, con ello, el administrador puede adoptar las medidas pertinentes.

El procesamiento de datos permite realizar la selección de causantes. Un primer problema que enfrenta la administración tributaria es el incumplimiento del pago de contribuciones.

Aún cuando se pensara supuestamente que todos los contribuyentes hubieran cumplido sus obligaciones, no existiría una forma automática para indicar cuales lo habrían hecho correctamente y cuáles lo hubieran hecho parcialmente. Es por ello que el causante se somete a un sistema sobre la base de índices relativos, sabiendo que el riesgo es actualmente una posibilidad al azar y no una probabilidad cierta, el contribuyente tiene una tendencia a tomar el riesgo que puede resultar remoto.

Ahora bien, esa posibilidad remota puede ser certera cuando la fiscalización se dirige a los causantes que tienen una conducta atípica dentro de los que se encuentran en un índice de incumplimiento mayor que el de otros.

La administración tributaria selecciona a los peores; entre mayor empeoren su conducta la probabilidad remota se convierte en certeza, y en caso de que mejoren su conducta siempre habrá otros que ocupen su lugar de manera que siempre exista presión.

3. FACULTADES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

3.1 FACULTADES DE COMPROBACIÓN FISCAL O FISCALIZACION

Las facultades de fiscalización se realizan a través de actividades que tiene como objetivo revisar, verificar y comprobar si se han cumplido las obligaciones fiscales que establecen las leyes fiscales.

La facultad de fiscalizar la tiene la autoridad tributaria. La inicia a través del conocimiento previo que le brinda el registro de contribuyentes; de esta manera, la administración tributaria tiene conocimiento pleno de todos aquellos que tienen obligaciones fiscales.

Por lo anterior es necesario actualizar la información respecto a los contribuyentes registrados y que éstos puedan ser fácilmente identificados.

Ahora bien, resulta necesario obtener su cumplimiento voluntario. Esto se realizará a través de la declaración de ingresos. Esta declaración proveerá de la información básica para que se creen las facultades específicas de la administración tributaria que es: la determinación de las contribuciones que posteriormente veremos.

Pues bien, de las declaraciones revisadas se revelarán las fallas u omisiones existentes para entonces hacer los requerimientos correspondientes:

Ante los problemas que se pueden suscitar es necesario realizar un programa de investigación, revisión y verificación de las declaraciones que tengan como fin mantener un control efectivo y permanente del cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como también verificar quienes estaban obligados a declarar y no lo hicieron y hacer que declaren.

Entre las actividades que desarrolla la autoridad de la administración tributaria para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales se encuentran las siguientes:

- Revisión de declaraciones
- Requerimiento de exhibición de documentos
- Visitas domiciliarias
- Revisión de dictámenes de estados financieros
- Avalúos y Verificaciones
- Informes de funcionarios

- Revisión de contabilidad.

Las actividades que acabamos de mencionar son actos tendientes a constatar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales que tienen la finalidad de crear un cambio de la conducta del contribuyente incumplido para que en lo sucesivo ante el temor cumpla con sus obligaciones fiscales y deberes en forma voluntaria.

Es claro que no con lograr detectar cuales de los contribuyentes obligados a declarar, no declararon, declaren. El objetivo de la administración tributaria va más allá. El siguiente paso es descubrir las incorrecciones y poco a poco las falsedades y errores contenidos en las declaraciones, con objeto de reducir el número de contribuyentes que declaran y aquellos que lo hacen correctamente. Esta fase es de gran dificultad para la administración tributaria en razón de que es muy difícil detectar las anomalías ocurridas en la declaración.

Reducir la evasión por parte del contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales es uno de los objetivos de la administración tributaria así como proceder a la determinación y liquidación de las contribuciones omitidas y por último cobrar y recaudar tales ingresos con sus correspondientes recargos y actualizaciones.

3.2 FACULTADES DE COMPROBACION

La facultad de comprobación es el conjunto de actos realizados por la administración tributaria con el fin de llevar un control en cuanto a los hechos generadores de obligaciones fiscales, y por medio de estas actividades comprobar el cumplimiento o incumplimiento de las mismas, así como la comprobación de la comisión de infracciones fiscales.

Así que para el mejor cumplimiento de las facultades de comprobación, se les otorga a las autoridades fiscales diversos actos de comprobación, como son los siguientes:

A) Revisión de declaración.

Consistente en verificar la veracidad y exactitud de las declaraciones del contribuyente, de sus ingresos declarados, las deducciones realizadas, la aplicación de la tarifa, etc.

B) Requerimiento de exhibición de documentos.

Se refiere a solicitar a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados exhiban los instrumentos necesarios que requiera la autoridad.

C) Visitas domiciliarias

Es una de las facultades más importantes otorgadas a las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y que consiste en:

*" Practicar visitas en el domicilio o dependencias de los sujetos pasivos, de los responsables solidarios o de los terceros para revisar ahí sus libros, documentos y correspondencia que tengan relación con las obligaciones fiscales "*⁶¹

El fundamento constitucional para estas visitas se encuentra en el artículo 16 constitucional para lo cual dispone el cual dispone que:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliadas únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

Podemos dividir para su estudio los requisitos de la orden de la visita domiciliaria en constitucionales y legales. Los primeros los encontramos en el artículo 16 constitucional que establece las formalidades a que debe sujetarse toda visita domiciliaria. Los legales los tenemos en los artículos 38, 43 a 47 del código fiscal de la Federación, el cual se apega al precepto constitucional ya señalado.

MARCO CONSTITUCIONAL

-Requisitos constitucionales de la orden de visita domiciliaria.

a) Deberá ser por escrito.

⁶¹ Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, Editorial Harla, México, p. 215.

- b) Señalar la autoridad que la emite.
- c) Estar fundada, y motivada
- d) Ostentar la firma del funcionario competente.

Por fundamentación entendemos que es necesario señalar las facultades, la competencia y los artículos aplicables al caso concreto; por otro lado la motivación consiste en expresar la causa del acto de molestia, es decir, las obligaciones fiscales a revisar, determinando clara y específicamente que impuestos y periodos se van a verificar.

MARCO LEGAL

-Requisitos legales

Además de los constitucionales tenemos los siguientes:

- a) Nombre de la persona o personas a quien va dirigida.
- b) Indicar el domicilio o domicilios fiscales donde se llevará a cabo la visita.
- c) Nombre de los visitadores autorizados para llevar a cabo la visita domiciliaria.

Ahora bien, la visita se realizará en el domicilio fiscal del contribuyente al cual se le notificará la orden de auditoría de forma personal; se identificarán los auditores con sus respectivas credenciales (las cuales deberán estar vigentes y expedidas por la autoridad tributaria) en las que se les faculta practicar las visitas domiciliarias.

Si al presentarse los visitadores al lugar donde deba practicarse la diligencia no se encontrara el visitado o su representante, los visitadores dejarán citatorio para que al día siguiente con hora determinada lo espere el visitado o su representante. Si al día siguiente tampoco se encontrara, la orden de visita se entregará a quien se encuentre en el lugar visitado.

Si el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio después de recibido el citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio y en el anterior cuando el visitado conserve el local, sin que para ello se requiera de una nueva orden o ampliación de la orden de visita haciendo constar tal hecho en el acta que se levante.

Posteriormente se debe requerir al visitado para que designe dos testigos de asistencia. Si estos no son designados o los designados no aceptan servir como tales los visitadores estarán facultados para designarlos haciendo constar estos hechos en el acta circunstanciada.

El acta será firmada por el visitado, los testigos de asistencia y por los auditores autorizados.

En el caso de que los visitados lleven su contabilidad o parte de ella en un sistema de registro electrónico, deberán poner a disposición de los visitadores el equipo de cómputo y sus operadores para que los auxilien en el desarrollo de la visita.

En la visita domiciliaria se levantarán cuatro tipos de actas: el acta inicial, las actas parciales, la última parcial y el acta final. En las dos primeras se asienta todo lo acontecido en la visita domiciliaria y en la última se firma por los visitadores y por la persona con quien se entendió la visita.

Los visitadores podrán recoger la contabilidad para examinarla en su domicilio o en oficinas de la autoridad fiscal, cuando sé de alguno de los siguientes supuestos:

- El visitado o quien se encuentre se niegue a recibir la orden.
2. Existan sistemas de contabilidad que no estén sellados cuando deban estarlo.
3. Existan dos o más sistemas de contabilidad con distinto contenido.
4. Se lleven dos o más libros sociales similares con distinto contenido.
5. No se hayan presentado todas las declaraciones periódicas.
6. Los datos anotados en la contabilidad no coincidan o no puedan coincidir con los asentados en las declaraciones presentadas en el plazo señalado.
7. Se desprendan o se alteren o destruyan parcialmente o totalmente sin autorización legal los sellos o marcas oficiales colocados por los visitadores.
8. Cuando el visitado sea emplazado a huelga o suspensión de labores.

9. Si el visitado, su representante o la persona con quien se entienda la visita se niega a permitir a los visitantes el acceso a los lugares donde se realiza la visita.

D) Revisión de dictámenes de estados financieros

La revisión de los dictámenes formulados por los contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales a los sujetos pasivos someten sus estados financieros a revisión por un contador público registrado por las autoridades hacendarias y que el mismo formule un dictamen el cual contendrá una presunción de certeza de que los hechos contenidos en éste sean ciertos.

La revisión del dictamen del contador público consistente en su estudio y análisis por la autoridad fiscal e incluso requiriendo información y documentación complementaria al propio contador o del contribuyente, para cerciorarse de que fue formulado cumpliendo con los requisitos antes mencionados.

E) Avalúos y verificaciones de bienes.

El costo de existencias de los contribuyentes en sus inventarios puede ser que no coincida con los costos reales. Es por ello, que la autoridad tienen la facultad para valorar los inventarios y establecer las diferencias en su caso. El costo del avalúo será pagado por el contribuyente como lo señala el artículo 150 del Código Fiscal de la Federación.

Los avalúos que practique la autoridad fiscal, las instituciones de crédito, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o los corredores públicos según lo establece el artículo 4 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación y será necesario tomar en cuenta las excepciones y requisitos que ahí se ordenan en el caso de practicar avalúos para efectos fiscales.

Otra facultad de comprobación que se usa sobre todo para constatar que las guías de transporte de mercancías y la existencia de las mismas coinciden es la verificación de bienes.

Cuando se trata de bienes y mercancías de transporte la autoridad tiene facultades que pueden ejercer todo el año y las 24 hrs al día según lo establece el artículo 13 del CFF.

F) Informes de funcionarios

Tanto los funcionarios públicos de la administración tributaria, como los fedatarios (notarios o corredores públicos), pueden tener información relacionada con el cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes. Así la autoridad fiscal puede solicitar informes relacionados con sus facultades de revisión y los funcionarios estarán obligados a proporcionar dichos informes.

Esta información puede constituir materia prima para la selección de contribuyentes a auditar por medio de otros métodos de revisión.

G) Revisión de Contabilidad y Documentación

A esta revisión normalmente se le conoce como " Revisión de Gabinete" o "Revisión de Escritorio" y que consiste en una revisión ágil que la autoridad puede hacer en sus oficinas, en las oficinas del contribuyente o en alguno de sus establecimientos."⁶²

En la revisión de escritorio la autoridad fiscal requiere al contribuyente la presentación de los libros de contabilidad y demás documentación que ampare los registros para revisarlos en sus oficinas o bien en las oficinas y establecimientos de los contribuyentes.

La revisión deberá ser ágil y la autoridad revisará de manera aleatoria sólo algunos meses de un ejercicio determinado para verificar si hay irregularidades en los registros contables con relación a la documentación que amplía dichos registros.

Si la autoridad no encuentra irregularidades se da por terminada la revisión, pero si las hay se liquidan las diferencias.

3.3 FACULTADES DE DETERMINACIÓN

La determinación de los créditos fiscales incluye dos momentos en la actuación de la autoridad fiscal: la determinación de la base y la fijación en cantidad líquida del crédito fiscal.

⁶² Navarro Bañuelos, Ramón. El Código Fiscal de La Federación y La Fiscalización Coordinada, Indetec, México, 1994, p 111

El acto de determinación se considera como una manifestación típica del acto económico administrativo.

En Europa para que exista la obligación tributaria la administración fiscal debe determinarla, dictando un pronunciamiento, llamado determinación.

En caso de excepción, la administración hacendaria no determina el impuesto y es el contribuyente quien sustituye a la autoridad administrativa.

Por otro lado en América Latina considera que es el hecho generador el que hace nacer el crédito fiscal, sin necesidad de que lo realice la autoridad fiscal, la cual más bien tiene:

*"Una eficacia declarativa pero no constitutiva del crédito fiscal"*⁶³

Para el gran tratadista Dino Jarach lo normal es que las obligaciones tributarias nazcan en virtud de las disposiciones de la ley, sin necesidad de un pronunciamiento administrativo. Es el sujeto pasivo quien determina cuando ha realizado el hecho generador establecido en la norma jurídica y excepcionalmente la autoridad administrativa es quien determina la obligación que no ha sido cumplida a tiempo.

A. CONCEPTOS DE DETERMINACIÓN

Pugliese conceptúa a la determinación como el medio a través del cual *"el Estado tiende a un único y predominante; hacer cierta y realizable su pretensión, transformar la obligación abstracta y genérica de los gastos públicos, en una obligación individual y concreta de una prestación determinada."*⁶⁴

De las acertadas palabras que Pugliese expresa en torno a la determinación, solamente diferimos en el sentido de que en nuestro régimen jurídico fiscal la determinación no es, como se verá en su oportunidad, una actividad reservada en forma exclusiva al Estado.

⁶³ Vallado Miguel, Enrique Fausto. Principios Generales de la Administración Tributaria, Edit., PAC, México, 1986, p. 90.

⁶⁴ Rodríguez Lobato, Raúl. Op.it supra, nota .61, p.121.

Giuliani Fonrouge la define como: " el acto o conjunto de actos emanados de la administración, de los particulares o de ambos coordinadamente destinados a establecer en cada caso particular la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible y el alcance cualitativo de la obligación."⁶⁵

La determinación de Giuliani, además de contener el concepto de lo que es la determinación incluye el señalamiento de quienes serán los sujetos que la pueden realizar. Consideramos que esta definición puede ser apropiada para esquemas jurídicos tributarios como el nuestro, especialmente en cuanto a los sujetos que pueden efectuar la determinación.

B. FORMAS DE DETERMINACIÓN

En nuestro derecho tributario administrativo pueden señalarse diversas formas de determinación:

a) AUTODETERMINACIÓN

La realiza el sujeto pasivo directo o por adeudo ajeno, conforme lo determina la ley sin intervención de la autoridad fiscal se le conoce como autodeterminación, autoimposición, determinación mixta o determinación del sujeto pasivo.

La autodeterminación de contribuciones es uno de los principios en que se sustenta el sistema fiscal federal mexicano, es decir, el sujeto pasivo de la relación tributaria, al verificar que se encuentra ubicado en la hipótesis prevista por la ley, cuantifica el monto de la contribución a pagar y la entera a través del documento llamado declaración.

El Código Fiscal de la Federación dispone en su artículo 6° establece el principio general de la autodeterminación:

"Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario".

b) DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA

Se refiere a la administración a cargo de la autoridad administrativa con colaboración del sujeto pasivo y que puede también realizarse sin éste.

⁶⁵ Idem.

Como ya señalamos, en nuestro derecho tributario se prevé que por regla general la determinación de contribución la harán los particulares. Así, sólo por excepción, la autoridad administrativa cuantifica el monto que ascienden las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Para que la determinación de la autoridad sea jurídicamente válida, ésta se debe documentar en una resolución que este debidamente fundada y motivada, además de que cubra los requisitos legales correspondientes.

C. CLASIFICACIÓN DE LA DETERMINACIÓN SEGÚN LA BASE

Es importante que recordemos que los elementos de un tributo son: sujeto, objeto, base y tasa (o tarifa en su caso), ya que uno de estos elementos será la materia de análisis de este apartado.

En términos breves, podemos definir a la base gravable como la cantidad a la que se le aplica la tasa impositiva para determinar el impuesto causado.

En este orden de ideas, es preciso señalar que la base gravable del IVA se constituye de los valores que corresponden, según el caso, a la enajenación de bienes, a la prestación de servicios, al otorgamiento del uso o goce temporal de bienes a la importación.

Pues bien, teniendo en cuenta el razonamiento anterior existen dos formas principales de la determinación de las obligaciones fiscales: 1) la determinación cierta o directa y; 2) la determinación presuntiva o de oficio.

1.) LA DETERMINACIÓN SOBRE BASE CIERTA O DIRECTA.

"Es la que llevan a cabo las autoridades tributarias y en donde se allegan de libros contables y demás información sobre la que pueden encontrar diferencias entre lo que el contribuyente declaró y lo que en realidad operó en el periodo que sé este revisando."⁶⁶

En esta determinación la autoridad lo que hace es establecer la base real que encuentre y sobre ella aplicar la tasa o tasa que correspondan para tener el resultado de la determinación.

⁶⁶ Navarro Bañuelos, Ramón. Op.cit. supra. nota. 63, p. 121.

2) DETERMINACIÓN CON BASE PRESUNTIVA.

No en todos los casos la autoridad hacendaria dispone de los elementos suficientes para que, de una manera cierta, se pueda determinar la base gravable, ya sea porque el contribuyente no lleva la contabilidad o porque no permite que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación, o por cualquier otra causa de naturaleza análoga.

En la hipótesis de que se lleguen a presentar alguna de estas circunstancias, la legislación fiscal tiene previstos mecanismos para suplir este imponderable y poder determinar presuntivamente la base gravable.

La determinación con base presuntiva, estimada o estimativa, se da cuando la administración tributaria o el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, determinan la base imponible con la ayuda de presunciones establecidas en la propia ley.

Para adentrarnos a la reflexión consideramos necesario citar algunas definiciones del término de presunción.

“Etimológicamente la palabra presunción proviene de la voz latina presuntivo que significa sospechar, conjeturar.”⁶⁷

Por su parte el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osornio, se indica que “presumir se considera una cosa como verdadera, salvo prueba en contrario.”⁶⁸

A su vez, Eduardo J. Couture señala en su obra Vocabulario Jurídico, que la presunción: “es la acción y efectos de conjeturar, mediante razonamientos de analogía, inducción de hechos conocidos.”⁶⁹

D. LA DETERMINACION DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA POR EL SUJETO PASIVO.

Es aquella en que el sujeto pasivo determina las contribuciones.

⁶⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, *Op.cit. supra*. nota. 54, p. 2517

⁶⁸ Osornio Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Pag. 604.

⁶⁹ Couture Eduardo, Vocabulario Jurídico, Tercera Reimpresión, Editorial. Depalma, México, p. 243.

Para cumplir con la obligación del pago de contribuciones es necesario conocer con precisión su cuantía atendiendo a lo que establece la norma legal.

En nuestra ley se emplea tanto el nombre de determinación como el de liquidación en forma indistinta.

Ahora bien, la determinación implica señalar el importe de las contribuciones en forma expresa, partiendo de la fuente de las mismas.

Esto es, que habrá que realizar el cálculo de "la cantidad que represente la fuente, de las deducciones autorizadas para llegar a la base y sobre esta calcular la cantidad a pagar."⁷⁰

De lo anterior podemos decir que la determinación implica diversas acciones y no tan sólo una simple operación matemática.

El sistema de determinación realizada por el contribuyente supone primero, la declaración que realiza el sujeto pasivo ante la autoridad fiscal, en ella el sujeto reconoce y declara la existencia de un hecho generador que a él se le atribuye, mediante la aplicación de una tarifa correspondiente cuantifica en una suma de dinero su adeudo, lo comunica a la administración tributaria por medio de una declaración y realiza el pago correspondiente.

Corresponde a la autoridad tributaria indagar acerca de la veracidad del contenido de la declaración, si ésta se cumplió con exactitud conforme a las normas legales por el sujeto pasivo. De ser así el acto de determinación se cumplió con exactitud y veracidad por el contribuyente; el nacimiento y la determinación de la obligación tributaria se cumplirán en un solo momento por el sujeto pasivo como una actividad exclusiva de éste, sin la intervención del sujeto activo.

No obstante este hecho, si el sujeto pasivo no determinó correctamente corresponde a la autoridad tributaria indagar acerca de la veracidad del contenido de la declaración, y si no se adecua conforme a las normas legales aplicables. Se produce un acto de rectificación.

⁷⁰ Rodríguez Mejía, Gregorio. Régimen Fiscal Mexicano, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987, p. 129.

Algunos doctrinarios niegan el carácter de determinación a la actividad liquidatoria del deudor tributario, por ejemplo, Dino Jarach sostiene que la determinación " es una actividad propia de la autoridad administrativa encargada de la tarea de establecer la obligación tributaria" " En este aspecto positivo significa, además, que la determinación sólo compete a la administración con o sin colaboración de los contribuyentes responsables."⁷¹

Por su parte Antonio Berliri argumenta que la determinación realizada por el contribuyente es simplemente una operación matemática mental que bien puede haber sido realizada correcta o incorrectamente y por lo tanto no tiene ninguna relevancia jurídica.

Francisco de la Garza rechaza esta doctrina en razón de que los pasos para llegar a la determinación son los mismos tanto para el sujeto activo como para el sujeto pasivo; ambas llegan a un mismo resultado. Aún cuando el sujeto pasivo realice una mera operación mental la declaración que realiza tiene efectos y consecuencias jurídicas. (Como recargos, sanciones, etc.).⁷²

E. LA DETERMINACION DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA POR LA ADMINISTRACION.

Varios doctrinarios distinguen dos variantes del procedimiento de determinación por la autoridad tributaria: cuando el procedimiento tiene participación del sujeto pasivo se le llama determinación mixta; o bien, cuando el procedimiento se realiza sin la colaboración del deudor tributario será conocida como determinación de oficio.

A este respecto Ingrassio señala que "por vía de la declaración de los créditos el sujeto colabora con la administración tributaria a la declaración del impuesto y así complace con un deber que le impone la ley"⁷³.

3.4 PROCEDIMIENTO ECÓNOMICO COACTIVO

“El procedimiento administrativo de ejecución es aquél que a través del cual el Estado ejerce su facultad económico coactiva, es decir, su facultad de exigir al

⁷¹ Vallado Miguel. Administración Tributaria, Op.cit. supra. nota. 64, p. 95.

⁷² De La Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

⁷³ Vallado Miguel Op. Cit. supra. nota. 64, p. 96.

contribuyente el cumplimiento forzoso de sus obligaciones fiscales, y en su caso, para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles sin la necesidad de que intervenga el Poder Judicial o otra autoridad Jurisdiccional para hacer valer el derecho.”⁷⁴

Cuando se omite alguna obligación fiscal como es el pago de contribuciones, se producen efectos jurídicos como la determinación por parte de la autoridad fiscal la cual notificará al contribuyente para que cumpla con su obligación de pagar.

Ahora bien la administración tributaria tiene la posibilidad de acción directa, es decir que sin la necesidad de organismos jurisdiccionales tiene capacidad para emitir resoluciones de carácter ejecutorio, basada en la necesidad de que las resoluciones administrativas no estén sujetas a trabas y dilataciones.

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado siempre por considerar que esta facultad no es violatoria de ninguna de las garantías constitucionales basándose, principalmente, por la opinión de don Ignacio L.Vallarta en su estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico coactiva.

"Así también Gabino Fraga nos dice que está convencido de la absoluta necesidad de que el Poder Administrativo sea la que tenga en sus manos la posibilidad de hacer efectivos los impuestos, pues de otra manera el Estado se vería para poder realizar las atribuciones que le están encomendadas."⁷⁵

Los momentos del procedimiento administrativo de ejecución son:

-La liquidación o determinación del adeudo no puede considerarse como un acto que sea de naturaleza judicial, sino, por los efectos que produce, debe considerarse un acto administrativo.

-El requerimiento de pago también constituye un acto administrativo.

-El embargo de bienes al contribuyente.

-El remate.

⁷⁴ Rodríguez Lobato Raúl. Op.cit. supra. nota. 61, p.237.

⁷⁵ Idem. P. 238

-Aplicación de bienes en donde ocurre una privación de la propiedad del contribuyente.

El artículo 14 de la Constitución Federal en la parte que prohíbe la privación de bienes si no se ha mediado juicio con anterioridad ante tribunales establecidos, se resuelve ante la necesidad que tiene el Estado para realizar eficazmente sus atribuciones ya que tiene como objetivo el pago de los créditos fiscales resultantes de impuestos o multas, y para cuya realización las autoridades están previstas de la facultad llamada facultad económico coactiva.

PROCEDIMIENTO

El Código Fiscal de la Federación dispone en su artículo 145 que la autoridad fiscal podrá exigir el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Para que a partir de la fecha de exigibilidad del pago del crédito fiscal el ejecutor destinado por la autoridad exactora podrá constituirse en el domicilio del deudor para practicar la diligencia de requerimiento de pago y en caso de no hacerlo en el acto se procederá al embargo de bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco, o bien al embargo de negociaciones con lo que de hecho y por derecho le corresponda, a fin de obtener mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales. El embargo podrá ampliarse en cualquier momento cuando la oficina ejecutora estime que no son suficientes para cubrir los créditos fiscales.

Además de lo anterior, se establecen las formalidades a que deben sujetarse la diligencia de embargo, indicando cuales son las facultades del ejecutor, los derechos del ejecutado, los bienes exceptuados de embargo etc. así como al finalizar la diligencia se levante acta pormenorizada y se entregue una copia a la persona con quien se entienda la diligencia.

Se prevé que también cómo ha de procederse si surge la oposición de tercero que se funde en el dominio de los bienes embargados o si se presenta una reclamación de preferencia. Igualmente se establecen las obligaciones y facultades de los depositario interventores o depositarios administradores de las negociaciones embargadas, tales como recaudar y entregar en la caja de la oficina ejecutora diariamente el 10% de los ingresos.

Una vez trabado el embargo se procederá a la enajenación de los bienes, para lo cual se debe fijar la base para la enajenación que en caso de bienes

inmuebles y de negociaciones será el valor de avalúo, en los demás casos el valor que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado en un plazo de seis días y a falta de acuerdo el valor del avalúo.

Se establece lo conducente para la convocatoria del remate, la postura legal, las formalidades que deben observarse para realizar el remate, la procedencia de la segunda almoneda, la venta fuera de subasta, la adjudicación al fisco.

Fincado el remate y pagado el precio, se lleva a cabo la adjudicación y entrega de los bienes rematados al adquirente y la aplicación del producto a los bienes rematados para cubrir el crédito fiscal y sus accesorios legales.

En primer lugar se cubrirán los créditos más antiguos, siempre que se trate de la misma contribución, y antes del adeudo principal a los accesorios en el siguiente orden: los gastos de ejecución; los recargos; las multas; y las indemnizaciones por cheque no pagado a su representación al banco.

3.5 FACULTAD DE CONDONACION

La figura jurídico tributaria que permite al Estado, dado el caso, renunciar legalmente a exigir el cumplimiento de la obligación fiscal, es la condonación, que consiste en la facultad que la ley concede a la autorización hacendaria para declarar extinguido el crédito fiscal y, en su caso las obligaciones fiscales formales con él relacionadas.

El artículo 39 del Código Fiscal de la Federación contiene la hipótesis prevista para la figura de la condonación y que establece que el Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general, podrá condonar total o parcialmente el pago de contribuciones y accesorios, cuando se haya afectado o trate de impedir que afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

La autoridad tributaria tiene la facultad de extinguir los créditos fiscales, la condonación opera para las obligaciones fiscales y para las multas que como sanción impone a los infractores de las disposiciones impositivas. En este caso la condonación no es la solución legal al problema de la irrenunciabilidad del estado a su atribución de exigir el cumplimiento de la obligación fiscal, cuando esa exigencia no es conveniente por razones de equidad, en virtud de una

situación excepcional de la vida económica del Estado si no para atemperar el rigor de la ley en la aplicación de sanciones.

En materia de multas el artículo 74 del Código Fiscal dispone que la autoridad tributaria podrá condonar multas por infracción a las disposiciones fiscales, siempre que hayan quedado firmes y por un acto administrativo conexo no sea materia de impugnación.

La condonación puede ser parcial o total en el caso de la condonación de las obligaciones fiscales sólo debe hacerse a título general y nunca particular, ya que esto implicaría un tratamiento desigual para los contribuyentes, con violación al principio de justicia y podría considerarse como un ejercicio caprichoso de poder por parte de la autoridad tributaria.

La condonación de multas puede hacerse en forma individual; esto último en virtud de que, como ya hemos dicho, la condonación de multas tiene como finalidad atemperar en lo posible el rigor de la ley para adecuar la sanción a la situación del infractor.

3.6 FACULTAD DE IMPOSICIÓN DE MULTAS

El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra de Derecho Administrativo nos dice que:

“los actos administrativos que afecten situaciones jurídicas particulares que no son voluntariamente cumplidos, encuentran en la legislación administrativa los procedimientos coercitivos para llevarlos a su final cumplimiento.”⁷⁶

Así también, dentro del procedimiento administrativo tributario se encuentran diversos procedimientos coercitivos.

Puede suceder que los particulares no cumplan espontáneamente con las resoluciones administrativas que puedan expedir las autoridades tributarias, así como que tampoco cumplan, en todos los casos, con las obligaciones y deberes que imponen directamente las leyes.

⁷⁶ Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, Tomo I Ed., Porrúa, México, 1992, p.301.

Por otra parte no debemos confundir los medios de coerción con las sanciones. “La pena o sanción de carácter administrativo tiene una finalidad represiva o aflictiva y no un fin de reparación.”⁷⁷

Las sanciones se imponen porque se ha violado determinado precepto legal. Mario Plugiesse señala que “la no observancia de las obligaciones que las leyes tributarias imponen a los contribuyentes implica la aplicación de las sanciones civiles y penales de diversa naturaleza que subrayan enérgicamente el carácter público de la obligación tributaria.”⁷⁸

La sanción desde un punto de vista genérico, es cualquier medio del cual se vale el legislador para asegurar la eficacia de la norma jurídica, y dentro de las características de la norma tributaria encontramos además la bilateralidad, la coercitividad como medio para asegurar el cumplimiento.

En nuestro Código fiscal de la Federación señala dos clases de sanciones: la pecuniarias o las privativas de la libertad.

En este caso la autoridad tributaria informa a la autoridad judicial, denuncia o querrela cuando considera que el fisco federal ha sufrido un perjuicio para que sea ésta quien a partir de las pruebas necesarias y suficientes y ejercite la acción penal e imponga las penas correspondientes.

Si se trata de sanciones civiles es la autoridad tributaria quien aplica las sanciones administrativas que procedan exigiendo al mismo tiempo el pago de las prestaciones fiscales respectivas así como de los recargos en su caso.

3.7 FACULTAD RECAUDATORIA

La administración tributaria tiene la facultad de percibir el monto de las contribuciones que le adeuda el contribuyente, incluyendo en ella todo el conjunto de operaciones correspondientes, que pueden empezar con la preparación de un formulario de declaración, seguir con la recepción de la misma, hasta terminar con la percepción del pago, y aun posteriormente prolongarse con operaciones de control interno.

⁷⁷ Lomeli Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo, Editorial Porrúa, México, 1979, p.124.

⁷⁸ Vallado Miguel. Op. cit. supra. nota. 64, Pág.

Un aspecto de importancia es la capacidad de la administración para acercarse al contribuyente, es decir, que exista una facilidad de comunicación entre la administración fiscal y el contribuyente.

La administración tributaria prevé los medios y procedimientos convenientes a través de los cuales el contribuyente se entere de sus obligaciones fiscales y las cumpla correcta y oportunamente. Para lo anterior el servicio de administración tributaria a través de la Administración General de recaudación elabora y ejecuta programas para la elaboración de formularios, la forma y medios en que se ha de efectuar el pago de las obligaciones así como prever el tiempo y la forma que establece la ley para el pago de los mismos. Así como también, proporcionará consulta fiscal al contribuyente.

El problema de la administración tributaria se reduce a prestar un servicio eficiente para cubrir las etapas necesarias, desde la presentación de la declaración hasta la percepción del pago.

3.8 AUTORIDAD COMPETENTE PARA NEGOCIAR A NIVEL INTERNACIONAL EN MATERIA FISCAL Y ADUANERA

La fracción VIII, del artículo 7° de la Ley del SAT, faculta al Servicio de Administración Tributaria para participar en la negociación de tratados internacionales que lleve el Ejecutivo en las materias fiscal y aduanera, así como para celebrar acuerdos interinstitucionales.

La ley sobre celebración de tratados en su fracción II, del artículo 2° señala que los acuerdos interinstitucionales *"Son convenios regidos por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración pública, federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado."*⁷⁹.

En otros términos, legalmente es posible crear obligaciones internacionales sin observar el procedimiento de validación constitucional establecido en el artículo 133 de nuestra Carta magna.

⁷⁹ Ley sobre Celebración de Tratados, fracción II artículo 2° Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1992.

En el hipotético caso de que el SAT llegare a celebrar algún acuerdo que viole garantías, puede ser sujeto de impugnación constitucional y al ser parte de la persona del Estado mexicano el acuerdo interintitucional la obligaría en su conjunto.

3.9 FACULTAD PARA EMITIR NORMAS GENERALES

La fracción XII, del artículo 7° del SAT establece la facultad para emitir disposiciones de carácter general para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expida.

Resulta confuso que se diga que son disposiciones fiscales de carácter general. Este artículo no aclara de manera clara y expresa qué tipo de normas serán estas disposiciones. Si los legisladores quisieron otorgar la facultad al SAT para expedir circulares lo pudieron señalar de manera precisa. No obstante la generalidad de éstas es discutible cuando no pueden crear derechos ni obligaciones para los particulares.

La jurisprudencia destaca: *"las circulares son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o aclarar a los inferiores la inteligencia de las disposiciones legales ya existentes, pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos."*⁸⁰

Posiblemente también se referían a la resolución fiscal llamada "miscelánea fiscal", de cual quiera forma la falta de claridad resulta una inseguridad jurídica para el contribuyente

Esta facultad materialmente legislativa es una auténtica facultad reglamentaria cuyo ejercicio es exclusivo al Poder Ejecutivo, que la Constitución reserva en forma exclusiva al Presidente de la República, la cual no puede delegar a nadie, debido a que la máxima norma jurídica no lo autoriza, salvo casos de excepción que misma prevé.

⁸⁰ Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Tesis 348, p. 596.

3.10 REPRESENTAR EL INTERES DE LA FEDERACIÓN EN LOS JUICIOS FISCALES.

Es facultad del SAT representar el interés de la Federación, tanto en la substantación de juicios de nulidad contra las resoluciones o actos que hayan realizado el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Presidente del SAT y las unidades administrativas o las autoridades fiscales de las entidades federativas. Así también, podrá tramitar recursos administrativos, como el de revisión y apelación contra las sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por las salas del Tribunal fiscal de la Federación respecto a los juicios de su competencia.

3.11 LLEVAR Y ACTUALIZAR EL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES

Una de las principales facultades de la administración tributaria es el registro de los contribuyentes. Con esta facultad logra un punto de partida de relación con el contribuyente. Esta facultad es muy importante, en razón de que por medio de ella se conoce y clasifica a los contribuyentes obligados, de esta manera puede proporcionar la información inmediata, permanente y actualizada a las funciones de recaudación, fiscalización, cobranza y servicios al contribuyente. Por lo tanto, con este registro puede verificar y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

Es de gran importancia por lo que llevar un registro de contribuyentes y mantenerlo actualizado para que sirva de herramienta en las principales funciones de la administración tributaria.

Esta facultad la lleva a cabo en específico la Administración General de recaudación y las Administraciones Especial y Locales de Recaudación.

4. SERVICIO FISCAL DE CARRERA.

Ahora nos toca abordar uno de los temas de gran interés en materia fiscal, ya que en realidad hay mucho que comentar al respecto.

En México no existe la carrera de funcionario fiscal o, lo que se llama servicio fiscal de carrera.

La idea de establecer un servicio fiscal de carrera no es nueva, es cierto que se habían realizado muchos intentos fallidos por establecer un servicio fiscal de carrera, pero desafortunadamente no han tenido éxito.

Es por ello que resulta de gran importancia el contenido de los artículos 15 al 18 de la Ley del SAT, disposiciones normativas que pretenden instituirlo y fomentarlo.

Doctrinariamente muy pocos juristas han estudiado el tema, sin embargo, dos destacados doctrinarios en el derecho han abordado el estudio de la carrera judicial. Cabe señalar que lo han enfocado a su respectiva especialidad, en concreto a la función jurisdiccional en el derecho procesal, más, sin embargo, sus principios bien pueden ser validos en cualquier materia y entre ellas por que no, al campo del derecho fiscal.

Estos destacados juristas son Zamora y Castillo y el maestro Cipriano Gómez Lara, los cuales consideran que para que exista un verdadero Servicio de Carrera es indispensable dos elementos:

Sistemas institucionales de selección, designación y asenso de los titulares de los órganos de que se trate.

2. Que los funcionarios elegidos y designados, cuenten con una garantía que les permita un eficaz desarrollo de sus funciones, estas garantías serían de orden económico, social y de autonomía.

1. Sistemas de Selección

Comúnmente, y es de lamentarse, que se designe a los funcionarios públicos por motivos políticos, de amistad, parentesco, influencias sindicales, etc.

En razón de lo anterior queda a la buena fe, acierto o error de quienes realizan la designación. Esta subjetividad para realizar la designación puede traer gran peligro y perjuicio al contribuyente quien espera una administración justa, pronta y eficaz.

Nos adherimos a la idea de Flores García que lo más óptimo para la selección de los funcionarios en el Servicio de Carrera es un sistema de oposiciones y concursos.⁸¹ De esta manera, el ingreso a la carrera fiscal debería

⁸¹ Flores García, Fernando Implantación de la Carrera Civil en México, 1er Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1960.

someter a los aspirantes a una prueba selectiva, a ejercicios y exámenes que permitieran al jurado calificador apreciar los conocimientos, preparación y criterio jurídicos de los aspirantes examinados los cuales deben reunir requisitos como el de poseer un grado profesional, edad mínima y máxima, practica en la materia y antecedentes de honestidad etc.

Así en opinión con la doctrina es necesario que la carrera fiscal reúna requisitos de alta dignidad, flexibilidad y atractivo a los aspirantes.

Por ello, es necesario que se de un acuerdo medio de selección por una parte, y por la otra el respeto y la elevada consideración con el sistema.

Será necesaria la movilidad del personal, aún en las posiciones de jerarquía, para así evitar la perpetuidad que muchas veces origina la fosilización del personal que permanece siempre en el mismo cargo. La renovación del elemento humano es indispensable y conveniente.

Como se había mencionado además de un sistema institucional de ingreso al funcionario público se deberá proteger con una serie de garantías que son fundamentales y que señala Cipriano Gómez Lara y estas son:

a) De contenido Económico.

El funcionario debe percibir un ingreso que le permita vivir sin preocupaciones materiales es necesario que tenga en su vida económica estabilidad y tranquilidad, esto no quiere decir que se le sobre compense saliendo de las posibilidades presupuestales. Pero sí se ponga importancia a los factores de estabilidad y tranquilidad los cuales le darán indudablemente un decoro a la vida del funcionario.

b) De Contenido Social.

Esto significa que el funcionario debe tener ciertas garantías de tipo social, es decir, una gama de prestaciones a que tiene derecho a percibir. Es decir, nos referimos a que es necesario que haya un Sistema de Seguridad Social que le permitirá tener mayor independencia, autonomía y dignidad.⁸²

⁸² Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8ª ed., UNAM, edit, Harla, México, 1990, págs. 232- 234.

Así tenemos que atención médica, constitución de un fondo de ahorro, un plan de jubilación etcétera, constituyen alguno de los elementos que deben tomarse en consideración para que sea posible el desempeño de sus funcionarios.

c) Autonomía e Independencia

Es de gran importancia garantizar al funcionario público una libertad en la toma de decisiones en los asuntos de su competencia, de ahí que sea vital que tenga una plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones.

El ejercicio del cargo de funcionario debe de ser no sólo libre de influencias externas, si no en este caso en específico por ser un órgano desconcentrado y por la relación de jerarquía administrativa se viera el pretexto para aconsejar, insinuar o intimidar al funcionario en el funcionamiento de la institución.

El funcionario deberá tener la garantía de libertad e independencia en la toma de decisiones para el buen desempeño de sus actividades sin que interfieran o pretendan interferir, ningún grupo político, ningún poder o superior jerárquico o algún grupo de presión (sindicatos, iglesias, partidos políticos etc.), ya que esto se presta a favorecer intereses de distinta naturaleza que están fuera del derecho y en perjuicio de los contribuyentes.

Teniendo estas tres garantías es posible hablar de un servicio fiscal de carrera.

Ahora bien, los artículos 15 a 18 de la Ley del SAT se atienden al Servicio Fiscal de Carrera.

El artículo 15 señala cual es la finalidad del mismo que es la de dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base a un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.

En teoría generalmente se atienden a los elementos antes expuestos, más sin embargo, es necesario que se prevean en alguna disposición legal donde se contemplen y definan detalles.

Con el objetivo de constituir el servicio fiscal de carrera el artículo 16 de la Ley que estamos comentando señala tres grupos de trabajadores, los dos primeros son de confianza y el último de base.

Los grupos son:

1. Funcionarios fiscales de carrera directivos, especialistas y técnicos sujetos al servicio fiscal de carrera.

2. Funcionarios fiscales de libre designación (no forman parte del servicio fiscal de carrera).

3. Empleados de base.

En los artículos 17 y 18 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, se establecen ciertas normas del Servicio Fiscal de Carrera los cuales son distintos a los ya mencionados y que consideramos base fundamental del servicio:

Igualdad de oportunidades para ingreso y promoción con base en concursos de oposición y atributos personales. Aquí el elemento que dará credibilidad al cumplimiento de este aspecto, es la imparcialidad y la objetividad del órgano de evaluación, la honestidad e integridad de sus participantes y a la publicidad de los procedimientos de calificación.

Especialización, profesionalización, capacitación y desarrollo integral del funcionario.

Cumplimiento de lineamientos de corte ético.

Este punto es de aspecto difícilmente de corroborar y verificar en esencia, si tomamos en cuenta que ética y moral se suelen tener como sinónimos y contienen un alto matiz de subjetividad, por ello, consideramos más apropiado hablar de buena conducta.

Cabe mencionar que el servicio fiscal de carrera se reglamentará mediante un estatuto especial que conformará la Junta de Gobierno y se integrará una Comisión responsable de su organización y funcionamiento.

Por otra parte es de gran importancia mencionar que la capacitación y profesionalización del funcionario fiscal se ha regulado en el artículo 6° transitorio de la Ley en estudio y que el Instituto de Capacitación fiscal desaparece para convertirse a la entrada del SAT en una unidad administrativa del mismo, con sus mismas facultades y patrimonio.

La administración tributaria constituye en rigor el instrumento del cual dependerá en última instancia el éxito o el fracaso de una parte esencial de la política fiscal y por ende de la política económica del gobierno.

La misión es aplicar el sistema tributario estatal al menor costo posible; servir a los contribuyentes mejorando continuamente la calidad de sus productos y servicios; y garantizar el más alto grado de confianza pública en su integridad, eficiencia y justicia.

•

5. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE OTROS PAÍSES

Estados Unidos, Venezuela y España son países que por su estructura funcional tienen similitud al Servicio de Administración Tributaria. Es por ello que realizamos los siguientes cuadros comparativos de estos tres países de sus administraciones tributarias en comparación al Servicio de Administración Tributaria :

ESTADOS UNIDOS

La administración de los impuestos federales es responsabilidad del Departamento del Tesoro, el cual dispone de tres oficinas para llevar a cabo su tarea: el Servicio de Rentas Internas (IRS) que está a cargo de administrar y hacer cumplir las leyes de rentas internas y estatutos pertinentes (salvo los que se relacionan con el alcohol, tabaco, armas de fuego y explosivos); la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, que es responsable de las leyes restantes de rentas internas y la Oficina de Aduanas que administra los tributos aduaneros.

La **organización del Servicio de Rentas Internas (IRS)** es de tipo funcional, mostrando desconcentración de las funciones operativas a nivel local, a través de las oficinas regionales y distritales, en tanto que las funciones normativas están centralizadas en la sede en Washington, D C.

Personal. El Servicio de Rentas Internas lo dirige el Comisionado, funcionario no de carrera, designado políticamente (el único designado político en todo el IRS). El mismo es secundado en su labor o un Vicecomisionado, funcionario civil de carrera, quien es primordialmente responsable de las operaciones diarias del Servicio, así como de mantener la continuidad de las políticas. Aun cuando se encuentran en proceso de reestructuración al momento de redactar la presente nota, los cargos de Comisionado Asistente (Modernización); el Jefe de Gerencia y Administración; el Oficial de Información en Jefe; el Jefe de Servicios a los Contribuyentes; y el Oficial de Cumplimiento en Jefe están directamente subordinados bajo el Comisionado y el Vicecomisionado.

Política Tributaria. La toma de decisiones y formulación de políticas del IRS son realizadas por sus principales órganos. Y sólo cuenta con la colaboración de comités asesores y consejero en jefe para sesorarlo en la elaboración de planes y proyectos que ejecuta el IRS.

La estructura tributaria del IRS es de tipo central ya que depende del Departamento del Tesoro, sin embargo, esta unidad goza de autonomía en la toma de decisiones ya que el IRS es el que establece sus políticas tributarias a sí como los programas que llevará a cabo, sin tener que esperar a la aprobación del superior jerárquico. Las autoridades superiores únicamente proporcionan comités asesores para el correcto asesoramiento del IRS, pero sin incidir en la toma de decisiones.

El Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), es un órgano desconcentrado al igual que el SAT , sin embargo, su autonomía técnica se hace presente, en razón de que sus decisiones no se encuentran sujetas a la aprobación del superior. En este aspecto el Servicio de Administración Tributaria, a pesar de tener autonomía técnica , la toma de sus decisiones se encuentran sujetas a al aprobación de la administración central (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

VENEZUELA

Organo tributario. La administración de los tributos internos y aduaneros , se encuentra a partir de 1994, bajo la responsabilidad del SENIAT, el cual constituye un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, con autonomía funcional y financiera, organizado como ente de carácter técnico (órgano desconcentrado) dependiente del Ministerio de Hacienda.

El SENIAT está dirigido y administrado por un superintendente Nacional Tributario designado por el Ministerio de Hacienda.

Presupuesto. Lo otorga el Ejecutivo Nacional directamente de los ingresos.

El SENIAT como órgano desconcentrado planifica, organiza, dirige, ejecuta, coordina y supervisa el desarrollo de las actividades del SENIAT.

Estructura funcional Su estructura básica funcional se estructura con base a las funciones de la administración tributaria, distinguiendo el nivel normativo, generalmente centralizado y el nivel operativo (fiscalización recaudación , atención a contribuyentes) generalmente desconcentrado que se compone principalmente de relaciones directas con los contribuyentes.

Si bien el SENIAT depende del Ministerio de Hacienda, éste órgano no depende ni es influido en la toma de sus decisiones por éste.

ESPAÑA

Organo Tributario. La Agencia Estatal de Administración Tributaria es una Sociedad Estatal adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda. Es una administración fiscal especializada integrada a la administración central, responsable por cuenta y a nombre del Estado de la aplicación del sistema tributario estatal y aduanero. Cuenta con personalidad jurídica propia.y plena capacidad pública y privada.

Presupuesto.La financiación es un principio independiente, así como su régimen presupuestario se consolida en las administraciones públicas centrales.

Se le realizan transferencias consignadas en los presupuestos generales del estado. Un porcentaje de la recaudación que derive de los actos de liquidación y de gestión recaudatoria , así como, de otros actos administrativos que acuerde la agencia.

La **política tributaria** la formula el Ministerio de Economía y Hacienda.

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria de España es un órgano descentralizado, no obstante se encuentra adscrito a l Ministerio de Economía y Hacienda. Cuenta con personalidad jurídica propia.

Su estructura es de tipo funcional al igual que la del Servicio de Administración Tributaria; es decir, que su estructura interna se basa en las funciones operativas(recaudación, fiscalización, cobranza y servicios al contribuyente) y funciones normativas (programas y sistemas de trabajo).

MEXICO

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cual lleva a cabo la administración tributaria del Estado. Su organización es de tipo funcional con funciones operativas y funciones normativas

Presupuesto. Proviene de bienes muebles e inmuebles , recursos materiales y financieros le sean designados, ingresos que obtenga de servicios y gastos de ejecución y las asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los fondos o fideicomisos que se constituyan o en los que participe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público(SHCP)

Personal

El personal no proviene de una carrera fiscal, en su mayoría son burócratas No cuenta con órganos asesores. Su presidente es designado político

Política tributaria. Es reservada ala Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda.

La toma de decisiones esta sujeta a la aprobación de la SHCP.

La política tributaria del SAT la formula su presidente con aprobación de la Secretaría de Hacienda

La responsabilidad mayor de las oficinas impositivas recae en la administración de impuestos sobre la renta y Ventas.

Un 35% de su ingreso proviene del Petróleo.

El Servicio de Administración Tributaria tiene similitudes en la organización funcional de Venezuela, Estados Unidos y España sin embargo, la principal diferencia radica en que a pesar de tener cierta autonomía técnica por ser un órgano desconcentrado a diferencia de España y Venezuela y Estados Unidos países donde las administraciones tributarias realizan sus propias decisiones en los planes y programas que llevarán a cabo, México se encuentra sujeta a la aprobación de sus programas de trabajo al administración central. Lo que le resta la precaria autonomía que pudiera tener.

CONCLUSIONES

Primera. La Administración tributaria como parte de la Administración Pública Federal y como actividad fundamental del Estado es la encargada de la aplicación de las disposiciones fiscales, y en general de recaudar los ingresos que de ellas derivan y con ellos lograr los fines para el desarrollo de su población. Por ello el ejercicio de sus funciones requiere de máxima eficiencia y eficacia.

El Servicio de Administración Tributaria no es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, aunque lo fuera no garantiza que se logre una mayor eficiencia en su actividad ni y especialización en su personal. Sobre todo cuando éste órgano se encuentra con una precaria autonomía y su libertad de decisión es limitada. Con ello lejos de descongestionar al nivel central, continúa con una dependencia jerárquica excesiva. En razón de que éste órgano tiene que consultar en todo campo de su actuación a la Junta de Gobierno, toda vez, que ésta se conforma básicamente con personal de la Secretaría de Hacienda. Por lo tanto en vez de tomar decisiones rápidas se entorpece con su labor.

Segunda. Los cambios que se introdujeron al Servicio de Administración Tributaria a comparación con la antigua Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son mínimos, prácticamente sólo se realizó un cambio de nomenclatura como muchas veces ha sucedido con diversos órganos del Gobierno Federal.

Tercera. Entre consecuencias inadmisibles se encuentra el derecho que tiene el SAT a percibir como ingresos los gastos de ejecución y las multas, que son ingresos fiscales que deben destinarse al sostenimiento del gasto público y no al gasto corriente de un órgano que cuenta con recursos, en razón de que estos ingresos fiscales deben destinarse al gasto y enterarse a la Tesorería de la Federación.

Cuarta. Por lo que se refiere a la fracción XII del artículo 7° el cual establece la facultad de emitir normas generales, se requiere que se aclare de manera específica cuáles son las normas generales que puede emitir; esto con el fin de evitar una gran inseguridad jurídica al contribuyente. Así como también podría ser una inconstitucionalidad, debido a que la facultad de emitir normas generales corresponde al Presidente de la República.

Quinta. En cuanto a la fracción XIII del artículo 7° de la Ley es necesaria su derogación, ya que conlleva a una incertidumbre para el contribuyente por falta de precisión y claridad.

Sexta. El artículo 76 frac. II constitucional señala que será el Senado de la República quien aprobará la designación realizada por el Presidente en los altos cargos de Hacienda, cuestión que no previene la Ley del SAT y que constituye una inconstitucionalidad.

Es necesaria una adecuada instrumentación de la legislación fiscal que facilite la comprensión de las obligaciones y derechos del contribuyente, así como sea clara en las atribuciones de las autoridades fiscales.

Séptima. La creación de un Servicio Fiscal de Carrera constituye un avance en cuanto a la necesidad que había de tener servidores públicos más capaces y especializados, no obstante será necesario que la carrera fiscal reúna requisitos de alta dignidad, flexibilidad y atractivo a los aspirantes, así como la aplicación de diversos programas que logren una continua capacitación, profesionalización y especialización del personal, así como una constante motivación de mismo.

Octava. Los recursos del SAT siguen perteneciendo a la propiedad de Hacienda, únicamente ésta realiza una asignación para que el SAT cometa sus objetivos, por lo tanto es posible que la Secretaría de Hacienda pudiera cobrarle rentas por uso de bienes inmuebles.

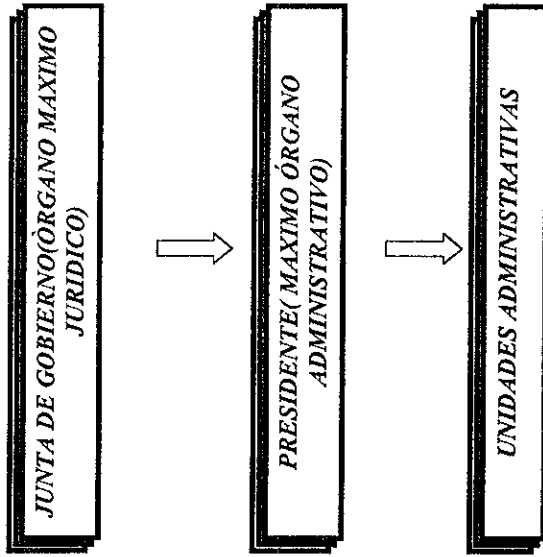
Novena. Consideramos que sería propicio desaparecer a este órgano fiscal del sistema tributario, ya que no proporciona cambios importantes en la administración tributaria y por el contrario presenta inconstitucionalidad en algunos aspectos por lo que presentan una incertidumbre jurídica que puede crear errores aún más graves. Es viable que la administración tributaria al continuar de forma centralizada y sin presentar novedad alguna vuelva a pertenecer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANEXOS QUE CONTIENEN :

ORGANIGRAMAS DE LA ORGANIZACION INTERNA DEL

SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

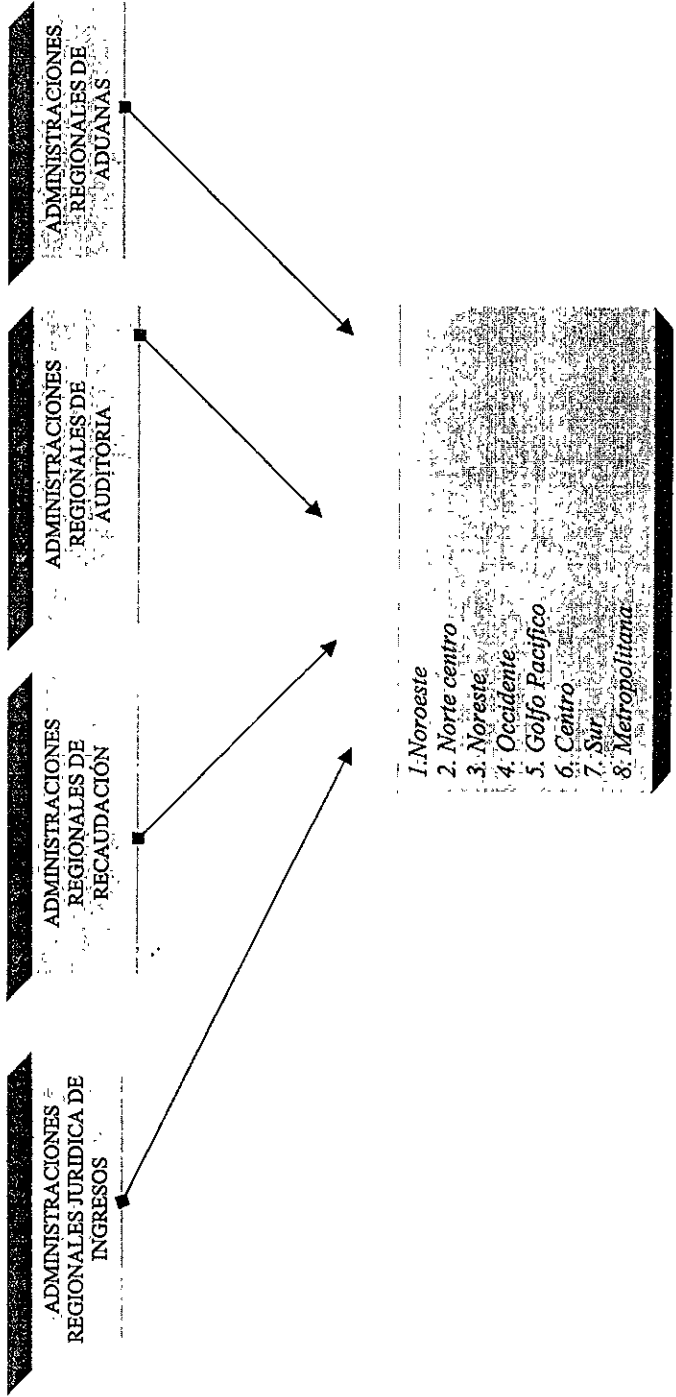
ORGANOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

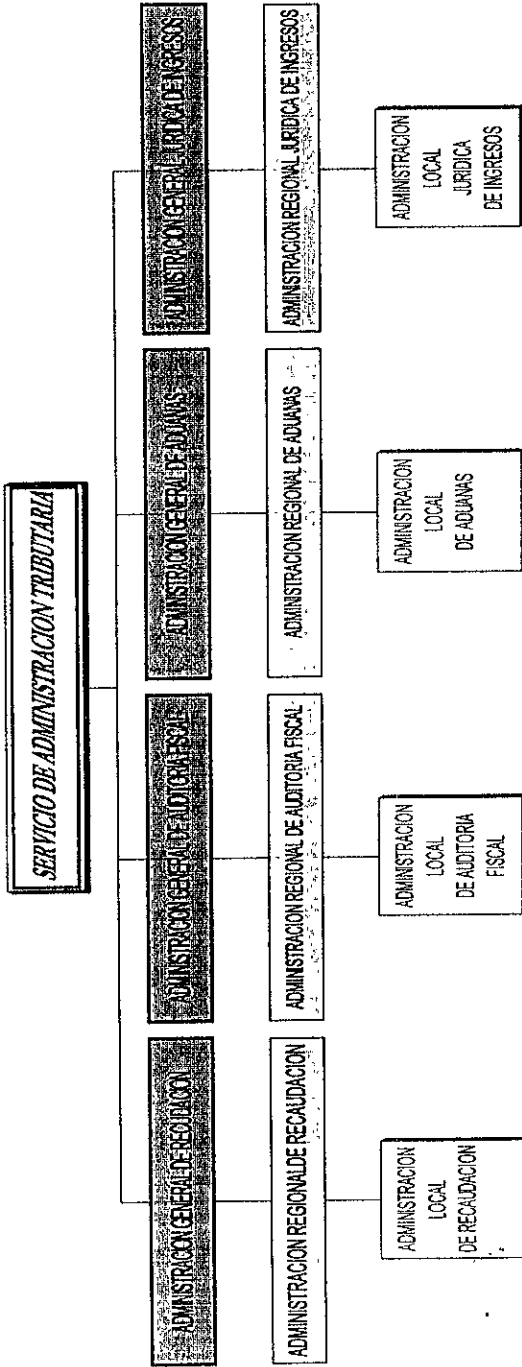


ANEXO

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

ADMINISTRACIONES REGIONALES





BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguél. Teoría General del Derecho Administrativo, 2ª.ed., Tomo I, México, Textos Universitarios, UNAM, 1973, 324 pp.

_____.y Martínez Morales, I. Rafael. Derecho Administrativo, Primer Curso, México, 1991, 327 pp.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas, México, Textos Universitarios, UNAM, 1975 [s.p]

BIELSA Rafael. Derecho Administrativo, Legislación Administrativa Argentina, 3ª.ed., Buenos Aires , 130-147pp.

BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1989.

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. El Estado Y Los Organismos Descentralizados, 113 pp

CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, 2ª.ed., México, Porrúa, 1973, 453 pp.

CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980.

CARRAZCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional [s.e], México, Harla, Colección de leyes comentadas, UNAM [s.a],

FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. La nueva estructura, 2ª.ed., México, 1983, 795 pp.

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, 33ª edición, México, Porrúa, 1994, 506pp.

GARRIDO FALLA, Fernando. Dos Métodos en el Estudio de La Administración Publica, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España.

KELSEN, Hans. Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado. Trad.esp. de Luis Legaz Lecambra, [s.e], Labor, 1934, 408 pp.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular 513, México, 1995.

MARTÍNEZ MORALES, L, Rafael. Derecho Administrativo. Primer Curso, México, 1991, 327 pp.

ORTEGA LOMELIN Roberto. Nuevo Federalismo. Descentralización. Porrúa, México, 1980 562pp.

PÉREZ PORRÚA. Teoría del Estado, México, Porrúa, 1980.

RIOS ELIZONDO, Roberto. El Acto de Gobierno. Porrúa, 1975.

RODRÍGUEZ MORENO, Rodrigo. La Administración Pública Federal En México, Universidad Nacional Autónoma de México.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, Nueva Administración Pública Crítica, análisis y evaluación, 2ª edición, México, Tecnos S.A, 1798.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 10ª ed., Tomo I y II México, Porrúa, 1981, 965 pp.

_____ Teoría General del Estado. México Porrúa, 1983.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1976.

TORO OLIVERA, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 7ª Ed., Mexico 1995.

VALLADO MIGUEL, Enrique Fausto. Principios Generales de la Administración Tributaria, Editorial PAC 121, 1986.

HEMEROGRAFIA

ALVAREZ ALCALÁ, Adrián. "Prespectivas de las Funciones Críticas de la Administración Tributaria" Trimestre Fiscal, año II, N° 36, Guadalajara México, Diciembre, 1990.

AMOROS, Francisco. "Hacia una ciencia de la Administración Tributaria" Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid Vol XVIII, Nos. 50-51, 1974.

BIRDASALL, Jr Orión. "La Evolución de la Capacitación del IRS" Investigación Fiscal, 2ª época, N° 4, Julio- Agosto, México, 1982.

BLUNSCHLI, M. La Administración Pública, México, N° 48 Abril- Junio.

BODINO, Juan. "La formación de la Administración Pública Moderna". Revista de la Administración Pública. N° 42, Abril- Junio, México 1980.

BOJORQUÉZ LEÓN. César. " Aspectos Fundamentales de la Administración Financiera". Trimestre Fiscal. Año 17. N° 53, Enc- Marzo, 1996.

CARRASCO CANAL, S. Carlos. " La Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Una Regulación Funcional Atípica. Civitas Revista española de Derecho Administrativo. N° 74, Abril- Junio, 1992 Madrid España.

- “Condiciones Laborales, servicio Civil de Carrera y Optimización del Desempeño de las Haciendas Locales” INDETEC, N° 96, Sep- Oct. 1995.
- GUTIERREZ BARHOS, Guillermo. “ Consideraciones Previas a la Elección de Capacitar en la Administración Hacendaria.” INDETEC, N° 92, Enero- Febrero, 1995.
- _____.” Logro de las Metas de la Administración Hacendaria Local y Desempeño Laboral del Empleado. INDETEC, N° 94 , Mayo- Junio. 1995, Jal.
- _____.” “¿Tiene sentido la capacitación en la Administración Hacendaria?” INDETEC, N° 89, Jul- Agosto. 1994.
- “Estructura y Funciones de las Administraciones Locales de recaudación” INDETEC, N° 81, Marzo- Abril, 1993.
- GUTIERREZ, Pedro. “Los Auditores Fiscales y la Visita Domiciliaria. INDETEC, N° 97, Nov- Dic., 1995.
- “ La Administración Tributaria” Trimestre Fiscal, año 1, N° 2, Julio- Septiembre 1978.
- “Organización de la Administración Tributaria” Trimestre Fiscal, año 4, N° 19, Oct- Dic, 1983.
- “Organización y Métodos de Trabajo de la Administración Hacendaria” INDETEC, N° 96, Sep- Oct 1995.
- “Organización y Gestión de la Administración Tributaria”, INDETEC, N° 99, Marzo- Abril, 1996
- PAGANI, Pedro José. “La Función de Fiscalización” Trimestre Fiscal, Año 14, Número 42, Abril- Junio, 1993.
- QUEZADA ENRIQUEZ, Moctezuma. “ El Control de la Gestión de la Administración de Ingresos. INDETEC, N° 91, nov- Dic. 1994
- MIJANGOS BORJA, Ma. De la Luz. “ Ley del servicio De administración Tributaria” Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie, año XXIX, N° 85, Enero- Abril, 1996.
- RAMIREZ MANZANO, Enrique. “ Servicio de Administración Tributaria” Nuevo Consultorio Fiscal, Año 10, N° 174, 1996.
- SATANA LOZA, Salvador. “ El Ambito de la Tributación Local y sus Principales Limitaciones”. Revista INDETEC, N° 75, Marzo- Abril, 1992

SANTIAGO MARTIN, José Damián." La Informática en la organización y en los Procedimientos de Administración Tributaria". Hacienda Pública Española. N° 7 1990, Madrid España.

SECRETARIA EJECUTIVA DEL CIAT." Dirección de la Administración Tributaria: Planeación, Ejecución y Control. Trimestre Fiscal Año 14 N° 44, Oct- Dic. 1993, Guadalajara México.

SECRETARIA EJECUTIVA DEL CIAT." La Política Fiscal en la Administración Tributaria". Trimestre Fiscal, año 16, N° 51, Julio- Septiembre. 1995. Jal.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ley Sobre Tratados Internacionales

REGLAMENTOS

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación de 11 de septiembre de 1996.

Reglamento Interior del la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 1997.

DIARIOS OFICIALES

Diario Oficial de la Federación, Organó de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

15 de diciembre de 1995

11 de septiembre de 1996

30 de junio de 1997

INTERNET

<http://www.ciat.org.com>