



**Universidad
Latina**

UNIVERSIDAD LATINA, S. C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO

**“MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO
FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN EL CUAL NO SEA
UNA FACULTAD DE LA AUTORIDAD SINO UNA
OBLIGACIÓN, PRACTICAR LA VISITA DOMICILIARIA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

SANDRA AGUIRRE RAMOS

ASESORA:

MTRA. MARÍA ANGÉLICA GONZÁLEZ LECHUGA

MÉXICO, D. F.

2011



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.

**Gracias a Dios por darme la capacidad y los medios para lograr ser una
profesionista.**

**A mi padre Ricardo Aguirre Morales y a mí madre Concepción Ramos
Márquez por su amor incondicional y por ser los pilares de mi vida.**

A mi hermano José Antonio Aguirre Ramos por su apoyo y cariño.

**A mis maestros por ser mi guía y parte fundamental en mí formación como
profesionista.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	VI
CAPÍTULO I.	
DESARROLLO DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS.	
1.1. Visitas Domiciliarias.....	1
1.2. Causas de la auditoria.....	3
1.2.1. Programa normal.....	3
1.2.2. Computas.....	3
1.2.3. Denuncias.....	3
1.2.4. Por supervisión de avisos e informes presentados.....	4
1.2.5. Dictamen de contadores.....	4
1.2.6. Cambio de razón social.....	5
1.2.7. Comisión o persecución de delitos.....	6
1.3. Desarrollo de la visita domiciliaria.....	6
1.4. Orden de visita domiciliaria.....	8
1.4.1. Contenido de la orden de visita domiciliaria.....	11
1.4.2. Autoridad administrativa que puede expedir la orden.....	13
1.5. Diligencia de la visita domiciliaria.....	13
1.6. Notificaciones.....	14
1.6.1. Formas de notificar los actos administrativos.....	18
1.6.1.1. Personalmente.....	18
1.6.1.2. Por estrados.....	20
1.6.1.3. Por edictos.....	20
1.7. Autoridad facultada para practicar la visita domiciliaria.....	21

1.8. Identificación del personal de actuaciones.....	21
1.9. Identificación del contribuyente.....	23
1.10. Designación de testigos.....	24
1.11. Actas de la visita domiciliaria.....	25
1.11.1. Actas de inicio.....	26
1.11.2. Actas parciales.....	27
1.11.3. Última acta parcial.....	28
1.11.4. Actas de ratificación de las visitas domiciliarias.....	30
1.11.5. Actas complementarias.....	30
1.11.6. Actas en las oficinas de las autoridades fiscales.....	31
1.11.7. Acta final.....	31
1.12. Plazo para concluir la visita domiciliaria.....	34
1.13. Suspensión de plazo por interposición de algún medio de defensa.....	34
1.14. Terminación anticipada.....	35
Preconclusiones.....	37

CAPÍTULO II.

REGLAS, DERECHOS Y CONCEPTOS BÁSICOS EN LAS VISITAS DOMICILIARIAS.

2.1. Reglas para el desarrollo de la visita domiciliaria.....	39
2.1.2. Acta parcial por cada lugar visitado.....	39
2.1.3. Sellar o colocar marcas.....	40
2.1.4. No se impedirá la realización de actividades del contribuyente.....	41
2.1.5. Documentos necesarios al visitado para realizar sus actividades.....	41
2.1.6. Actas parciales complementarias.....	41
2.2. Obligaciones de los visitados.....	42

2.3. Conducta que deben asumir los visitantes ante el contribuyente.....	43
2.4. Derechos que tiene el contribuyente durante el procedimiento de visitas domiciliarias.....	43
2.5. Procedimiento administrativo.....	45
2.6. Las formalidades esenciales del procedimiento.....	46
2.7. Acto administrativo.....	46
2.7.1. Manifestación externa de la voluntad.....	48
2.7.2. Elementos del acto administrativo.....	49
2.7.3. Objeto.....	50
2.7.4. Competencia del acto administrativo.....	50
2.7.5. La forma escrita.....	51
2.7.6. Fundamentación.....	51
2.7.7. Motivación.....	52
2.8. Autoridad.....	52
2.9. Administración Pública.....	53
2.10. Contribuyente.....	55
2.11. Sujeto activo.....	55
2.12. Sujeto pasivo.....	56
2.13. Persona física.....	56
2.14. Persona moral.....	57
2.15. Domicilio fiscal.....	57
2.15.1. Domicilio fiscal de las personas físicas.....	58
2.15.2. Domicilio fiscal de las personas morales.....	59
Preconclusiones.....	62

CAPÍTULO III.

APLICACIÓN JURÍDICA.

3.1. Aplicación constitucional.....	64
3.2. Principio de legalidad.....	64
3.3. Principio de constitucionalidad.....	66
3.4. Requisitos constitucionales de los actos de molestia.....	67
3.4.1. Mandamiento escrito.....	70
3.4.2. Firma.....	72
3.4.3. Competencia y facultad.....	73
3.4.4. Motivación y fundamentación.....	76
3.5. Requisitos constitucionales de la visita.....	79
3.6. Autoridad administrativa que expide la orden.....	80
3.7. Código Fiscal de la Federación.....	82
3.8. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.....	83
3.9. Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.....	85
Preconclusiones.....	88

CAPÍTULO IV

MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN EL CUAL NO SEA UNA FACULTAD DE LA AUTORIDAD SINO UNA OBLIGACIÓN, PRACTICAR LA VISITA DOMICILIARIA.

4.1. Análisis al artículo 16 constitucional.....	89
4.2. Artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.....	92
4.3. Señalar término para poder practicar la visita domiciliaria.....	94
4.4. Beneficios al convertirse la practica domiciliaria en una obligación y dejar de ser una facultad.....	96
Preconclusiones.....	101

CAPÍTULO V.

Conclusiones.....103

Bibliografía.....107

INTRODUCCIÓN.

La autoridad hacendaria dentro de sus funciones cuenta con la facultad de practicar visitas al contribuyente en su domicilio para cerciorarse de que ha cumplido con sus obligaciones de acuerdo a lo que establece el Código Fiscal de la Federación, esta visita consta de la revisión de los libros, archivos o cualquier otro documento que contenga información sobre la situación en la que se encuentra el contribuyente respecto a lo señalado por la ley correspondiente.

Esta facultad con la que cuenta el Servicio de la Administración Tributaria la cual es la encargada de llevar a cabo la visita de acuerdo a su reglamento interior, esta autoridad en ningún momento podrá causar daño alguno en la esfera jurídica, persona o patrimonio del contribuyente, ya que la Constitución que actualmente nos rige señala que ningún acto de autoridad podrá dañar al gobernado, aunque este cuenta con la facultad deberá respetar las garantías de éste.

Como antes señalé la autoridad podrá realizar la visita sin afectar al gobernado, así como es una obligación de la autoridad competente de cumplir con este precepto que emana de nuestra Carta Magna es necesario que se cumpla lo establecido en su artículo 31 fracción IV en la cual señala que es obligación de los gobernados de contribuir a la obtención de recursos para el funcionamiento del Estado esta contribución de deberá realizarse respetando el principio de proporcionalidad y equidad que señala esta misma fracción.

Como nos dice nuestra Constitución los ingresos que se obtienen de los contribuyes es uno de los medios por los cuales se obtiene recursos para el funcionamiento del Estado, en la actualidad no ha sido satisfactoria esta recaudación y por esta razón se han creado nuevas contribuciones y las existentes han aumentado su porcentaje causando con estos incrementos que los contribuyentes no puedan cumplir satisfactoriamente , desde mi punto de vista el cobro es excesivo debido a que no todos los contribuyentes cumplen con la

obligación que señala la Constitución, ya que dejan de cumplir con sus pagos y en algunos casos que no se exige a tiempo el cumplimiento de estas entra a favor de estos contribuyen la figura de prescripción debido a que no se exigió en el término que señala el Código Fiscal de la Federación, esto significa una pérdida al momento de la recaudación de los ingresos para el funcionamiento del Estado.

Por estas razones que contempla la propia la ley, considero que es necesario que en lugar de que la autoridad cuenta con la facultad sea una obligación de ésta practicar la visita a todos los contribuyentes para tener un mayor control en el cumplimiento de las obligaciones de todos los gobernados y con esto no trasgredir los derechos que tiene el contribuyente frente a la autoridad y la aplicación de la ley.

En el primer capítulo señalaré en qué consiste la facultad de la autoridad hacendaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, así como el desarrollo de la visita domiciliaria.

En el segundo capítulo abordaré lo relacionado a los derechos con los que cuenta el contribuyente en el desarrollo de la visita domiciliaria, y los conceptos básicos para una mejor comprensión del acto de molestia que se practicará al contribuyente.

El tercer capítulo consiste en la aplicación jurídica es decir las Leyes y Reglamentos aplicables al acto de molestia que consiste en la práctica de la visita domiciliaria.

En el cuarto capítulo presento mi propuesta mediante un análisis al artículo 16 Constitucional y una explicación la cual consiste en lo que señala el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución en la cual baso mi propuesta.

CAPÍTULO I.

DESARROLLO DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS.

En el presente capítulo hablaré de la facultad con la que cuenta la autoridad fiscal para revisar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes respecto de las normas que marca la ley correspondiente, así como el desarrollo de la visita domiciliaria.

1.1. Visitas Domiciliarias.

Una de las facultades de la autoridad fiscal, conforme al artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, para comprobar el cumplimiento que se le haya dado a las disposiciones tributarias, es la de 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 tenga relación con las obligaciones fiscales.

En el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación señala las facultades de comprobación a través de las cuales la autoridad fiscal podrá verificar que un contribuyente, responsable solidario o terceros, hayan cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, 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 que señala la ley.

La fiscalización para vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, es una actividad que realiza la autoridad fiscal por medio de la Administración General de

Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria la cual está facultada para comprobar que los contribuyentes o responsables tributarios han cumplido con las disposiciones fiscales, en su caso, determinar las contribuciones¹ omitidas o los créditos fiscales, para comprobar la comisión de delitos fiscales; asimismo comprobar el cumplimiento de las disposiciones sobre el control de cambios.

Práctica de visita domiciliaria y solicitud de informes a contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ello, con el propósito de revisar su contabilidad, bienes y mercancías. Para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en la expedición de comprobantes fiscales.

Con el propósito de solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de las mercancías, mediante facturas² o notas fiscales emitido por el contribuyente, por medio de una imprenta autorizada por la autoridad fiscal.

Para verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete precinto correspondiente, y se tenga la certeza que se cumplió con la contribución correspondiente para el gasto público.

Revisión de dictámenes formulados por contadores públicos registrados sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

¹ Señala que Contribución es la aportación económica que los miembros del estado y los extranjeros que residan dentro de su territorio están obligados a satisfacer, de acuerdo a la legislación fiscal, para la atención de los servidores públicos y cargas nacionales. DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México 2004, p. 194.

² Indica que factura es el documento expedido para hacer constar la mercancía o mercancías que han sido objeto de una operación comercial y el importe de ésta, para su cobro. DE PINA VARA Rafael, ibídem. 285.

1.2. Causas de una auditoria.

1.2.1. Programa normal.

Es aquel que se lleva a cabo por motivo de una programación normal, esto quiere decir que se realiza la visita domiciliaria como parte del trabajo habitual del fisco,³ que tiene la finalidad de conocer la situación fiscal del contribuyente, aun cuando no haya antecedentes que den motivo para realizar la visita.

La verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias, integra la primera etapa de la visita, que el Servicio de Administración Tributaria realiza con el instrumento jurídico que se le llama visita domiciliaria.

Dentro de esta programación se puede fiscalizar a un contribuyente que anteriormente había tenido una visita domiciliaria. Lo anterior tiene el propósito de comprobar si el contribuyente está cumpliendo con sus obligaciones fiscales.

1.2.2. Computas.

Estas tienen su origen en las visitas domiciliarias donde al compulsar a terceros como son proveedores o a los clientes, el fisco se da cuenta que son irregulares, caso en el cual se está dando un fraude maquinado.

1.2.3. Denuncias.

Pueden tener origen en personas físicas o morales como son sindicatos. La denuncia por persona física tiene su origen en represalias y las elaboran

³ Señala que fisco es el erario tesorero público. Conjunto de los organismos públicos que se ocupan de la recaudación de impuestos. Diccionario de la Lengua Española, editorial Espasa, España 2001., p.1062.

generalmente los trabajadores del contribuyente. La denuncia por sindicato,⁴ tiene su origen por una inconformidad con el reparto de utilidad.

Toda denuncia ante el fisco que tenga elementos de donde se desprenda la presunta omisión de una obligación tributaria será investigada. Por lo que el fisco no atiende las denuncias anónimas, ya que quien hizo la denuncia debe ratificarla ante el fisco y, en su caso, se hará constar la ratificación con el levantamiento de una acta administrativa.

1.2.4. Por supervisión de avisos e informes presentados.

Cuando el fisco realiza un análisis de las declaraciones presentadas por diversos contribuyentes de un mismo giro industrial o comercial, puede tener como consecuencia que el contribuyente objeto de una visita domiciliaria haya declarado menor cantidad en su declaración.

Existen negocios en los que cada ejercicio manifiesta pérdidas, rendimientos bajos, dentro de las que en la misma actividad comercial e industrial, muestra una utilidad pobre en relación a los demás. Causa por la cual el fisco practica la visita domiciliaria, en este caso con la finalidad de obtener un estudio financiero del visitado para así saber las causas por las cuales es diferente la situación fiscal de un contribuyente determinado, en relación con los demás.

1.2.5. Dictamen de contadores.

Los dictámenes de contadores públicos, pueden ser causa para que el fisco realice una visita domiciliaria cuando se encuentre dentro de los casos siguientes:

⁴ Indica que el sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento de la defensa de sus respectivos intereses. DE PINA VARA Rafael, op cit, p. 455.

- a) Dictámenes rechazados debido a la baja calidad de trabajo profesional del contador público registrado que dictaminó.
- b) Cuando el contador público registrado, omite por alguna causa presentar la solicitud para dictaminar en tiempo.
- c) Por haber sido presentada la solicitud para dictaminar en tiempo por contador público registrado, pero no se presentó el dictamen correspondiente.
- d) Por la causa del cambio del contador público registrado que dictamina.
- e) Porque se suspenda la dictaminación que realiza el contador público registrado.

En la práctica acontece que el dictamen presentado, por contador público registrado de reconocido prestigio, con papeles que muestren el trabajo desarrollado, un alcance de pruebas razonables, es aceptado por el fisco sin mayor problema.

1.2.6. Cambios de razón social.

El cambio de razón social ⁵del contribuyente constituye uno de los motivos para que se realice una visita domiciliaria, verbigracia⁶ un negocio a nombre de una persona física y que posteriormente cambia a nombre de una persona moral, por lo que la orden de auditoría se gira a nombre de ésta o viceversa⁷, así mismo puede solicitarse una orden a nombre de otra.

⁵ Es el nombre bajo el cual actúan las sociedades en nombre colectivo y en comandita simple. La razón se forma con el nombre de uno, de varios o de todos los socios. DE PINA VARA Rafael, *ibídem*, p.430.

⁶ Nos indica que verbigracia es el hecho, texto o cláusula que se cita para autorizar un aserto. Diccionario de la Lengua Española, *op cit*, p.2286.

⁷ Señala lo siguiente, viceversa al contrario, por el contrario; cambiadas dos cosas recíprocamente. Cosa dicho o acción al revés de lo que lógicamente debe ser o suceder. El Diccionario de la Lengua Española, *ibídem*, p. 2296.

1.2.7. Comisión o persecución de delitos.

En el supuesto de que el fisco tenga la presunción o la certeza de que en el domicilio del contribuyente se encuentra la mercancía sin declarar, se realiza el procedimiento de revisión, visita domiciliaria y cateo.⁸

1.3. Desarrollo de la visita domiciliaria.

El desarrollo de la visita domiciliaria se lleva a cabo con la observación de ciertos principios por parte de la autoridad, estos son:

1. Que la investigación se lleve a cabo lo más rápido posible.
2. Que se adopten las medidas precautorias que señalan las leyes sin contravenir, el orden constitucional.
3. Que las investigaciones se lleven a cabo en forma imparcial, objetiva y metódica.
4. Evitar al contribuyente que se investiga a terceros relacionados, molestias innecesarias.
5. No hacer uso de prácticas agresivas en contra de visitados.

Además de guardar estrictamente las reglas de procedimiento establecidas en el Código Fiscal de la Federación y medularmente son:

⁸Cateo es el reconocimiento judicial de un domicilio particular o edificios que no estén abiertos al público. En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresara el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p. 149.

a) La visita se realizará en el lugar o lugares señalados en la orden de visita.

b) Si el visitado no está, se deberá dejar citatorio para que esté al día siguiente, se iniciará la visita con la persona que se encuentre.

Al dejar el citatorio los visitadores podrán hacer una relación de los libros y documentos que integren la contabilidad y, cuando así lo considere el temor de que el visitado se pueda ausentar o puede realizar para impedir el desarrollo de la visita podrán asegurar la contabilidad.

Cuando se trate de bienes no manifestados a las autoridades fiscales por importación, tenencia, producción, exportación, captura o transporte, los visitadores procederán al aseguramiento de dichos bienes. Los visitadores se deben identificar y requerir al nombramiento de dos testigos,⁹ debiendo designarlos, si el visitado se negara esto se asentará en una acta.

En toda visita en el domicilio fiscal se levantarán actas en las que hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas, hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado aunque dichos efectos no se consignen en forma expresa.

Cuando la visita se realice simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales, mismas que se agregarán al acta final que de la visita se haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares.

⁹Señala que testigos son las personas que presencian o adquiere directo o verdadero conocimiento de algo. Diccionario de la Lengua Española, ob cit, p. 2167.

En el desarrollo de las visitas, los visitantes a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrán indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia previo inventario que al efecto formulen. En el caso de que algún documento que se encuentre en los muebles, archiveros u oficinas que se sellen, sea necesario al visitado para realizar sus actividades, se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitantes, quienes podrán sacar copia del mismo.

Para que todo acto de autoridad tenga validez se debe cumplir con las formalidades ya señaladas por lo que se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita o después de concluidas.

Si en el cierre de la acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviera presente en el lugar visitado.

En relación al desahogo de la visita domiciliaria, primeramente los visitantes se dirigirán al área de contabilidad del contribuyente para localizar, concentrar y consultar documentos.

1.4. Orden de la visita domiciliaria.

La finalidad perseguida con la entrega de la orden es evidente: “únicamente así puede el afectado conocer en forma íntegra y cabal, plana, el contenido del mandamiento y constar si reúne o no los requisitos tuitivos de la privacidad de los particulares que son objeto de una inspección por parte de las autoridades

fiscales, entre ellos, la existencia misma del mandamiento, su fundamentación y motivación, el destinatario del acto, la competencia de quien lo emite, las obligaciones de que se trate la verificación, los encargados de practicarla, para que ellos estén en posibilidad razonable de alegar y probar en contra en ejercicio del elemental derecho de defensa, al que es correlativa¹⁰ la obligación de la autoridad el oír los argumentos del particular y recibir las pruebas que los apoyan, si no también la de proporcionarles todos los elementos adecuados al respecto, si se quiere que la garantía sea realmente efectiva”.¹¹

Sin duda, el más importante de los deberes impuestos a los sujetos pasivos de las inspecciones domiciliarias es el de soportar, en el lugar de la visita, la presencia de los visitadores que, en el desempeño de su contenido, están facultados para examinar los libros de contabilidad y demás documentación comprobatoria de las operaciones del visitado, así como la de verificar la existencia de bienes y mercancías.

Es decir, en este documento se identifica el acto de molestia y lo delimita con lo cual la autoridad que lo emite queda imposibilitada para exceder de lo señalado, modificar el contenido, lo que no impide en ocasiones se cometan violaciones al operar fuera del procedimiento legal.

Por lo que se refiere a esa orden escrita o mandamiento escrito en materia fiscal, se le conoce como orden de auditoría, la cual es el documento mediante el cual la autoridad fiscal comunica al contribuyente que se le hará una revisión del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, mediante una visita domiciliaria.

Para ilustrar lo antes señalado transcribo la siguiente tesis:

¹⁰Dicho de dos o más personas: Que tienen entre sí correlación sucesión inmediata. Diccionario de la Lengua Española, ibídem, p. 664.

¹¹ CARTAS SOSA Rodolfo, AYALA VALLEJO Graciela, Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal. editorial Themis, México 2001, p.104.

Tipo de documento: Tesis aislada
Octava época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990
Página: 324

“ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. REQUISITOS DEL CITATORIO SEGÚN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Atentos al espíritu del artículo 44, fracción II, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el objeto del citatorio, es que el particular conozca que en la fecha y hora en que se le cita se va a llevar a cabo un acto que lo afecta, como lo es, la práctica de la visita domiciliaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y para que se practique con el contribuyente la diligencia, por tanto, si en la demanda de nulidad se cuestiona sobre las menciones que deben hacerse en el citatorio relativo a la orden de visita fiscal, debe tomarse en cuenta que, como su objeto en este caso no se constriñe únicamente a citar para que "se reciba la orden de visita", sino también para efectuar la citada auditoria personalmente con el visitado o su representante legal, a más de que, el acto de notificar y entregar la orden de visita, constituye propiamente una diligencia de carácter administrativo al igual que la práctica de la visita domiciliaria; por ello, basta que en el citatorio se indique que es para llevar a cabo una diligencia de orden administrativo, que se fije el día y la hora para su desahogo, se cite al contribuyente o su representante legal en el DOMICILIO PRECISADO EN LA ORDEN DE VISITA Y SE EXPRESE LA AUTORIDAD QUE EXPIDE EL DOCUMENTO CONTENTIVO, para que éste se considere legal, ya que además, el precepto en comento

no establece entre los requisitos para que tenga validez, que en éste deba especificarse que es "para que se reciba la orden de visita".

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 15/90. "Promotora de Ventas, S.A. de C.V.". 22 de mayo de 1990. Mayoría de votos de: Ramón Medina de la Torre y Rogelio Camarena Cortés. Disidente: Jorge Alfonso Álvarez Escoto. Ponente: Rogelio Camarena Cortés. Secretario: Bernardo Olmos Avilés".¹²

1.4.1. Contenido de la orden de visita domiciliaria.

El artículo 43 del Código Fiscal de la Federación establece los requisitos que deben contener las órdenes de visita domiciliaria, el cual tiene su apoyo en el párrafo segundo del artículo 16 Constitucional, conforme al cual las autoridades administrativas, dentro de las que están las autoridades fiscales, podrán practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se ha cumplido con las disposiciones fiscales y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, para lo cual debe cumplirse las formalidades exigidas.

Las visitas domiciliarias se ordenan por la autoridad competente a través de una orden de visita domiciliaria, la cual debe contener lo siguiente, debe hacerse por escrito en documento impreso, contener correctamente los datos del nombre, denominación o razón social del contribuyente a quien se dirige. Señalar la autoridad que la emite, señalar los fundamentos o disposiciones legales y los motivos con base en los cuales se emite, e indicar el objeto o propósito de la

¹² IUS 2008.

visita. La firma autógrafa del funcionario competente, los ejercicios y/o periodos y las obligaciones fiscales que se van a revisar.

Artículo 43 del Código Fiscal de la Federación señala que en la orden de visita, además de los requisitos a que se refiere el artículo 38 de este Código, se deberá indicar:

I.- El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita. El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.

II.- El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado.

Las personas designadas para efectuar la visita la podrán hacer conjunta o separadamente.

III. Tratándose de las visitas domiciliarias a que se refiere el artículo 44 de este Código, las órdenes de visita deberán contener impreso el nombre del visitado excepto cuando se trate de órdenes de verificación en materia de comercio exterior y se ignore el nombre del mismo. En estos supuestos, deberán señalarse los datos que permitan su identificación, los cuales podrán ser obtenidos, al momento de efectuarse la visita domiciliaria, por el personal actuante en la visita de que se trate.

1.4.2. Autoridad administrativa que puede expedir la orden.

La orden de visita es un acto que solo la autoridad administrativa puede expedir. Por disposición constitucional, se establece claramente que en materia de visitas domiciliarias las mismas serán practicadas por autoridades administrativas. Para el caso concreto de contribuciones federales, el Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1.5. Diligencia de las Visitas Domiciliarias.

El horario de trabajo del fisco es el comprendido a partir de las siete treinta a las dieciocho horas, el cual debe efectuarse en días y horas hábiles. Una diligencia de notificación que se inicie en horas hábiles podrá concluir en horas inhábiles sin que afecte su validez. En relación a mercancía de bienes en transporte, para verificar que la mercancía es nacional o se ha cubierto el derecho para su importación se considerarán hábiles todos los días del año y las veinticuatro horas del día.

Los días inhábiles son los señalados en el Código Fiscal de la Federación, los cuales son los sábados y los domingos, el 1° de enero; el 5 de febrero; el 21 de marzo; el 1° de mayo; el 5 de mayo; 16 de septiembre; el 12 de octubre; el 1° y 20 de noviembre; el 1° de diciembre de cada seis años, cuando corresponda la transmisión del poder ejecutivo Federal y el 25 de diciembre.

Así mismo son días inhábiles en que tengan vacaciones generales el gobierno federal, excepto cuando se trate de plazos para la prestación de declaraciones y pago de contribuciones. Cabe aclarar que no son vacaciones generales las que se entregan en forma escalonada.

El fisco tiene la facultad para habilitar días inhábiles, lo cual altera el cálculo de plazos siempre que tal disposición sea comunicada al contribuyente.

1.6. Notificaciones.

Es el acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber en materia fiscal una resolución administrativa, a la persona que se le conoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal.

Artículo 38 del Código Fiscal de la Federación señala que los actos administrativos que deban notificarse deberán tener por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deberán ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de la emisión.

IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

V. Ostentar la firma del funcionario competente, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigida, se señalarán los datos suficientes que permita su identificación en el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener

la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Toda notificación surte efecto el día hábil siguiente a aquél en que fueron practicadas, al realizarse la misma se le proporciona al interesado copia del acto administrativo que se notifique.

En caso de que dicho acto lo hagan directamente las autoridades fiscales se señala la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si este se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

También surte efectos de notificación en forma, desde la fecha en que el interesado o su representante legal manifiesten haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notificación.

Dado que el notificador es un funcionario del Servicio de Administración Tributaria que tiene trato directo con los contribuyentes o representantes legales, es indispensable observar las formalidades siguientes al realizar sus diligencias:

Llevará consigo el oficio de habilitación como notificador, fundamentado en el Reglamento Interior del Servicio de la Administración Tributaria y en los artículos correspondientes del Código Fiscal de la Federación.

El oficio señalará la vigencia de la habilitación, contendrá la fotografía del notificador, y sello y firma del Administrador de la oficina que emite la notificación.

El notificador deberá portar siempre su gafete de identificación actualizado y autorizado como funcionario del Servicio de la Administración Tributaria.

Al presentarse en el domicilio fiscal del contribuyente, antes de otro acto deberá realizar su presentación oficial, mostrando su oficio de habilitación y portando en un lugar visible su gafete.

Solicitará entrevistarse con el contribuyente o representante legal y señalará a la persona con quien debe entender su diligencia.

Al estar frente al contribuyente o al representante legal se presentará formalmente, le informará que realizará una diligencia de carácter administrativo y le solicitará una identificación para verificar que se trata del contribuyente o del representante legal.

Una vez cumplidos los requisitos anteriores, el notificador procederá a efectuar la diligencia de notificación observando lo siguiente:

- Proporcionar al interesado copia del acto administrativo que se notifique.
- Levantar acta en la que se asentará la fecha de notificación, recabándose en ella el nombre y la firma de la persona con quien se llevó a cabo la diligencia.
- Proporcionar copia del acta de notificación.
- Si la persona se negara a firmar o proporcionar datos, se hará constar en el acta de notificación.
- El notificador y el notificado deben identificarse con documento oficial.

Si se notifica un acto administrativo como la omisión de una obligación o nos notifican una orden de visita domiciliaria, debemos acudir a solicitar orientación a

los Módulos de Atención al Contribuyente ubicados en las Administraciones Locales de Asistencia, para verificar que se realizan de acuerdo con el procedimiento especificado en el Código Fiscal.

El notificado debe verificar los siguientes requisitos de la notificación:

I. Que esté por escrito en documento impreso en hoja o digital.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Además de los requisitos que deben cumplir las notificaciones, el contribuyente también debe vigilar otros aspectos como los siguientes:

El notificador deberá asegurarse que entrega la notificación a la persona indicada; para este efecto, solicita una identificación oficial de la persona a la que se notifica, como pueden ser: la del Instituto Federal de Elector o el pasaporte, y compara y anota en el acta de notificación los datos de identificación del notificado y su firma.

Otro punto en el que hay que poner especial atención es que las notificaciones surten efectos al día hábil siguiente a aquél en que se practicaron, y toda notificación personal, realizada con quien deba entenderse será legalmente válida, aun cuando no se efectúe en el domicilio respectivo.

Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

También hay que señalar que la práctica de diligencias por las autoridades fiscales deberá efectuarse en días y horas hábiles, que son las comprendidas entre las siete treinta y las dieciocho horas. Una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez.

1.6.1. Formas de notificar los actos administrativos.

Nuestra Constitución señala en su artículo 16 que ningún gobernado podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Uno de los medios que tiene la autoridad fiscal para comunicarse y solicitar información, son las notificaciones; a través de ellas, la autoridad informa, ordena o transmite mensajes a los sujetos tenedores de un derecho o al sujeto obligado al cumplimiento de una obligación fiscal.

1.6.1.1. Personalmente.

Personalmente por correo certificado con acuse recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos, actos administrativos.

La notificación personal ha de hacerse al interesado, o a su representante, en el último domicilio que hubiere señalado ante las autoridades fiscales en el

procedimiento administrativo de que se trate dejándole cédula en la que se hará constar la fecha y la hora que se entregue, la autoridad que ordene practicar la misma, la determinación que se mande notificar, el nombre y apellido de quien se entrega, recogiénole la firma en la razón que se asentará en el acto. El notificador previamente a lo anterior, deberá cerciorarse de que la persona por notificar se encuentra en el domicilio al que acude; cuando no pudiera hacerse la notificación personal en la casa del interesado, ni se conociere el asiento principal de sus negocios, se podrá notificar en el lugar donde se encuentre. En este caso, las notificaciones se firmarán por el notificador y por la persona a quien se hicieren; quien no supiere o no pudiere firmar, estampará su huella digital.

Si en el domicilio del interesado no se encontrare éste ni su representante legal, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente, o para que acuda a notificarse, dentro de un plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales y si el domicilio se encontrara cerrado, el citatorio se dejará con un vecino.

Si la persona a quien hubiere de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se hará por conducto de la persona que se encuentre en el domicilio donde se realiza la diligencia y de negarse ésta a recibirlo, se realizará por instructivo que el notificador fijará en la puerta del domicilio, haciendo constar este hecho en la cédula¹³ correspondiente.

En el momento de la notificación debe entregarse a su notificado o a su representante legal o a la persona con la que se entienda la misma, copia del documento a que se refiere la notificación, debiéndose tomar por escrito la razón de la diligencia.

¹³ Documento judicial destinado a llevar a efecto una notificación por cédula. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p. 150.

La notificación enviada por correo certificado con acuse de recibo, aun cuando no se ha considerado en la vida practica como un notificación de carácter personal no la contribuye necesariamente, pues no existe forma de comprobar que el sobre tenia la copia del acto a notificarse y en caso de conflicto, se deja al interesado en estado de indefensión, pues tiene que probar que no recibió la misma, esto es, se verá en la necesidad de acreditar hechos negativos.

1.6.1.2. Por estrados.

Se hacen fijando durante cinco días el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación. La autoridad deja constancia en el expediente respectivo. En estos casos, se tiene como fecha de notificación la del sexto día siguiente a aquel en que se fijó el documento.

1.6.1.3. Por edictos.

La notificación por edictos consiste en publicaciones en los periódicos oficiales o en los de mayor circulación y solo procede cuando la persona a quien debe notificarse hubiera fallecido o no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio de éste o el de su representante no se encuentre en territorio nacional, el artículo 140 del Código Fiscal de la Federación establece que las notificaciones se realizarán haciendo publicaciones que tengan un resumen de la resolución por notificar y deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación de la República.

Las notificaciones se pueden hacer en la oficina de la autoridad fiscal, cuando el interesado se presente en la misma.

Se podrá notificar en el domicilio mencionado en el Registro Federal de Contribuyentes, salvo que se hubiere designado otro para recibir notificaciones al iniciar alguna instancia¹⁴ o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándose de las actuaciones relacionadas con el trámite o resolución de los mismos.

1.7. Autoridad facultada para practicar la visita domiciliaria.

En el artículo 17 del Reglamento Interior del Servicio de la Administración Tributaria, se establece la competencia de la Administración General de la Auditoría Fiscal Federal; mientras en las fracciones III, VIII, y X del mismo artículo se precisa que le corresponde ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, vigilancia, reconocimientos aduaneros y verificaciones, así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

De lo anterior, se concluye que la Administración General de la Auditoría Fiscal Federal es el órgano superior de fiscalización en materia de contribuciones federales, el cual puede ordenar y practicar visitas domiciliarias a cualquier contribuyente, a través de los diversos funcionarios facultados. A su vez cuenta con una Administración Especial de Auditoría Fiscal facultada para ordenar y practicar visitas domiciliarias.

1.8. Identificación del personal de actuaciones.

En la visita domiciliaria el auditor del fisco está obligado a identificarse con el visitado y, en caso de que ésta no se lleve a cabo en forma fehaciente, señalando la característica de su documento identificativo, tendrá por resultado la nulidad del

¹⁴Cada una de las etapas o grados jurisdiccionales del proceso destinado al examen de la situación debatida y a su decisión. DE PINA VARA Rafael, ibídem, p 323,

acta levantada y posteriormente de la visita domiciliaria, si esa diligencia influyó en el levantamiento del acta final.

Los datos para la debida identificación de los visitantes, que se asistan en el acta de inicio son los siguientes:

- a) Fecha de la credencial identificadora para determinar su vigencia.
- b) Nombre de la dependencia que expide la credencial identificadora para determinar su vigencia, así como el funcionario.

De lo anterior la siguiente tesis señala:

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990

Tesis: 2a./J. 6/90

Página: 135

Genealogía: Gaceta número 35, Noviembre de 1990, página 72.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 576, página 419.

“VISITAS DOMICILIARIAS REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACION DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN.

Para satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación en las visitas domiciliarias, es necesario que en las actas de auditoría se asienten todos los datos necesarios que permitan una plena seguridad de que el visitado se encuentra ante personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que por tal motivo pueden introducirse a su domicilio, por lo que es menester se asiente la fecha de las credenciales y el nombre de quien las expide para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas

efectivamente prestan sus servicios en la Secretaría, además de todos los datos relativos a la personalidad de los visitantes y su representación, tomando también en cuenta que mediante la identificación mencionada, se deben dar a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad, para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas de inspección o visita, pueden derivar posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.

Contradicción de tesis 6/89. Entre las sustentadas por el Tercero y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de agosto de 1990. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Carlos de Silva Nava. Ponente: Fausta Moreno Flores de Corona. Secretario: Mario Alberto Adame Nava.

Tesis de Jurisprudencia 6/90 aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada celebrada el diecinueve de octubre de mil novecientos noventa. Unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León. Ausente: Presidente José Manuel Villagordoa Lozano”.¹⁵

1.9. Identificación del contribuyente.

El contribuyente se identifica ante los visitantes, al exhibir documento público con fotografía expedido por autoridad. Así mismo comprueba estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes con la exhibición de la cédula personal. Tratándose del representante de una persona moral, acredita su personalidad con el testimonio de la escritura pública constitutiva de la persona moral de que se

¹⁵ IUS 2008.

trate, el cual debe estar inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

Así mismo, los visitadores le preguntan bajo protesta de decir verdad que a la fecha su cargo no le ha sido revocado.

1.10. Designación de testigos.

La designación de los testigos para la validez de las actas de visita domiciliaria debe asentarse de manera expresa que se requirió al visitado para hacerlo, no siendo lícito pretende satisfacer este requisito.

De lo anterior se desprende la siguiente tesis:

No. Registro: 195.599

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VIII, Septiembre de 1998

Tesis: I.7o.A.9 A

Página: 1222

“VISITAS DOMICILIARIAS. FORMA DE DESIGNAR A LOS TESTIGOS EN SU PRÁCTICA.

De la lectura de la fracción III del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación, se advierte con claridad que al iniciar la práctica de las visitas domiciliarias el visitador tiene la obligación de requerir al visitado para que designe a dos testigos, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo lo hará él; de ahí, que ese mismo procedimiento debe observarse en el supuesto de que la persona con quien se entienda la

diligencia designe un solo testigo; esto es, que el funcionario debe requerir nuevamente al visitado para que designe al segundo testigo y apercibirlo que de no hacerlo, él lo designará; de tal suerte que se satisfaga plenamente el requisito señalado en el artículo invocado con antelación.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1757/98. Florentino Nicanor Rubio Sánchez. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa”.¹⁶

1.11. Actas de la visita domiciliaria.

En relación a la naturaleza jurídica de las actas levantadas en la visita domiciliaria, se deben estimar que son documentos públicos, por que son expedidos por servidores públicos, por lo que no bastan para hacer prueba plena respecto de que los hechos a que las mismas se refieren, aunque debe reconocerse que exista a favor de las mismas la presunción de validez del acto administrativo, ya que incumbe al interesado desvirtuar su contenido mediante pruebas adecuadas.

La presunción de validez de los actos administrativos está fundada en que los auditores del fisco deben de tener los elementos necesarios encaminados a demostrar su decisión y lo asentado en el acta fue conforme a derecho.

Los auditores deben consignar en sus actas los fundamentos de sus apreciaciones, ya que las simples afirmaciones que consignan las actas que

¹⁶ Ídem.

levantan no son suficientes para comprobar la veracidad de las mismas o documentos que estuvieron a la vista para llegar a la conclusión que les permita consignar dichos asertos en sus actas.

Asimismo, el auditor no relaciona acto alguno positivo del cual no pueda abstenerse la veracidad del hecho que hizo constar en acta de visita domiciliaria.

Desde luego, que nuestra aseveración, en el sentido de que esas actas son documentos públicos, sin embargo, admite pruebas en contrario, pues de otra manera el procedimiento de las autoridades sería irrefutable en todo caso y su argumentación sería suficiente para determinar la procedencia de un crédito fiscal.

1.11.1. Actas de inicio.

El acta de inicio es el documento que se levantará en el domicilio visitado, con el cual se hace constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores, las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el período revisado aunque dichos efectos no se consignen en forma expresa. Las opiniones de los visitadores asentadas en el acta sobre el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones fiscales y sobre la situación financiera del visitado, no constituye resolución fiscal.

El acta de inicio está integrada generalmente con su rubro, número de folio del acta, lugar donde se levanta, fecha, hora, nombre, puesto y adscripción de los visitadores que la levantan, personal, hechos, apercibimiento, lecturas y cierre del acta, fe de erratas, asimismo por el nombre y firma del visitado, los visitadores y de los testigos.

Por lo que se refiere al rubro de las actas de visita, en éste se encuentra el nombre o razón social del visitado, su actividad preponderante, su domicilio fiscal, su Registro Federal de Contribuyente, entre otros.

En relación a la parte de personalidad, esta consiste en que se hace constar en el acta de visita, que la persona con que se entendió la visita domiciliaria acreditó su personalidad mediante Escritura Pública y que, acto seguido, se le requirió para que nombrara dos testigos de asistencia y si sobre el articular sí designó o no a los mismos.

El contenido de esta acta de inicio, puede ser variable, ya que puede contener algún requerimiento de documentación o información, aseguramiento de contabilidad o recogimiento de la misma.

Una vez que se hacen constar los hechos aludidos, se pasa a la lectura y cierre del acta, señalándose lugar, hora y fecha en que se dio por terminada el acta de visita, domiciliaria, entregándose al visitado una copia legible de dicha acta, previa firma de la misma de todos los que en ella intervinieron.

1.11.2. Actas parciales.

Las actas parciales pueden y deben levantarse desde el momento mismo en que se inicia la visita, y hasta antes de que la misma concluya, es decir, durante todo el desarrollo de la visita, pues por disposición expresa contenida en la fracción IV, primer párrafo, del artículo 46, del Código Fiscal de la Federación, en ellas se pueden y deben hacer constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita.

Antes de iniciada una visita domiciliaria, no es posible jurídicamente levantar actas parciales, pues todavía no se está desarrollando la visita igualmente, después de

concluida la visita, tampoco es posible jurídicamente levantar actas parciales, por ya no estarse desarrollando tal visita.

Si se llegara a levantar un acta parcial después de concluida la visita, la misma será totalmente ilegal, por violar flagrantemente la fracción IV del artículo antes señalado.

Por otro lado, los visitadores no pueden ni deben levantar actas parciales de visita antes de iniciarla, ya que las mismas solo pueden elaborarse durante el desarrollo de la misma. Por ello, siempre que los visitadores levantan actas parciales, tal proceder constituye prueba plena de que la visita domiciliar ya se ha iniciado, y que ya se está desarrollando, pues de otra suerte, si todavía no se iniciara la visita, los visitadores estarían legalmente impedidos para levantar actas parciales. Si ya elaboraron las actas parciales, es porque ya iniciaron la visita, misma que se está desarrollando.

También se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. En la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio o fracción de éste, se ampliará el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro de un plazo inicial de veinte días.

1.11.3. Última acta parcial.

Esta tiene importancia, ya que entre ésta y el acta final, deberán transcurrir cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones consignadas en las actas, relacionadas con el causante visitado o que conozca de terceros.

De no inconformarse el contribuyente con lo que señala el acta parcial, esta conducta encuadra a lo tipificado por el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación.

Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el citado artículo, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señale el lugar en que se encuentre, siempre que éste sea el domicilio fiscal o lugar autorizado para llevar su contabilidad o no prueba que estos se encuentren en poder de una autoridad.

Al respecto es interesante señalar que no basta que el visitado señale el lugar en que se encuentran los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones consignadas en la última acta parcial, pues se requiere además que dicho lugar señalado sea precisamente su domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar su contabilidad.

La omisión de llevar la contabilidad en el domicilio fiscal, que sea descubierta en el ejercicio de las facultades de comprobación constituye una infracción, señalada en la fracción III del artículo 83 de dicho Código.

Llevar la contabilidad en forma distinta a como las disposiciones de este Código o de otras leyes señala; llevarla en lugares distintos a los señalados en dichas disposiciones.

Por lo anterior, si el visitado lleva su contabilidad en lugar distinto al de su domicilio fiscal o al lugar autorizado para llevar su contabilidad, se le tendrán por consentidos los hechos consignados en la última acta parcial, además de que se hará acreedor a la imposición de dicha multa.

1.11.4. Acta de ratificación de las visitas domiciliarias.

Cuando las diligencias iniciales se entiendan con terceros ajenos al visitado y su representante legal, los visitadores hacen todo lo posible, desde solicitarlo respetuosamente, hasta exigirlo, para que el visitado o su representante legal atiendan personal y directamente el desarrollo de la visita.

Efectivamente, si la orden de visita se entrega a un tercero que no es representante legal del visitado, los visitadores desde ese momento, tratan por todos los medios, de convencer al visitado o a su representante legal, de que se presente personalmente y directamente para entender con ellos la visita domiciliaria.

No importa que el visitado o su representante legal estén de viaje o se encuentren enfermos. Igualmente los visitadores exigirán que se presenten al lugar visitado, solicitando que se regresen de viaje, o que aún enfermos comparezcan al domicilio visitado. Desde luego, todo esto lo exigen los visitadores por conducto de las personas que los atienden, a quienes verbalmente les dejan recados para el visitado o para su representante legal, a fin de que se presenten personal y directamente a entender la diligencia.

1.11.5. Actas complementarias.

Son levantadas para señalar los hechos, omisiones y circunstancias que los visitadores conocieron después de concluida la visita domiciliaria.

Es incuestionable, que en el levantamiento de estas actas complementarias, la autoridad fiscal puede cometer actitudes ilegales, en la medida de que su procedimiento no se encuentra regulado en la ley, pero lo que si es tajante, que en esas actas complementarias no se deben señalar los hechos que debieron hacer constar en las actas parciales o finales, por ello, los auditores deben aludir a

hechos que se conocieron después de haber cerrado el acta final, porque en caso contrario se puede presumir válidamente que los hechos asentados en las actas complementarias no tienen eficacia probatoria, porque o fueron confeccionados en la oficina de la autoridad o fue sin la intervención del contribuyente.

1.11.6. Actas en las oficinas de las autoridades fiscales.

Cuando resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se hagan constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales. En este caso se deberá notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entienda la diligencia, excepto en el supuesto de que el visitado hubiere desaparecido del domicilio fiscal durante el desarrollo de la visita.

1.11.7. Acta final.

Es la que se levanta al concluir la visita, la cual tiene el propósito de hacer constar los resultados, es decir, los hechos y omisiones en forma circunstanciada, la razón por la cual contiene las operaciones realizadas por los visitadores para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales a cargo del contribuyente, las cuales no constituyen resolución fiscal.

Así mismo, son parte integrante de esa acta final, las actas parciales y los papeles de trabajo que con motivo de esa visita hayan elaborado los auditores.

La estructura del acta final de auditoría: en forma objetiva la estructura del acta final como instrumento público, para lo cual se divide: en encabezado y cuerpo del acta.

Por lo que se refiere al encabezado es la parte superior en cuyos extremos derecho e izquierdo se encuentran especificados los datos de identificación del contribuyente.

Es obligación de los visitadores levantar el acta final dentro de los veinte días hábiles siguientes al cierre de la última acta parcial. Dentro de este mismo plazo, el contribuyente podrá solicitar una reunión con el comité de evaluación de resultados, integrados por el Administrador Fiscal de la Federación que corresponda y el Subadministrador de Auditoría Fiscal. En esta reunión se le deberán aclarar las dudas que pudiera tener sobre las irregularidades observadas.

El comité, a solicitud del contribuyente, le proporcionará la información necesaria para que pueda corregir su situación fiscal presentando las declaraciones complementarias.

Para ilustrar lo anterior, a continuación transcribo la siguiente tesis:

No. Registro: 181.401

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Mayo de 2004

Tesis: VI.3o.A.183 A

Página: 1855

**“VISITA DOMICILIARIA. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN
"CIERRE DEL ACTA FINAL" CONTENIDA EN LA FRACCIÓN VI DEL
ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El citado dispositivo establece: "La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas: ... VI. Si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su

representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado; en ese momento cualquiera de los visitadores que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. ...". Así, la expresión "cierre del acta final" debe analizarse en su integridad para concluir que no se refiere al momento de conclusión del acta respectiva, sino al levantamiento del acta final con la que se cierra todo el procedimiento de visita, dado que la cita para el visitado o su representante sólo debe hacerse una vez para todos los efectos del acta final de la visita domiciliaria, de acuerdo con la intención del legislador. En ese sentido, para el levantamiento del acta final, si no se encuentra el contribuyente o su representante legal, sí es indispensable el citatorio respectivo, justamente para llevar a cabo ese acto de conclusión del procedimiento fiscalizador, pero no es necesaria esa exigencia cuando al finalizar el acta correspondiente no se encuentre el contribuyente o su representante, porque sería una doble cita. De ahí que baste que ésta sea para que el interesado esté presente para el levantamiento del acta final de visita domiciliaria, para todos sus efectos legales, no así para su conclusión que se da momentos después.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 39/2004. Aceites y Proteínas El Calvario, S.A. de C.V. 11 de marzo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Juan Carlos Ríos López".¹⁷

¹⁷ Ídem.

1.12. Plazo para concluir la visita domiciliaria.

Las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de doce meses contados a partir de que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.

1.13. Suspensión de plazo por interposición de medios de defensa.

Si durante el plazo para concluir la visita domiciliaria o la revisión de la contabilidad del contribuyente en las oficinas de las propias autoridades, los contribuyentes interponen algún medio de defensa en el país o en el extranjero contra los actos o actividades que deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación, dichos plazos se suspenderán desde la fecha en que se interpongan los citados medios de defensa hasta que se dicte resolución definitiva de los mismos.

Cuando las autoridades no levanten el acta final de la visita o no notifiquen el oficio de observaciones, o en su caso, el de la conclusión de la revisión dentro de los plazos mencionados, ésta se entenderá concluida en esa fecha, quedando sin efecto la orden y las actuaciones que de ella se derivaron durante dicha visita o revisión.

La suspensión en los plazos para concluir la visita domiciliaria o las revisiones de gabinete, tiene por objeto se genere la paralización o cesación temporalmente limitada de las facultades de comprobación, susceptible de realizarse, consistente en impedir para lo futuro la caducidad, cuyo desarrollo, y consecuencias se entiende a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide el plazo anteriormente transcurrido.

Para que se esté en posibilidad jurídica de darle continuidad en base del principio de economía y sencillez procesal en los siguientes casos:

a) Huelga, a partir de que se suspenda temporalmente el trabajo y hasta que éste termine.

b) Fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión.

c) Cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando no se le localice en el que haya señalado, hasta el momento en que se le localice.

d) También procede la suspensión desde la fecha en que se interponga algún medio de defensa en el país o en el extranjero en cuanto a cuotas compensatorias, clasificación arancelaria o litigio por incumplimiento de un tratado internacional.

1.14. Terminación anticipada.

Las autoridades fiscales deberán concluir anticipadamente en los domicilios fiscales que hayan ordenado, cuando el visitado se encuentre obligado a dictaminar sus estados financieros por contador público autorizado o cuando el contribuyente opte por hacerse dictaminar sus estados financieros.

Dicho de otra forma la autoridad fiscal, a su juicio y tomando en consideración las circunstancias que tuvo para ordenarlas, concluirá anticipadamente la visita en el domicilio fiscal en el que hayan ordenado, cuando el visitado hubiere presentado dentro del plazo a que se refiere el párrafo quinto del artículo 32-A de este código, aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestando su deseo de optar por presentar sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado, tratándose de contribuyentes que se ubiquen en los supuestos a que

se refiere el párrafo cuarto del mencionado artículo y siempre que dicho aviso haya surtido efectos de conformidad con el Reglamento del Código Fiscal de la Federación .

En el caso de conclusión anticipada se deberá levantar acta en la que se señale la razón de tal hecho.

Preconclusiones.

Primera.- La visita domiciliaria es el acto de fiscalización que las autoridades realizan para verificar que los contribuyentes han cumplido con sus obligaciones fiscales , y consiste en la revisión directa de la contabilidad, incluyendo datos, informes, así como declaraciones y comprobantes de pago de contribuciones, bienes o mercancías, en su domicilio fiscal, establecimientos o locales, para en su caso determinar las contribuciones omitidas, actualización, multas y recargos que correspondan.

Segunda.- Para poder realizar la visita la autoridad deberá notificar al contribuyente mediante una orden la cual debe ser por escrito, en documento impreso contener correctamente los datos del contribuyente, señalar la autoridad que lo manda y en base a la cuál se emite, el porqué de la visita, la firma del funcionario, el lugar donde será la visita, el nombre del visitador y los períodos que se van a revisar.

Tercera.- El encargado de llevar a cabo la visita domiciliaria deberá levantar actas desde el momento en que inicie la visita hasta que termine en las cuales hará constar de forma circunstanciada los hechos u omisiones que se presentaren durante el desarrollo de la visita.

Cuarta.- La autoridad fiscal deberá concluir de manera anticipada la visita domiciliaria cuando el contribuyente visitado se encuentre obligado a dictaminar sus estados financieros por contador público registrado, o bien, que haya optado por hacerlo y no haya cumplido con haber solicitado información al contador respecto al dictamen que éste haya elaborado, se deberá continuar con la visita si a juicio de la autoridad la información proporcionada no es suficiente para conocer la situación fiscal del contribuyente, o bien cuando se solicite información y no sea presentada dentro de los plazos, o en su caso, cuando en el dictamen exista

abstención de opinión, opinión negativa o salvedades que tengan implicaciones fiscales.

Quinta.- La autoridad cuenta con un plazo de doce meses para concluir la visita domiciliaria a partir de de que se le notifique al contribuyente de este acto de molestia, siempre que el contribuyente no sea integrante del sistema financiero en este caso tendrá dieciocho meses o cuando la autoridad fiscal o aduanera solicite información a autoridades fiscales de otro país, la autoridad contará con dos años para concluirla.

CAPÍTULO II.

REGLAS, DERECHOS Y CONCEPTOS BÁSICOS EN LAS VISITAS DOMICILIARIAS

En este capítulo señalaré las reglas que se deben cumplir en el momento en que se desarrolla la visita al domicilio del contribuyente. Lo derechos y obligaciones de los contribuyentes visitados, y los conceptos básicos para comprender mejor en qué consiste la facultad de comprobación por medio del procedimiento que marca la ley para tal practica.

2.1. Reglas para el desarrollo de la visita domiciliaria.

“De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas que hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado”.¹⁸

2.1.2. Acta parcial por cada lugar visitado.

Si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales, mismas que se agregan al acta final de la visita que haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares. En los casos referidos, se requerirá la presencia de dos testigos en cada establecimiento visitado en donde se levantará acta parcial cumpliendo al respecto con lo previsto en la fracción II del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁸ CARRASCO IRIARTE Hugo, Derecho Fiscal II, editorial IURE, México 2009, p.236.

2.1.3. Sellar o colocar marcas.

Durante el desarrollo de la visita, los visitantes a fin de asegurar la contabilidad, podrán indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentran, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto formulen, siempre que dicho aseguramiento no impida la realización de las actividades del visitado.

2.1.4. No se impide la realización de actividades.

Se considera que no se impide la realización de actividades cuando se asegura la contabilidad o correspondencia no relacionada con las actividades del mes en curso y de los anteriores.

2.1.5. Documentos necesarios al visitado para realizar sus actividades.

Si algún documento de los que se encuentran en los muebles, archiveros u oficinas sellados, es necesario al visitado para realizar sus actividades, se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitantes, quienes podrán obtener copia del mismo.

2.1.6. Actas parciales complementarias.

Con la misma formalidad a que se refieren las fracciones I a III del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de la visita.

2.2. Obligaciones de los visitados.

Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la misma.

Mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales de los que los visitadores podrán sacar copias para que previo cotejo con sus originales que certifiquen por éstos sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita.

Permitir la verificación de bienes, mercancías, así como de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados.

Deberán poner a disposición de los visitadores el equipo de cómputo y sus operadores, para que los auxilien en el desarrollo de la visita. Cuando los visitadores lleven su contabilidad o parte de ella con el sistema de registro electrónico, o microfilm o graben en discos ópticos o en cualquier otro medio que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, deberán poner a disposición de los visitadores el equipo de cómputo y sus operadores, para que los auxiliaren en el desarrollo de la visita.

Obtención de copias de la contabilidad y demás papeles relacionados con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, para que previo cotejo con los originales se certifiquen por los visitadores. Cuando se dé alguno de los supuestos que a continuación se enumeran:

1. El visitado, su representante o quien se encuentre en el lugar de la visita se niegue a recibir la orden.

2. Existan sistemas de contabilidad, registros o libros sociales, que no estén sellados, cuando deban estarlo conforme a las disposiciones fiscales.
3. Existen dos o más sistemas de contabilidad con distinto contenido, sin que se puedan conciliar con los datos que requieren los avisos o declaraciones presentados.
4. Se lleven dos o más libros sociales similares con distinto contenido.
5. No se hayan presentado todas las declaraciones periódicas a que obligan las disposiciones fiscales, por el periodo al que se refiere la visita.
6. Los datos anotados en la contabilidad no coincidan o no se puedan conciliar con los asentados en las declaraciones o avisos presentados o cuando los documentos que amparen los actos o actividades del visitado no aparezcan asentado en dicha contabilidad, dentro del plazo que señalan las disposiciones fiscales cuando sean falsos o amparen operaciones inexistentes.
7. Se desprendan, alteren o destruyan parcial o totalmente, sin autorización legal, los sellos o marcas oficiales colocados por los visitadores o se impida por medio de cualquier maniobra que se logre el propósito para el cual fueron colocados.
8. Cuando el visitado sea emplazado a huelga o suspensión de labores, en cuyo caso la contabilidad sólo podrá recogerse dentro de las cuarenta y ocho horas anteriores a la fecha señalada para el inicio de la huelga o suspensión de labores.
9. Si el visitado, su representante o la persona con quien se entienda la visita se niegan a permitir a los visitadores el acceso a los lugares donde se realiza la visita; así como mantener a su disposición su contabilidad, correspondencia o contenido de cajas de valores.

2.3. Conducta que deben asumir los visitantes ante el contribuyente.

- ▶ Deberán conducirse con respeto y propiedad, absteniéndose de prejuzgar o apresurar juicios sobre la situación fiscal del visitado.
- ▶ Deberán respetar el derecho de los contribuyentes de interponer los medios de defensa que a su interés convengan.
- ▶ Deberán abstenerse de manifestar presunciones infundadas.
- ▶ Deberán, en su caso, hacer constar pormenorizadamente en las actas de auditoría, las irregularidades fiscales encontradas y levantar siempre la última acta parcial.
- ▶ Se abstendrán de exigir a los contribuyentes una forma específica de pago de las multas cuando las leyes aplicables establezcan formas opcionales de pago.
- ▶ No podrán amenazar o insinuar al visitado que existe la posibilidad de imputarle delitos, ya que las acciones penales no las deciden los visitantes.
- ▶ No podrán comunicar al contribuyente en forma verbal las irregularidades encontradas durante la auditoría.

2.4. Derechos que tiene el contribuyente durante el procedimiento de la visita domiciliaria.

El Servicio de Administración Tributaria se asegura que el contribuyente reciba la información necesaria que le asista a conocer sus derechos y obligaciones contenidos en las distintas disposiciones fiscales y aduaneras, durante la realización de una visita domiciliaria, revisión de gabinete, verificación de las obligaciones aduaneras.

La Carta de Derechos del Contribuyente Auditado, la cual contiene de manera enunciativa mas no limitativa, los derechos, obligaciones y medios de defensa que precisan las disposiciones legales, los requisitos que deben contener las órdenes de visita y la revisión de gabinete, la forma en que éstas se llevan a cabo, las actas de auditoría que deben levantarse, los oficios que deben emitirse, cómo debe llevarse el procedimiento administrativo en materia aduanera, así como la forma en que deben conducirse las autoridades fiscales en los actos de fiscalización que practiquen.

Asimismo, se señalan los lugares y medios para presentar quejas y denuncias por violaciones o actos arbitrarios que cometan los visitantes, y los lugares para solicitar orientación o asesoría sobre los actos de fiscalización que le practique la autoridad fiscal, entre otra información.

Cuando le efectúen una visita domiciliaria, una revisión en su contabilidad u otros procedimientos para verificar si ha cumplido con el pago correcto de sus impuestos y demás obligaciones, tiene derecho a:

- Ser informado al inicio de los actos de comprobación de la autoridad fiscal de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actos. Para ello es obligación del personal que le efectúe la visita o la revisión entregarle la Carta de Derechos del Contribuyente Auditado.
- Las autoridades fiscales tienen un plazo máximo de seis meses para determinar las contribuciones omitidas cuando realicen visitas domiciliarias o revisiones fiscales. Si no lo hacen en dicho lapso se entenderá que no existe crédito fiscal a cargo del contribuyente por los hechos, contribuciones y periodos revisados.
- Cuando la autoridad determine contribuciones omitidas no puede volver a determinar cantidades adicionales con base en los mismos hechos.

Podrá hacerlo sólo cuando se conozcan hechos diferentes. En este caso se emitirá una orden expresando los motivos de los nuevos conceptos a revisar.

2.5. Procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, proceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el ordenamiento jurídico administrativo.

El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público, contribuye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad.

El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, él asegurará el interés general.

El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en juego. La administración pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales.

El procedimiento administrativo contenido en las leyes administrativas es muy variable y reviste caracteres complejos, todos ellos encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y demás propósitos de la administración pública.

Por medio de este procedimiento se obliga a los órganos públicos y a los particulares, a cumplir con disposiciones de carácter procesal que asegure la finalidad de la ley. Es frecuente la creación de procedimientos administrativos

originales propios para las nuevas leyes administrativas e inspiradas en adelantadas técnicas legislativas.

El procedimiento es un elemento formal del acto administrativo que domina la casi totalidad de la acción administrativa. Es la forma actuante de la Administración Pública.

2.6. Las formalidades esenciales del procedimiento.

Hay una total indefinición acerca de cuáles son esas, pero podemos indicar que son aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular, tales como escuchar a éste y notificarle las decisiones que afecten directamente.

2.7. Acto administrativo.

Es el acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral¹⁹ y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

La ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2 fracción primera señala que el acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

¹⁹ Acto o contrato del que se derivan obligaciones para una sola de las partes. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p.488.

A diferencia del derecho privado, este impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas.

El acto administrativo, como acto jurídico de la Administración Pública se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutivo y su presunción²⁰ de legitimidad, su unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos. La Administración Pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludible necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del gobierno. Son actos que no deben ser aplazados o dilatados de ingerencias judiciales, sino actos del poder público regulado por el bien común.

La Administración Pública tiene el derecho de actuar unilateralmente, es decir, sin la intervención de los particulares, por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones de los administrados.

También la administración pública puede actuar contractualmente y esos actos se denominan actos jurídicos²¹ contractuales, los cuales tienen su propio régimen jurídico.

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así pueda producir sus efectos regulares.

²⁰Es la operación lógica mediante la cual, partiendo de un hecho conocido, se llega a la aceptación como existen de otro desconocido o incierto. DE PINA VARA Rafael, *ibídem*, p. 416.

²¹Señala que los actos jurídicos. Manifestación de la voluntad susceptible de producir efectos jurídicos para que produzca efecto además de la capacidad para realizarlo, se precisa que verifique de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso. DE PINA VARA Rafael, *ob cit*, p. 54.

La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales.

El acto administrativo se considera formalmente como el acto legítimamente realizado por la administración pública y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares, en los casos de los actos condición y subjetivo o circunstancias necesarias para el acto administrativo produzca sus efectos legales.

En todo acto administrativo siempre hay un fin último, que es el resultado que la administración obtiene para el interés general.

“Royo Villanova el acto administrativo se explica en los siguientes términos: Es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza, se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública”.²²

2.7.1. Manifestación externa de la voluntad.

La infestación externa o declaración de voluntad es expresar una decisión del órgano administrativo, pronunciando en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo.

Tal voluntad de carácter unilateral, debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitado, y conferido conforme a la ley, respectivamente.

²² SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1988, p. 230.

2.7.2. Elementos del acto administrativo.

La doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en elementos subjetivos y elementos formales. Los elementos subjetivos son los siguientes: administración, órganos competencia, e investidura legítima del titular del órgano. Solamente la autoridad administrativa puede establecer o crear el acto administrativo, en los límites de su competencia.

El sujeto u órgano de la Administración competente para producir el acto. El acto administrativo es un acto jurídico realizado por el sujeto, autoridad u órgano de la Administración Pública, que obra en la esfera de su capacidad o competencia o en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público. Debemos distinguir el órgano que realiza la función administrativa, señalada en la esfera de su competencia, del titular que es la persona física que expresa la voluntad orgánica o legal.

Analizando los elementos del acto administrativo, Bonnard ha dicho: Todo acto comparte un motivo, un objeto, una finalidad y una manifestación de voluntad. El motivo es el antecedente que precede al acto y provoca. El objeto es el efecto producido inmediata y directamente por el acto en consideración del motivo y la finalidad, es decir, para querer que un elemento, una manifestación de la voluntad interviene para querer el objeto del acto en consideración el motivo y la finalidad, es decir, para querer que un cierto efecto sea producido en razón de ciertos antecedentes que existen y en vista de lo que resultará finalmente del efecto producido.

El motivo que es el antecedente o presupuesto que precede el acto y provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto. La finalidad es el propósito de interés público contenido en la ley. Los elementos formales o expresión externa del acto, que se integra por el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación.

2.7.3. Objeto.

Es lo que persigue la administración al emitir el acto, es decir, crear, transmitir, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad.

El objeto debe ser lícito y alcanzable, y estar contenido en ley que le asigne como competencia al órgano, y dentro de lo que faculte al servidor público.

El objeto, en sí, es el contenido del acto administrativo. El objeto o contenido se refiere a la declaración de la voluntad, conocimiento o juicio en que el acto consiste.

2.7.4. Competencia del acto administrativo.

Es la posibilidad que tiene el órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede y deben atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos²³, o sea, a la aptitud que estos reciben de la legislación para emitir los datos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario²⁴ o empleado con la facultad para ello.

²³En términos del artículo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p.454

²⁴Persona afecta, con carácter como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público. Quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo, gubernativo o político. DE PINA VARA Rafael, ibídem, p. 269.

La competencia la asigna la ley; las facultades deben de estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o en un acuerdo de delegación de facultades.

2.7.5. La forma escrita.

Es la forma como se exterioriza o expresa la voluntad de un órgano administrativo, el acto administrativo generalmente se manifiesta por escrito. La Constitución señala que los actos de autoridad deberán ser por escrito.

En la forma escrita de exteriorizar la decisión de la administración, han de observarse ciertas reglas o formalidades que la ley y la costumbre establecen; entre ellas mencionamos la fecha, la firma, a quién se dirige, su fundamentación y motivación.

En su acepción escrita, la expresión forma se entiende referida al modo de declaración de una voluntad ya formada, actuando como medio de transporte de dicha voluntad del campo psíquico al campo jurídico, a los fines de asegurar su prueba y debe permitir el exacto conocimiento de su contenido, con relación a los actos administrativos, la expresión forma abarca también el conjunto de formalidades y trámites a través de los que la voluntad administrativa se configura; esto es, el procedimiento de formación de dicha voluntad.

2.7.6. Fundamentación.

Fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. No señalar las normas que dan fundamento legal al acto vicia éste.

La fundamentación es decir, citar la ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y las facultades del servidor público.

2.7.7. Motivación.

La motivación o fundamentación de una resolución administrativa, llamada por algunos autores la causa que origina, constituye por tanto una garantía para el particular afectado. En los demás casos administrativos no está obligada a motivar sus actos, consiste en describir las circunstancias del hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado estos requisitos, fijando en lo que concierne a las resoluciones administrativas, fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos y motivarlas es mostrar que en el caso se ha realizado los supuestos de hecho que coordinan la aplicación de aquellos preceptos”.²⁵

2.8. Autoridad.

Autoridad o sujeto de la administración pública es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un Órgano del Estado y tener facultad de decisión.

Por extensión del concepto de autoridad comprende cualquier persona que ejerce el poder del Estado. El acto administrativo a de emanar de la autoridad pública.

Ello supone que se deriva de un ente público, el acto a de emanar del órgano competente para ello; y por último, el titular del órgano debe tener aptitud para actuar en relación con dicho órgano y en relación con los interesados.

Por lo tanto autoridad es toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley

²⁵ MARTÍNEZ MORALES Rafael, Garantías Constitucionales editorial IURE, México 2007 p. 86.

establece. Autoridad no es solo el que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo con sus funciones.

Rafael de Pina Vara señala que autoridad es: Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad.

2.9. Administración Pública.

La administración se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia, encargados legalmente de realizar los actos administrativos. El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos, individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa. Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar. A diferencia del sujeto activo que es la administración pública, el sujeto pasivo es el ente al que se dirige la acción administrativa.

Esta función contribuye con la facultad para llevar a cabo todos los actos administrativos que son del Poder Ejecutivo. La competencia administrativa es el límite de esas facultades, es decir, de una investidura²⁶ legal que permite al funcionario o titular, que deben reunir determinados requisitos, la realización o ejercicio de los actos administrativos, expresando la voluntad contenida en la ley, pero en ningún caso su propia voluntad o su interés personal. Toda extralimitación hace que el acto resulte viciado.

Cuando hablamos de funciones, nos referimos a la manifestación externa de una determinada organización o persona. En el caso de una Administración Tributaria,

²⁶Es el carácter que se adquiere con la toma de posesión de ciertos cargos o dignidades. Diccionario de la Lengua Española, *ibídem*, p. 1298.

se dirigen, como es lógico, al cumplimiento de su tarea principal, que es la de recaudar las contribuciones a que el Estado tiene derecho.

Conjunto de órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentralizados²⁷ atiende a la satisfacción de las necesidades generales que contribuye el objeto de los servidores públicos.

La Administración Tributaria es el conjunto de órganos de la administración pública encargados de la planeación, recaudación, control de los ingresos fiscales y, en general, de la aplicación y vigilancia del cumplimiento de las leyes fiscales.

Podemos afirmar que la Administración Tributaria, es la parte de la administración pública que se encarga de la planeación, recaudación y control de los ingresos públicos por concepto de contribuciones, del cuidado de la aplicación de las leyes tributarias y de vigilar su cumplimiento, en suma, de ejercer la competencia tributaria del Estado, de conformidad con la legislación que rige a esta materia.

Las reformas y programas realizados para aplicarse en la Administración Pública miran hacia la procuración de un servicio público eficiente. Tal es el caso en la Administración Tributaria actual, cuya creación obedece a las necesidades de modernización administrativa y a la necesidad de erradicar prácticas y vicios en el funcionamiento de la administración, que entorpecían la operación y dificultaban alcanzar los objetivos propuestos.

²⁷Son considerados como tales instituciones creadas por disposición del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, legal que adopten cualquiera que sea la estructura. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p. 391.

2.10. Contribuyente.

Contribuyente es el sujeto pasivo por antonomasia,²⁸ principal deudor tributario que aparece definido legalmente como el sujeto pasivo que realiza el hecho imponible.

El contribuyente viene fijado legalmente y su posición no puede alterarse por medio de pactos o negocios privados que podrán ser perfectamente válidos y surtir efectos en ese ámbito, pero no frente a la administración tributaria.

2.11. Sujeto activo.

Los sujetos activos son los que establecen, liquidan y recaudan. De esta manera, los sujetos activos serán la federación, las entidades federativas y los municipios²⁹ claro está que los municipios los establecerán mediante la legislación local.

Siempre lo será el Estado de acuerdo con lo establecido por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el sistema fiscal mexicano, son tres los sujetos activos de la obligación contributiva tributaria.

Dicho sistema fiscal mexicano se encuentra delegado por tres sujetos activos, hablando de manera directa por el Estado, ya que el Estado mismo, no capacitado para ejercer sus facultades como tal, sería un desorden, es por eso que existe una coordinación necesaria entre 3 sujetos para su segura recaudación.

²⁸ Nos indica que antonomasia es la denota que a una persona o cosa le conviene el nombre apelativo con que se la designa, por ser, entre todas las de su clase, la más importante, conocida o característica. Diccionario de la Lengua Española, ibídem, p.169.

²⁹ Es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p. 375.

2.12. Sujeto pasivo.

Es la persona física o moral mexicana o extranjera, residente en el territorio nacional o residente en el extranjero, cuya fuente de riqueza se encuentra en el territorio nacional que realiza el hecho generador de las obligaciones fiscales. El sujeto pasivo puede ser directo o responsable solidario en los términos del artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, que considera a los retenedores, terceros obligados por las leyes especiales a recaudar o hacer pagos provisionales por cuenta del sujeto pasivo directo, los liquidadores y síndicos, adquirientes de negociaciones, representantes de residentes en el extranjero,³⁰ tutores, quienes ejercen la patria potestad y legatarios.

Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones del Código Fiscal de la Federación se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Solo mediante la ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

2.13. Persona física.

Llamada también natural, es el ser humano, hombre o mujer. El derecho moderno no admite la posibilidad que carezca de la capacidad jurídica en abstracto.

Es un individuo con capacidad para contraer obligaciones y ejercer derechos; pueden prestar servicios, realizar actividades comerciales, arrendar bienes inmuebles y trabajar por salarios.

³⁰Nos indica que extranjero es en relación con una nación determinada, la persona que no pertenece a ella ni por nacimiento ni por naturalización. Diccionario de la Lengua Española, ob cit, p. 1026.

2.14. Persona moral.

Entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones.

El Código Civil para el Distrito Federal señala en su artículo 25: son personas morales: 1) La nación, los estados y los municipios. 2) Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley. 3) Las sociedades civiles y mercantiles. 4) los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a las que se refiera la fracción XVI del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Federal. Las sociedades cooperativas y mutualistas. 6) Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley. Las personas morales se conocen también como las denominaciones de civiles, colectivas, incorporales, jurídicas ficticias, sociales y abstractas.

2.15. Domicilio fiscal.

El domicilio del sujeto pasivo de la obligación en materia tributaria, es muy importante por las razones siguientes:

El domicilio de una persona sirve para fundar el derecho de un país, para gravar la totalidad de la renta o capital³¹, cualquiera que sea el lugar de origen y la nacionalidad del sujeto. En los Estados Federales el domicilio sirve para determinar que entidad local o municipio tienen derecho a gravar.

³¹ Señala que capital es el caudal, patrimonio o conjunto de bienes, pertenecientes a una persona, individual o social. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p.142.

Para fijar qué oficina es la que puede intervenir para la determinación, percepción y cobro de los créditos fiscales y para el cumplimiento de las obligaciones secundarias que corresponden al Estado.

Para determinar el lugar donde deben hacerse al sujeto las notificaciones, requerimientos de pago y demás diligencias que la ley ordena que se practiquen en el domicilio del causante.

2.15.1. Domicilio fiscal de las personas físicas.

Es el lugar donde residen habitualmente y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos el lugar donde simplemente residan y, en su efecto, el lugar donde se encuentren. Se presume que una persona reside habitualmente en el lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses.

El domicilio legal de una persona física es el lugar donde la ley le fije su residencia para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones aunque de hecho no este allí presente.

El artículo 10 del Código Fiscal de la Federación señala que:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Cuando realizan actividades empresariales, el local donde se encuentre el principal asiento de sus negocios.

b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presente servicios personales independientes, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.

c) En los demás casos, el lugar donde tenga el asiento principal de sus actividades.

2.16.2. Domicilio fiscal de las personas morales.

Lo tienen en el lugar donde se halle establecida su administración. Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliarias en el lugar donde lo hayan ejecutado. Las sucursales que operan en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.

El Código Fiscal de la Federación señala en su artículo 10 en su fracción II lo siguiente.

II. En el caso de personas morales.

a) Cuando sean residentes en el país, el local donde se encuentre la administración principal del negocio.

b) Si se trata de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en caso de varios establecimientos, el local donde se encuentre la administración principal el negocio en el país, o en su defecto el que designen.

En relación a lo anterior transcribo la siguiente tesis aislada:

No. Registro: 171.780

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Agosto de 2007

“DOMICILIO FISCAL. SU DETERMINACIÓN DEBE REALIZARSE CONFORME AL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN RELACIÓN CON LAS CONSTANCIAS DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR, CON INDEPENDENCIA DE QUE COINCIDA O NO CON EL MANIFESTADO ANTE EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES.

El legislador ordinario en el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación define y clasifica al domicilio fiscal dependiendo de si se trata de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, pero destacando en todos los casos como criterio prevaleciente de asignación, aquel lugar donde se encuentre el principal asiento de los negocios, o bien, aquel en el que se encuentre la administración principal del negocio. De manera que para la práctica de las diligencias de la autoridad hacendaria, el legislador la facultó para realizarla en el domicilio fiscal en que se encuentre real y materialmente la administración principal y no en cualquier otro domicilio convencional. En ese tenor, cuando de las constancias del juicio de nulidad se advierta que los actos del procedimiento fiscalizador de donde derivó el crédito fiscal impugnado se llevaron a cabo en el lugar que el contribuyente utiliza para el desempeño de sus actividades, o bien, en donde se encuentra el principal asiento de sus negocios, sea porque éste atendió personalmente algunas de las actuaciones relativas a dicho procedimiento o manifestó no tener otros locales, sucursales o bodegas, aquél debe reputarse como su domicilio fiscal; máxime si en tal lugar pudieron llevarse a cabo, por contar con los elementos necesarios, los actos de revisión por parte de la autoridad para verificar

el cumplimiento de sus obligaciones y el incoado no negó que allí fuese su domicilio fiscal. Lo anterior, con independencia de que los datos de éste no coincidan con los proporcionados al Registro Federal de Contribuyentes, pues el lugar que debe considerarse como domicilio fiscal no queda sujeto a la voluntad del particular o a lo que éste señale ante la autoridad hacendaria, sino a las hipótesis del mencionado numeral 10; más aún si se atiende a que el normativo 136, párrafo segundo, del citado código establece que las notificaciones se podrán efectuar en el último domicilio que el interesado haya señalado para efectos del referido registro o en el domicilio fiscal que le corresponda de acuerdo con el aludido artículo 10, de lo que se concluye que el domicilio manifestado ante el Registro Federal de Contribuyentes no es siempre el domicilio fiscal, pues de otro modo no se explica la conjunción disyuntiva "o", contenida en el señalado precepto 136, párrafo segundo, respecto de las dos hipótesis que prevé.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 92/2007. Adrián Flores Mino. 4 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: José Faustino Arango Escámez”.³²

³² IUS 2008.

Preconclusiones.

Primera.- El desarrollo de la visita domiciliaria se deberá llevar de acuerdo a las reglas que marca el Código Fiscal de la Federación, el cual señala que por cada lugar visitado se deberá levantar actas, los visitadores podrán asegurar la contabilidad con sellos o marcas en documentos, bienes, o en muebles u oficinas, y dejarlos en depósito al visitado previa obtención de copias certificadas. Esto debe hacerse sin que se impida la realización de las actividades del contribuyente, y se deberá levantar un acta parcial, sellar o colocar marcas, sin que dicho aseguramiento impida la realización de las actividades del visitado.

Segunda.- Los visitadores se limitarán a revisar los ejercicios fiscales o periodos y obligaciones fiscales que se precisan en la orden de visita. Se levantarán actas parciales pueden ser varias dependiendo de las circunstancias que se presenten durante la visita para hacer constar los hechos u omisiones detectados, una última acta parcial y el acta final. Con las mismas formalidades aplicables para el levantamiento de actas parciales, se podrán levantar actas complementarias en las que se harán constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de la visita.

Tercera.- Los contribuyentes se encontrarán obligados a permitir el acceso a la autoridad acreditada para practicar la visita a los lugares señalados, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento, permitir la verificación de bienes y mercancías.

Cuarta.- Así como los contribuyentes están obligados a poner a disposición de la autoridad la información necesaria, la autoridad que practique la visita deberá conducirse con amabilidad y respetar los derechos de los contribuyentes. No podrá en ningún momento amenazar ni insultar, ni imponer ningún tipo de multa o recargo.

Quinta.- Para poder llevar a cabo la visita el contribuyente deberá señalar un domicilio en el cual tenga la documentación, discos, archivos o cualquier otro medio el cual contenga la información de su cumplimiento y situación frente a sus obligaciones con la autoridad fiscal.

CAPÍTULO III.

APLICACIÓN JURÍDICA.

Este capítulo consta de la aplicación jurídica que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es nuestra carta magna de la cual se derivan las demás leyes aplicables al practicar la visita domiciliaria.

3.1. Aplicación Constitucional.

La norma suprema de nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y parte fundamental de este ordenamiento regula lo relativo a las garantías individuales, es decir, el derecho mínimo que las autoridades están obligadas a respetar de todo individuo por el solo hecho de ser persona.

Dentro de tales garantías, que van del artículo 1 al 29 en los párrafos primero, octavo y noveno del artículo 16, referente a la visita domiciliaria, se dispone lo siguiente:

“Artículo 16 Constitucional.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.³³

3.2. Principio de legalidad.

Toda actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a ley. Así los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

³³ MARTÍNEZ MORALES Rafael, ob cit, p. 75.

El principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se refutan validos o legítimos y corresponde en todo caso, al gobernado o a los medios de control demostrar lo contrario.

Cabe destacar que este principio obedece un doble enunciado. El primero atañe al fisco, en tanto que el segundo se refiere a los particulares. Así se afirma que:

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

2. Por su parte, los contribuyentes solo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables, y pueden hacer valer ante el fisco los derechos que esas mismas leyes les confieren.

El principio de legalidad actúa como una importante limitación al ejercicio del poder público y como una especie de escudo protector de la esfera de derechos de los particulares.

Por otra parte, el principio de legalidad permite al contribuyente conocer con la debida anticipación cuál es la naturaleza y cuáles son los alcances de sus obligaciones contra el fisco, así como la esfera de derechos ejercitables en contra del Estado cuando éste, en su función recaudatoria, pretenda traspasar o exceder los limites del marco jurídico a los que debe constreñirse su actuación.

“Adolfo Carretero Pérez señala: Las potestades públicas que deben ejercer en la actividad financiera están conformados por la ley y el ordenamiento jurídico en virtud del principio de legalidad, que por un lado define positivamente, y por la otra limita su esfera”.³⁴

³⁴ ARRIOJA VIZCAINO Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, México 2007. p.24.

El origen de la exigencia de la legalidad financiera se encuentra en que la soberanía puede afectar a los derechos fundamentales, libertad y potestad³⁵ que solo pueden ser intervenidos por la administración financiera si existe una autoridad legislativa.

La esencia del principio de legalidad tributaria opera como una balanza que busca el justo y adecuado equilibrio entre los dos sujetos que normalmente intervienen en la relación jurídica- fiscal, al sujetar la acción tanto del fisco como de los causantes al cumplimiento de un régimen legal específico, cuyo contenido debe ser eminentemente equitativo.

3.3. Principio de constitucionalidad.

El contenido de este principio explica, justifica y complementa al de legalidad. Se trata de un principio que obedece a los lineamientos esenciales de nuestro orden jurídico, que basa su existencia en una norma suprema y, por ende, jerárquicamente superior a todas las demás la Constitución.

“Como afirma Miguel Villoro Toranzo: Dentro de un Sistema Nacional, el grado superior máximo corresponde a la Constitución, que podrá ser escrita o consuetudinaria”.³⁶

Cada norma de grado jerárquico superior tiene, respecto de las normas que le son inferiores, dos propiedades: la de regular su creación y la de establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores so pena de validez.

La Constitución establece los principios fundamentales de todo orden jurídico a manera de enunciados generales, lo cual significa que todas las normas restantes

³⁵ Nos dice que es la atribución conferida a un órgano de autoridad. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p. 413.

³⁶ ARRIJOJA VIZCAINO Adolfo, ibídem, p. 25.

en una u otra forma derivan de ella y no pueden, bajo ningún motivo, contradecirla o alterar el sentido de esos enunciados generales.

Las normas jurídico- tributarias, al igual que el resto de la legislación ordinaria, emanan de la Constitución y por consiguiente, debe sujetarse a sus principios y disposiciones.

El principio de constitucionalidad actúa así como complemento y justificación de la legalidad, ya que no basta con que la relación jurídico tributaria se rijan por lo que previa y expresamente determine la ley aplicable, sino que esta ley debe encontrarse además fundada en los correspondientes preceptos constitucionales, o al menos de evitar contradecirlos. Es decir, siempre debe existir una evidente subordinación de la norma fiscal hacia la norma constitucional que demuestre que se ha dado cumplimiento al expedir la primera, a las reglas que derivan de la llamada jerárquica normativa.

3.4. Requisitos Constitucionales de los Actos de Molestia.

Este acto es la manifestación externa de la voluntad que incomoda a alguien, ya sea alterando su normalidad o dañándole.

“Saúl Lara señala: Conforme al artículo 16 constitucional, el acto de molestia, condicionado por las garantías que dicho precepto contiene, afecta a la persona jurídica en caso de que le restrinja la mencionada capacidad, impidiéndole adquirir los derechos que se atribuyan a la capacidad genérica por modos abstractos o que sean inherentes a una determinada categoría general de sujetos dentro de la que el particular se encuentre comprendido. Esta hipótesis de afectación se patentiza tratándose de las personas morales y se traduce en la circunstancia de que, por un acto de autoridad, se le reduzcan las potestades inherentes a su ser jurídico, imponiéndose el ejercicio de las facultades correspondientes. En conclusión, el gobernado, a través de su persona, es susceptible de afectarse por

un acto de molestia en sentido lato en los siguientes casos: 1. Cuando se restringe o perturba su actividad o individualidad psico- física propiamente dichas e inclusive su libertad personal; 2. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones; 3. Tratándose de personas morales al reducirse o disminuir las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social”.³⁷

El acto que incomoda al gobernado es aquel que lo altera en su persona o a sus derechos familiares, a la inviolabilidad de su domicilio, o a sus escritos o documentos de cualquier naturaleza u otras posesiones.

Respecto a lo anterior, a continuación transcribo la Tesis aislada siguiente que a su letra señala:

No. Registro: 184.546
Tesis aislada
Materia(s): Común
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVII, Abril de 2003
Tesis: I.3o.C.52 K
Página: 1050

“ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES.

De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del

³⁷ MARTÍNEZ MORALES Rafael, ob cit, p. 79.

respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente, significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER

CIRCUITO.

Amparo directo 10303/2002. Pemex Exploración y Producción. 22 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas”.³⁸

3.4.1 Mandamiento escrito.

Como elemental medida de certeza jurídica, la voluntad o decisión que afecte al gobernado ha de hacerse constar por escrito, esto es, en documento en el cual se exprese gráficamente mediante el uso del idioma español. No es admisible que la orden afectoria se dé de manera verbal o con señales.

En términos constitucionales, la voluntad de los órganos del Estado adquiere la calidad de acto de autoridad siempre y cuando se consagre por escrito.

Si el titular de la entidad pública no cumple con esta formalidad, su actividad solo reflejará la existencia de anhelos personales, pero no dará nacimiento al acto de autoridad formulado por el órgano del Estado que representa.

El acto de molestia produce efectos jurídicos cuando se establece por escrito. En su calidad de mandamiento escrito lo que le permite nacer a la vida jurídica. Si no se cumple ese requisito, estaríamos en presencia de una expectativa de derecho, pero no de un acto de autoridad. Su explicación la encontramos en que las facultades del poder público consagradas en la ley son atribuciones abstractas, generales e impersonales, en tanto no se materialicen, y esto último solo es posible cuando la autoridad formula el acto por escrito para hacer o dejar de hacer lo que la ley manda.

³⁸ IUS 2008.

Lo anterior lo ilustro con la siguiente tesis:

No. Registro: 188.678

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIV, Octubre de 2001

Tesis: 2a. CXCVI/2001

Página: 429

“AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.

La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el

acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

Inconformidad 292/2001. Víctor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras”.³⁹

3.4.2. Firma.

La firma la constituyen los rasgos gráficos manuscritos originales y caprichosos que un individuo pone, generalmente al final de un escrito y sobre su nombre y apellido, asumiendo como propio su contenido o adquiriendo alguna responsabilidad indicada en el texto. Los rasgos deben ser semejantes, casi iguales, en cada ocasión que se emplea.

“Jorge Mancilla menciona al respecto: Efecto jurídico de la firma en el mandamiento escrito, desde el punto de vista constitucional, es darle autenticidad. Si el acto de autoridad consta por escrito y no está firmado por el titular del órgano del estado, carece de validez constitucional por adolecer de autenticidad y su contenido no obliga a los particulares. Sus consecuencias son: que se tenga por no aplicada la ley al caso

³⁹ Ídem.

concreto, y que no se consagren derechos y obligaciones de los particulares de manera que sus términos no obligan”.⁴⁰

3.4.3. Competencia y Facultad.

Competencia es la aptitud legal del órgano para atender un asunto, mientras que facultad es la legitimación a una persona para actuar por cuenta de un ente de derecho público.

El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que éste pueda actuar legalmente. La competencia consiste en que él ente le incumbe atender asuntos determinados, es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.

Desde el punto de vista jurídico, el concepto de competencia tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México es privativa del poder judicial. Sin embargo su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente derivada de nuestra Constitución como requisito validez y eficacia de estos actos, requisitos que consisten en que todo órgano que emita acto deberá estar autorizado para ello por la ley. Es decir, deberá ser competente.

La facultad consiste en aptitud legal que posee un servidor público para conocer, actuar o resolver determinado asunto competencia del órgano gubernamental en la que realiza función pública. La voz no debe confundirse con fines, atribuciones, funciones, cometidos, competencia u otra similar; se trata, pues, de un poder o libertad para hacer algo. El vocablo se usa en nuestra Constitución como sinónimo de competencia; es la aptitud jurídica otorgada o reconocida a alguien para realizar cierta actividad.

⁴⁰ MARTÍNEZ MORALES Rafael, ob cit, p. 82.

Facultad es el poder o derecho para hacer alguna cosa. Aptitud o legitimidad que se le concede a una persona física para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual externa su voluntad. Es la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal.

La delegación de facultades consiste en trasladar la aptitud legal de obrar en determinados asuntos, del superior jerárquico al inferior, y tiene por objeto hacer más expedito del despacho de los negocios gubernativos, disminuyendo el volumen de trabajo de los altos mandos del ente público.

El acuerdo de las delegaciones de las facultades ha de satisfacer los requisitos constitucionales del acto público, o sea, debe ser fundado y motivado, debe existir competencia para los asuntos que se delegan, debe presentarse en forma escrita, estar basado en ley, existir un procedimiento adecuado y no retroactividad; asimismo, debe emitirlo al funcionario al que originalmente le corresponde atender la materia, y la ley debe permitirle a éste efectuar esa delegación de facultades. Es conveniente aclarar que dicha posibilidad de trasladar potestades no se debe trasladar en falta de certeza jurídica.

De lo anterior se desprende la siguiente tesis:

No. Registro: 191.575

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Julio de 2000

Tesis: I.4o.A. J/16

Página: 613

**“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR
LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU COMPETENCIA.**

El artículo 16 de la Constitución Federal, prescribe que los actos de molestia, para ser legales, deben provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el acto mismo de molestia, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, ya que de no ser así, se deja al gobernado en estado de indefensión, al no poder examinar si la actuación de la autoridad emisora se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo”.⁴¹

Los requisitos relacionados con los actos de molestia de las autoridades, se encuentran contemplados con el primer párrafo del artículo 16 constitucional, y, por lo tanto, para que una autoridad esté en posibilidad de llevar a cabo actos que pretendan molestar en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, a un gobernado, éstos deberán cumplir los siguientes requisitos:

Constar en mandamiento escrito. Este requisito debe cumplirse al practicarse una visita, consiste en que la orden de visita que afecte a un contribuyente esté contenida en mandamiento escrito.

Se ordenen o emitan por autoridad competente. En todo acto de molestia que ejerza el gobernante en contra del gobernado no basta que se emita por una autoridad sino que es necesario que provenga de una autoridad que de manera expresa sea competente para ello. Que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

El acto de autoridad debe de estar fundado y motivado, se entiende por fundar un acto señalar el ordenamiento jurídico en el que se base la actuación; mientras

⁴¹ IUS 2008.

motivar un acto significa indicar las razones y los motivos por los cuales la disposición en la que se basa la autoridad es aplicable al caso en cuestión.

3.4.4. Motivación y Fundamentación.

“En relación con la fundamentación y motivación de los actos administrativos tenemos que de acuerdo con el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias esenciales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración de la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa, esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud del mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente para poder considerar un acto como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a) Los cuerpos legales y preceptos que estén aplicados al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda la exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b) Los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado”.⁴²

La fundamentación y motivación de los actos es una garantía que tiene el contribuyente, ya que la autoridad al emitirlo debe citar el numeral en que

⁴² PONCE GÓMEZ Francisco, PONCE CASTILLO Rodolfo, Derecho Fiscal, editorial Limusa, México 2005, p. 171.

fundamente su actuación y precisar con claridad y detalle la fracción y fracciones en que apoya sus determinaciones, lo contrario implica dejar al gobernado en notorio estado de indefensión.

A continuación transcribo la siguiente tesis:

No. Registro: 265.182
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Sexta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tercera Parte, CXXVIII
Tesis:
Página: 54

“LEGALIDAD, GARANTÍA DE. ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. LA AUTORIDAD DEBE CITAR LOS PRECEPTOS CONCRETOS QUE SIRVEN DE APOYO A LOS ACTOS DE MOLESTIA.

Para cumplir la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, no es suficiente que la autoridad administrativa aluda globalmente a un cuerpo legal, para tratar de fundar en él los actos de molestia que emita, sino que es menester que en el mandamiento escrito respectivo cite los preceptos que le sirvan de apoyo.

Amparo en revisión 7005/65. Lucio Cabrera Acevedo y coagraviados. 28 de febrero de 1968. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Sexta Epoca, Tercera Parte:

Volumen CI, página 24. Amparo en revisión 8191/64. José María Gutiérrez. 8 de noviembre de 1965. Unanimidad de cinco votos.

Ponente: José Rivera Pérez Campos”.⁴³

La obligación formal de fundar y motivar sus actos, se satisface cuando se expresan las normas legales aplicables y los hechos que el caso encaje la hipótesis normativa, pero para ellas basta que quede claro el razonamiento substancial del precepto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de los estrictamente necesarios para que substancialmente se comprenda el argumento expresado, solo la omisión total de la motivación o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación, pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse o no el amparo. La incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, no constituye violación formal de la garantía de que trata, ya que esta comprende el aspecto formal y material.

Por lo tanto la cita de un precepto inaplicable en la fundamentación no lleva necesariamente a concluir que la resolución se encuentra indebidamente fundada, si en ella se citan otros que sean suficientes para suspenderla, en razón de que es factible que los demás artículos citados sean suficientes para sustentar la conclusión de la resolución por lo que haría irrelevante la mención de una nota inaplicable.

Es importante señalar que toda resolución pueda fundarse y motivarse en documentos anexos a la misma, en los que se detalle las razones, fundamentales

⁴³ IUS 2008.

y motivos por los que precedió la afectación, siempre y cuando esos documentos se notifiquen debidamente al causante, cumpliéndose así con los requisitos señalados en el artículo 16 constitucional.

A través de un largo proceso histórico el Estado ha venido acumulando importantes y complejas facultades. El ejercicio de ellas puede originar limitaciones o restricciones a la actividad de los particulares.

El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal constitucional y administrativa, que tiene como finalidad, la de asegurar el interés general y el interés de los particulares. Por el primero se mantiene la eficacia y seguridad en los servicios públicos; en cuanto al segundo el particular asegurará los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios, en este caso.

3.5. Requisitos constitucionales de la visita.

La primera condición que establece la Constitución, es que la visita cumpla con las formalidades de los cateos, las cuales son:

1. La orden de visita es un acto que solo la administración tributaria podrá expedir.
2. La orden de visita deberá ser por escrito.
3. Señalará el lugar que ha de inspeccionarse.
4. Señalar el objeto de la visita a lo que únicamente se habrá de limitar la diligencia
5. Al concluir se levantará un acta circunstanciada.

6. Ello se hará en presencia de dos testigos propuestos por el contribuyente o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Éstos son los requisitos mínimos que como garantías individuales establece la Constitución para garantizar a los contribuyentes seguridad jurídica en los actos de molestia denominados visitas domiciliarias.

3.6. Autoridad administrativa que expide la orden.

La orden de visita es un acto que solo la autoridad administrativa puede expedir. Por disposición constitucional. Se establece claramente que en materia de visitas domiciliarias las mismas serán practicadas por autoridad administrativa. Para el caso concreto de contribuciones federales, el Servicio de la Administración Tributaria, como el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene el carácter de autoridad administrativa.

La competencia de la autoridad fiscal, en materia de contribuciones federales, derivadas de la Ley del Servicio de la Administración Tributaria y de su Reglamento, ya que en ellos se establece de manera expresa y específica la función que cada autoridad podrá llevar a cabo.

Con relación a lo anterior, transcribo la siguiente tesis:

No. Registro: 184.245

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Mayo de 2003

Tesis: 2a. LXI/2003

Página: 306

“VISITAS DOMICILIARIAS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 16

DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL OTORGA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA PRACTICARLAS, COMPRENDE LA DE EMITIR LAS ÓRDENES CORRESPONDIENTES.

De la interpretación gramatical, sistemática y teleológica del párrafo undécimo del precepto constitucional citado, se desprende que el señalamiento de que las visitas domiciliarias deban sujetarse a las formalidades de los cateos, no significa que sean las autoridades judiciales quienes deban ordenarlas, porque su competencia constitucional se circunscribe a la imposición de las penas por la comisión de delitos y a la resolución de juicios en materia civil, en suma, a la impartición de justicia a través de la tramitación de procedimientos, esencialmente, en las materias del orden civil y penal, como lo disponen los artículos 14, 17 y 21 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que, en términos del párrafo primero de este último dispositivo constitucional compete a la autoridad administrativa, como una atribución propia y autónoma, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. De ahí que el ejercicio de las facultades de comprobación y, en su caso, las de sanción por el incumplimiento a las diversas disposiciones administrativas, no puede sujetarse a la potestad de las autoridades judiciales, porque ello implicaría atribuirles una facultad que no les otorga la Constitución Federal y, por ende, la intromisión competencial de un poder sobre otro, lo cual violaría el principio de división de poderes establecido en su artículo 49. Lo anterior se corrobora con los principios fundamentales que, en relación con el artículo 16 constitucional, se establecieron durante el debate del Congreso Constituyente, consistentes en: a) que las visitas domiciliarias no son cateos; b) que no se requiere una orden judicial para practicarlas, porque no es posible que la autoridad administrativa, cada vez que lo necesite, solicite la intervención de una autoridad judicial

para que expida la orden respectiva; y, c) que los ordenamientos secundarios, previendo las necesidades concretas, determinarán cuándo las autoridades administrativas deban ordenarlas, de donde deriva que la facultad constitucional otorgada a las autoridades administrativas para practicar visitas domiciliarias no puede limitarse exclusivamente a su ejecución física y material, sino que también comprende la de emitir las órdenes correspondientes.

Amparo directo en revisión 1975/2002. Pemex Exploración y Producción. 7 de marzo de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado”.⁴⁴

3.7. Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación, como ordenamiento jurídico rector de los procedimientos fiscales, establece los requisitos formales y procesales que deben cumplirse durante el desarrollo de las visitas domiciliarias, y en algunos casos retoma dichos requisitos a partir del preceptuado en el ordenamiento constitucional.

El artículo 42 del Código Fiscal de la Federación señala las facultades de comprobación a través de las cuales la autoridad fiscal podrá verificar que un contribuyente, responsable solidario o terceros, hayan cumplido adecuadamente con sus obligaciones fiscales.

En la fracción tercera del mismo artículo se contempla como facultad de comprobación específica, la práctica de visitas domiciliarias a los contribuyentes, a los responsables solidarios o terceros relacionados con ello, a fin de revisar su

⁴⁴ Ídem.

contabilidad, bienes y mercancías. El inicio y desarrollo de la visita se encuentra regulado en el artículo.

Los actos de fiscalización o auditorías, se centran en revisar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias, no sólo el cumplimiento, sino el grado de cumplimiento del contribuyente, el cual generalmente se realiza mediante la revisión de su contabilidad, la expedición de comprobantes fiscales y, además, el cumplimiento de las obligaciones como la presentación de avisos y declaraciones, comprobando en su caso, el pago correcto de las contribuciones. Obviamente que este último aspecto se realiza con mayor profundidad que en el control de las obligaciones, puesto que en la fiscalización se verifica además, el correcto cumplimiento de acuerdo a lo establecido en las leyes tributarias.

3.8. Reglamento Interior del Servicio de la Administración Tributaria.

Este ordenamiento señala en su artículo 1º que el Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

En el artículo 17 de este reglamento, se establece la competencia de la Administración General de la Auditoría Fiscal Federal; mientras en la fracción IX del mismo artículo se precisa que le corresponde ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimientos aduaneros y verificaciones, así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

De lo anterior, se concluye que la administración general de la Auditoría Fiscal Federal es el órgano superior de fiscalización en materia de contribuciones federales, el cual puede ordenar practicar visitas domiciliarias a cualquier contribuyente, a través de los diversos funcionarios facultados. A su vez cuenta con una Administración Especial de Auditoría Fiscal facultada para ordenar y practicar visitas domiciliarias.

Adicionalmente, para el mejor desempeño de sus facultades, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con diversas unidades administrativas regionales en el país. Las materias y facultades de éstas se establecen en el reglamento mencionado o en los acuerdos de delegaciones de facultades. En este sentido cada una de las administraciones generales tiene administradores en el ámbito regional y local.

En conclusión, la administración general de la Auditoría Fiscal Federal, como órgano superior de fiscalización, tiene la facultad de ordenar y practicar visitas domiciliarias y auditorías a cualquier contribuyente, para su mejor desempeño, cuenta con la Administración Especial de Auditoría Fiscal, la cual puede ejercer las facultades de comprobación para determinados contribuyentes, y con las administraciones locales, que pueden ejercer dichas facultades para todos los demás contribuyentes y que depende de las administraciones regionales, cuyas funciones son de tipo administrativo y financiero. Por tanto los contribuyentes que reciban una orden de visita en materia de contribuciones federales, deberán cerciorarse de lo siguiente:

1. La orden la debe expedir el Servicio de la Administración Tributaria.
2. Ésta la debe expedir y firmar un servidor público facultado en los términos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria para ordenar y practicar las visitas domiciliarias.

3. Con base en el domicilio fiscal del contribuyente visitado, la orden la debe expedir la administración local cuya circunscripción territorial corresponda a la del domicilio fiscal del contribuyente.

Además, en base de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal que sean celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados, las autoridades estatales pueden ordenar y practicar una visita domiciliaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de diversos impuestos en materias federales, así como determinar mediante resolución los créditos fiscales que se originen con motivo de las visitas domiciliarias practicadas por dichas autoridades.

3.9. Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

El 23 de junio del 2005 se publicó la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, la cual tiene como objetivo regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales.

Sus principales características son las siguientes:

- Agrupa derechos y obligaciones que existían en distintas leyes y reglamentos
- Presenta elementos nuevos en beneficio de los contribuyentes
- Derechos para ejercer y exigir a las autoridades fiscales.

Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación con relación a los derechos y obligaciones del contribuyente en el curso de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refiere esta ley, destacan en este apartado los siguientes:

▶ Derecho a ser tratado con respeto y consideración por parte de la autoridad fiscal.

▶ Derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos de los que forme parte.

▶ Conocer la identidad de las autoridades fiscales bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos de auditoría. Para ello se publica el directorio de servidores públicos en la página de internet del Servicio de la Administración Tributaria, en términos de la fracción III del Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

▶ Obtener la certificación y copia de sus declaraciones presentadas, previo pago de los derechos correspondientes.

▶ Derecho a no aportar a la misma autoridad actuante en un acto de fiscalización, los documentos que ya estén en su poder, cuando el contribuyente acredite fehacientemente que para el mismo acto de auditoría ya se presentaron los documentos. Cuando ya se hubiera presentado ante la misma autoridad actuante documentación en escritura pública, el contribuyente deberá manifestar bajo protesta de decir verdad que dicha escritura aún mantiene los mismos efectos jurídicos.

▶ Derecho al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes que del contribuyente y terceros relacionados conozcan los servidores públicos en el ejercicio de sus facultades de comprobación, los cuales solamente podrán utilizarse de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

▶ Derecho a ser oído, previamente a la emisión de la resolución determinadora del crédito fiscal, en los términos de las leyes respectivas que ya se contemplan en esta Carta.

► Ser informado al inicio de las facultades de comprobación, sobre sus derechos y obligaciones en el curso de un acto de fiscalización, y a que éstos se desarrollen en los plazos previstos en las leyes fiscales.

Se tendrá por informado al contribuyente cuando se le entregue esta Carta y así se haga constar en el acta correspondiente.

Derecho a corregir su situación fiscal, de conformidad con lo señalado en las disposiciones legales.

Preconclusiones.

Primera.- La autoridad fiscal aunque cuenta con la facultad de practicar la visita domiciliaria, siempre y en todo momento deberá respetar las garantías y derechos que marca la ley aplicable.

Segunda.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 16 que todo acto de molestia deberá ser expedido por una autoridad competente y ésta deberá fundamentar y motivar su acción para que pueda producir efectos. La autoridad que expida la orden deberá ser competente para poder realizar el acto de molestia.

Tercera.- Con la finalidad de que el contribuyente siempre y en todo momento en el que se está desarrollando la visita se encuentre protegido, se creó la Carta de Derechos del Contribuyente, también para poner en conocimiento del visitado de sus obligaciones. De los contenidos generales de esta carta destaca que se debe informar al contribuyente al inicio de los actos de comprobación de las autoridades fiscales, sobre sus derechos y obligaciones relacionadas con tales actos. Se debe entregar la carta de los derechos del contribuyente, acto que deberá constar en el acta que corresponda.

CAPÍTULO IV.

MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN EL CUAL NO SEA UNA FACULTAD DE LA AUTORIDAD SINO UNA OBLIGACIÓN, PRACTICAR LA VISITA DOMICILIARIA.

En el presente capítulo abordaré lo señalado por nuestra Carta Magna respecto de las visitas domiciliarias en lo cual baso y fundamento mi propuesta la cual traería muchos beneficios para el contribuyente y para el mismo Estado.

4.1. Análisis del artículo 16 Constitucional.

Este ordenamiento contempla diversas garantías fundamentales del gobernado. Sin embargo, la práctica de aglutinar diversas garantías en un solo artículo, en vez de mantener la debida jerarquización, evita no solo la adecuada ponderación de cada garantía del gobernado sino que dificulta una mejor distinción doctrinaria y un adecuado manejo por cuanto a los recursos que la ley establece para la protección ciudadana.

En el primer párrafo señala que cualquier molestia que se infiera sobre las personas, familia, papeles, o propiedades, debe originarse en un documento que es una orden concreta, por escrito, y firmada por la autoridad que expide, quien tiene las facultades de hacerlo.

En el cuerpo del escrito se deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Estar relacionados con las disposiciones legales que justifiquen la formulación de la orden.
- b) Incluir un análisis de los antecedentes que permiten concluir que los mismos cumplen las normas mencionadas en el cuerpo del escrito; en este caso se puede

tratar de abstenciones o situaciones de omisiones, que también originan la aplicación de normas legales.

c) Incluir los antecedentes y las disposiciones mencionadas los cuales deberán estar debidamente relacionados, para concluir en la validez de los actos de autoridad competente.

Los actos de autoridad que están condicionados por la mencionada garantía se refieren a actos de simple afectación, de índole materialmente administrativa. Los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a la garantía.

Los bienes jurídicamente tutelados por el artículo 16 en su primer parte son: persona, familia domicilio, papeles y posesiones.

“Persona. Es todo gobernado, o sea persona física o moral. Se refiere a las personas físicas cuando se perturba su actividad, inclusive su libertad, o cuando se merme su capacidad jurídica para adquirir derechos o contraer obligaciones. En cuanto a las personas morales, el artículo 16 las protege cuando se disminuyen sus facultades referentes a su entidad jurídica, o se les limita el ejercicio de su actividad social”.⁴⁵

El Estado, en ejercicio del poder de que es titular como entidad jurídica y política suprema, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades. El Estado, al desplegar su actividad asume su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral.

⁴⁵ MARTÍNEZ MORALES Rafael, ob cit, p.79.

Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene la finalidad inherente, a de imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, o libertad.

Es el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condicionales. Esto es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica. Éstas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado. De los métodos de comprobación es la que requiere mayores formalidades, pues su regulación está contemplada desde la norma constitucional en el artículo 16.

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

Respetando esta garantía que consagra la Constitución como lo señala el artículo anterior la autoridad debe basarse en las reglas que marca la ley. De acuerdo a lo anterior en el artículo 16 constitucional su principal objetivo es la defensa jurídica de los particulares frente al poder público

De lo anterior se desprende la siguiente tesis:

No. Registro: 208.119

Tesis aislada

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XV-II, Febrero de 1995

Tesis: VI.1o.232 K

Página: 189

“ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS.

Para cumplirse con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, es necesario que todo acto de autoridad conste por escrito; en el cual se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitirlo; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas, para que los obligados estén en aptitud de defenderse en debida forma”.⁴⁶

4.2. Artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal en su artículo 42 en su fracción III señala que la autoridad cuenta con la facultad de practicar visitas domiciliarias cuando se tenga duda del cumplimiento de las obligaciones que el contribuyente tiene frente al fisco.

⁴⁶ IUS 2008.

El Código Fiscal de la Federación señala en su artículo 42 lo siguiente: Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes y los responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas, los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, están facultadas para:

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

La autoridad debe poner mayor atención ya que algunas de las normas no pueden seguir siendo aplicadas como lo señala el Código Fiscal de la Federación, desde hace un tiempo a la fecha, para los contribuyentes es muy difícil cumplir con sus obligaciones ya que éstas han puesto en peligro su patrimonio familiar por el excesivo cobro de las contribuciones. Se sabe que algunas contribuciones han aumentado su porcentaje por la baja recaudación y con esto no se logre el buen funcionamiento del Estado.

Esto a la larga ha generado una serie de pérdidas para el Estado en su recaudación y con esto un mal funcionamiento en la prestación de servicios, así como la creación de nuevos impuestos⁴⁷ y los existentes aumentan su porcentaje.

La función recaudatoria tiene por objeto percibir pago de la deuda tributaria, así como elaboración de los formularios de declaraciones y vigilar el cumplimiento de obligaciones, recepción del pago, la concentración de los recursos.

⁴⁷ Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en situaciones jurídicas o de hecho previstas por la misma. De Pina Vara Rafael, ob cit p.315.

4.3. Señalar término para practicar la visita domiciliaria.

El Estado⁴⁸ para su funcionamiento necesita de ingresos, los cuales se obtienen de la recaudación⁴⁹, de los contribuyentes los cuales se encuentran obligados a colaborar para su obtención, el porcentaje dependerá del tipo de contribuyente del cual esté dado de alta ante la autoridad correspondiente.

Nuestra Constitución señala que es una obligación de los gobernados contribuir a la obtención de los recursos para que el Estado pueda realizar sus actividades.

Esta obligación que tienen los contribuyentes en ningún momento deberá perjudicar el patrimonio⁵⁰ del gobernado y nunca deberá ser excesivo, por esto al convertirse en una obligación de la autoridad fiscal la practica de la visita domiciliaria se logrará que todos los contribuyentes cooperen en la recaudación sin que se vean afectados por un excesivo cobro, ya que con esto existirá un mayor control en el cumplimiento de las obligaciones por los gobernados.

⁴⁸Estado es la sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica la realización de la totalidad de los fines humanos. Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que esta en consecuencia provisto de la suprema cualidad de la persona en sentido jurídico. De Pina Vara Rafael, ob cit, p.276.

⁴⁹Recaudación es el proceso mediante el cual la autoridad tributaria cobra a los contribuyentes todo tipo de impuestos derechos, aprovechamientos y contribuciones establecidas en las leyes correspondientes. También se le puede definir como la recepción de fondos que recibe el fisco principalmente por el concepto de impuestos. Diccionario de la Lengua Española, ob cit, p. 1911.

⁵⁰Patrimonio es la suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona. Se define también como el conjunto de derechos y obligaciones que corresponde a un solo titular. De Pina Vara Rafael, ob cit p. 400,

Desde mi punto de vista que la autoridad hacendaria solo tenga la facultad de practicar la visita domiciliaria es un error debido a que gracias a esto no hay un control contribuyentes a los que no se les practican las visitas.

Y con esto se pasa el tiempo de poder revisar la contabilidad y si existen adeudos y la autoridad no los puede cobrar debido a que el Código de la materia señala en su artículo 30 que el contribuyente tiene la obligación de guardar todos los documentos libros de su contabilidad durante 5 años después de haber presentado las declaraciones correspondientes.

Artículo 30 del Código Fiscal de la Federación señala que: Las personas obligadas a llevar la contabilidad deberán conservar en el lugar a que se refiere la fracción III del artículo 28 de este Código a disposición de las autoridades fiscales.

Las personas que no estén obligadas a llevar contabilidad deberán conservar en su domicilio a disposición de las autoridades, toda la documentación relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

La documentación a que se refiere el párrafo anterior de este artículo y la contabilidad, deberán conservar durante un plazo de cinco años, contados partir de la fecha en la que se presentaron o debieron haberse presentado las declaraciones con ellas reflexionadas.

Si las visitas no son realizadas en un determinado tiempo es aplicada la figura de prescripción⁵¹ con la cual no podrá ser posible solicitar al contribuyente el pago de la contribución y el contribuyente deja de estar obligado a realizar el pago.

⁵¹ Es el medio de adquirir bienes o liberarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley. DE PINA VARA Rafael, ob cit, p.415.

Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extingue en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que se presentó la declaración.

Los contribuyentes, transcurrido el plazo, podrá solicitar que se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales.

4.5. Beneficios al convertirse la visita domiciliaria en un obligación y dejar de ser una facultad.

Al convertirse en una obligación de la autoridad fiscal practicar las visitas domiciliarias a los contribuyentes no se busca trasgredir su esfera jurídica, ni causarles un perjuicio sino todo lo contrario, al practicarse a todos los contribuyentes se obtendría un mayor beneficio.

Si se revisara a todos los contribuyentes no se quedarían contribuciones sin pagar y con esto se obtendría un mayor ingreso en el momento de la recaudación de los ingresos y esto sería una forma para evitar el incremento de los impuestos ya existentes y la creación de nuevos como ha venido sucediendo con el objeto de obtener una mayor recaudación.

Con lo anterior se respetará lo que señala el artículo 31 en la fracción IV de la Constitución Federal la cual señala que se debe contribuir para gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Evitándole al contribuyente que se le cobre excesivamente las contribuciones.

Nuestra Constitución Política ha previsto que las contribuciones deben observar algunos principios que garanticen que no se haga un cobro indebido de los

impuestos. Estos principios forman parte del sistema de valores humanos, y tienden a armonizar todas las actividades de los hombres.

Tiene que entenderse en función no solo de la existencia de un simple deber o cargo de los contribuyentes sino como una auténtica obligación pública cuyo incumplimiento puede derivar en severas consecuencias para el beneficio social y económico del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de proporcionalidad y equidad respecto de la obligación de contribuir a la recaudación de ingresos. El principio de proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, lo que significa que los tributos deben establecerse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos.

Bajo este orden de ideas, se pone de manifiesto que el principio de proporcionalidad tributaria implica que los contribuyentes, en función de su respectiva capacidad contributiva, deben aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o de la manifestación de riqueza que hubiere gravado el legislador para efectos de contribuir al gasto público.

De acuerdo con lo que marca la propia fracción IV del Artículo 31 Constitucional, contribuir a los gastos públicos de la federación, de las entidades federativas y de los municipios constituye una obligación ciudadana de carácter público.

Se considera que los contribuyentes deben contribuir a los gastos públicos en virtud de sus capacidades económicas, aportando a la hacienda pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca una

cantidad tal, que su contribución represente prácticamente el total de los ingresos netos que haya percibido, pues en este último caso se estaría utilizando a los tributos como un medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos.

El principio de proporcionalidad implica, por una parte, que los gravámenes se fijen en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos, y por la otra, que a cada contribuyente, considerado individualmente, la ley lo obligue exclusivamente a aportar al fisco una parte razonable de sus ingresos.

La equidad se puede definir como el principio en virtud del cual, por mandato constitucional, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo tributo en todos los aspectos, objeto gravable, fechas de pago, gastos deducibles, sanciones, con excepción del relativo a las tasas.

De lo anterior se desprende la siguiente tesis:

No. Registro: 192.290

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Marzo de 2000

Tesis: P./J. 24/2000

Página: 35

**“IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA
PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV,
CONSTITUCIONAL.**

De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema

Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extra fiscales”.⁵²

Se podría considerar un gasto innecesario y costo el practicar las visitas domiciliarias a los contribuyentes pero a la larga se verán los resultados positivos que se obtendrán.

Aunque se genera un gasto con obligar a la autoridad a practicar la visita, este se cubrirá con la mejor obtención de los recursos para mejorar los servicios que practique el Estado, ya que como se ha comentado antes esta es una buena forma para obtener una mejor recaudación de recursos.

⁵² IUS 2008.

Con la visita continua se le obliga al contribuyente a que cumpla con sus obligaciones en tiempo y forma y con esto evitando la figura de la prescripción, porque una vez que surge esta figura no se podrá cobrar al contribuyente contribuciones omitidas por este. Esto genera que el Estado pierda bastantes ingresos para el funcionamiento del mismo.

Los ingresos tributarios derivan de las aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos o utilidades. Estos ingresos tributarios están integrados por toda la gama de impuestos que gravan las diversas actividades económicas de los contribuyentes, la compra-venta, el consumo, las transferencias, el arrendamiento, los salarios.

Las contribuciones tienen como fin costear los servicios públicos que el Estado brinda, y el contribuyente paga con los impuestos los servicios que recibe. En ese sentido, hablamos de una contraprestación, toda vez que el contribuyente proporciona una parte de sus recursos a cambio de la satisfacción de ciertas necesidades de carácter colectivo, como el drenaje, el alcantarillado, el transporte público, los hospitales, el servicio de bomberos, ambulancias, construcción y mantenimiento de vías públicas, entre otros.

Con la modificación no se pretende afectar al gobernado ni trasgredir lo que señala nuestra Constitución la cual nos dice que se podrá llevar a cabo los actos de molestia siempre y cuando se encuentre fundada y motivada su acción.

Como antes señale nuestra Constitución permite que se practiquen los actos de molestia en este caso será la visita que la autoridad realizará en el domicilio del contribuyente, así que con esta modificación no se violaran sus garantías en ningún momento, sino lo contrario se tratará de apegarse en todo momento a lo que marca la ley. Y se logrará el objetivo principal que es el bienestar común.

Preconclusioniones

Primera.- Al convertirse en una obligación la práctica de las visitas domiciliarias se podrá tener un mayor control en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes así como en la recaudación de los ingresos para el Estado ya que estos son indispensable para el buen funcionamiento de éste, por eso desde mi punto de vista es necesaria una modificación al artículo 42 del Código Fiscal de la Federación para que se puedan cumplir con los principios que marca la Constitución de proporcionalidad y de equidad.

Segunda.- Con esta modificación será mas fácil poder cumplir con lo que señala nuestra Constitución respecto de los principios de proporcionalidad y equidad al momento que los contribuyentes realicen el pago de sus obligaciones.

Tercera.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación de los mexicanos y de sus gobernantes de contribuir para el gasto público del país, es decir, de pagar impuestos por el Servicio de Administración Tributaria. Se trata de la norma jurídica suprema, y ninguna otra ley o disposición puede contrariarla.

Cuarta.- Como antes lo señalé, todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir al gasto público, esta contribución siempre deberá ser de una forma proporcional y equitativa esto quiere decir que nunca se verá afectado su patrimonio de los contribuyentes.

Quinta.- La Constitución señala que es una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer los requisitos, el de proporcionalidad y equidad. Esta obligación tiene como objeto de satisfacer los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad

Sexta.- Al no cumplirse alguno de los principios que marca la Constitución se contraviene lo establecido en ella por lo tanto el contribuyente se ve afectada en

su patrimonio. Como señalé en la actualidad se ha incrementado considerablemente el cobro de las contribuciones logrando con esto que para el contribuyente sea imposible cumplir con sus obligaciones fiscales y con esto la baja recaudación de los ingresos para que el esto pueda cumplir con sus obligaciones que tiene ante los gobernados.

Conclusiones.

Primera.- La visita domiciliaria es una facultad con la que cuenta la autoridad fiscal para poder revisar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y consiste en la revisión directa de la contabilidad, incluyendo datos, informes, así como declaraciones y comprobantes de pago de contribuciones, bienes o mercancías, en su domicilio fiscal, establecimientos o locales, para en su caso determinar las contribuciones omitidas, actualización, multas y recargos que correspondan.

Segunda.- La visita domiciliaria se llevará a cabo conforme marca la ley, siempre y en todo momento se deberán cuidar sus derechos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes secundarias.

Tercera.- Las autoridades que practiquen las visitas domiciliarias deberán identificarse ante los contribuyentes o la persona con que se entienda la diligencia. En caso de que este no se identifique, tendrá como resultado la nulidad del acta levantada.

Cuarta.- Las visitas domiciliarias pueden llevarse a cabo por programación de la autoridad, o por denuncia.

Quinta.- Las visitas se podrán llevar en dos o mas lugares en cada uno ellos se levantarán actas parciales de los hechos u omisiones que se presenten en el desarrollo de la visita domiciliaria. Las autoridades no podrán afectar las actividades de los visitados.

Sexta.- Por medio de la orden de visita se le hace saber al contribuyente el acto de molestia, la autoridad que lo emite y los ejercicios fiscales que se revisarán. Esta orden deberá constar por escrito donde se señalan los motivos y la

fundamentación correspondiente. Con la orden de visita domiciliaria se pretende evitar que existan violaciones al contribuyente.

Séptima.- Las visitas se realizarán en el siguiente horario de las siete treinta a las dieciocho horas, y será en días hábiles.

Octava.- Los contribuyentes visitados podrán designar dos testigos en caso de que el contribuyente no lo hiciera o se negara a este derecho, lo hará la autoridad que éste practicando la visita. En caso de que el contribuyente solo designe un testigo el funcionario que realice la práctica la diligencia le pedirá que designe a otro testigo y lo apercibirá de no hacerlo el auditor designará otro.

Novena.- Desde el momento que se inicie las visita domiciliaria se deberán levantar actas en las cuales se harán constar las circunstancias hechos u omisiones. Las actas levantadas se estiman como documentos públicos, por lo que no basta como prueba plena. Incumbe al interesado desvirtuar su contenido mediante pruebas adecuadas.

Décima.- Una vez levantada la última acta en un término de de veinte días el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros, que desvirtúen los hechos u omisiones consignadas en las actas. Se podrán levantar actas complementarias una vez que termina la visita domiciliaria se conocieran de hechos u omisiones

Décima Primera.- La autoridad fiscal tendrá un plazo de doce meses para concluir la visita. La visita podrá interponer algún medio de defensa dichos plazos se suspenderán desde la fecha en que se interpongan los medios de defensa hasta que se dicte resolución definitiva de los mismos.

Décima Segundo.- Las autoridades deberán concluir anticipadamente la visita cuando el contribuyente se encuentra obligado a dictaminar sus estados

financieros por contador público autorizado. Los visitados y sus representantes están obligados a permitir el libre acceso a los documentos, libros, archivos donde se encuentre su contabilidad, mercancías y bienes.

Décima Tercero.- La visita domiciliaria es un procedimiento administrativo que está formado por una serie de formalidades que establece una garantía para evitar arbitrariedades.

Décima Cuarto. – La visita domiciliaria es realizada por la autoridad, la cual es el sujeto de la administración pública revestida de mando que cuenta con la facultad para realizarla.

Décima Quinto.- El sujeto pasivo es el contribuyente el cual está obligado a cumplir con las disposiciones fiscales. Éste puede ser persona física, moral, responsables solidarios. Siempre serán responsables ante las leyes de la materia.

Décima Sexta.- Para determinar el domicilio en el que se desarrollara la visita domiciliaria en el caso de la persona física el lugar donde reside habitualmente y a falta de este el lugar del centro principal de sus negocios. En el caso de la persona moral el domicilio en el cual se lleve a cabo la visita domiciliaria tiene lugar donde se haya establecido su administración.

Décima Séptima.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 16 que las autoridades están obligadas a respetar de todo individuo por el solo hecho de ser persona. Todo acto de autoridad deberá estar fundado y motivado para que pueda surtir algún efecto en la esfera jurídica del contribuyente en este caso.

Décima Octava.- La Constitución Federal consagra el principio de legalidad en los actos administrativos, que en este caso se refiere a la visita domiciliaria, la cual deberá estar debidamente fundada.

Décima Novena.- Al practicarse la visita en el domicilio del contribuyente la autoridad deberá apegarse a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y sus leyes secundarias sin contravenir lo establecido por nuestra Constitución Federal.

Vigésima.- En el Reglamento Interior del Servicio de la Administración Tributaria señala y limita la facultad con la que cuenta la Auditoría Fiscal para practicar y ordenar las visitas domiciliarias, para cumplir con esta facultad cuenta con la Administración Especial de Auditoría.

Vigésima Primera.- Con el propósito de que el contribuyente esté enterado de sus derechos y obligaciones en el momento en que se le practique la visita domiciliaria fue creada la ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes.

Vigésima Segunda.- Si se convierte en una obligación la visita domiciliaria existirán grandes beneficios para el contribuyente ya que con esto se podrá llevar un mejor control del cobro de las contribuciones y de la situación frente a la cual se encuentra éste ante las obligaciones que marca el Código Fiscal de la Federación.

Bibliografía.

ARRIOJA Vizcaino Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, México, 2007

CARTAS Sosa Rodolfo, AYALA Vallejo Graciela, Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal, Editorial Themis, México, 2001.

CARRASCO Iriarte Hugo, Derechos Fiscal I, Editorial IURE, México, 2010.

CARRASCO Iriarte Hugo, Derechos Fiscal II, Editorial IURE, México, 2009.
Diccionario de la Lengua Española, editorial, Espasa, España 2001.

DE PINA Vara Rafael, Derecho Mercantil Mexicano, editorial Porrúa, México, 2005.

DE PINA Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 2004.

HERRERA Ortiz Margarita, Manual de Derechos Humanos Editorial Porrúa, México, 1999.

J. Kaye Dionisio, Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo, Editorial Themis, México 2009.

LAGO Miguel Ángel y GARCÍA de la Mora, Lecciones de Derecho Financiero y Tributario, Editorial IUSTEL, México 2008.

LARA Espinosa Saúl, Las Garantías Constitucionales en materia Penal 2da edición, Editorial Porrúa, México 1999.

MARTÍNEZ Bahena José Luis, Análisis Jurídico de la Visita Domiciliaria Como Medio de Comprobación, Editorial Limusa.

MARTÍNEZ Bazavilbazo Alejandro, Visitas Domiciliarias Fiscales, Editorial Tax Editores Unidos S.A., 1999.

MARÍNEZ López Luis, Derecho Fiscal, Editorial, Ediciones Contables Administrativas, México 2009.

MARTÍNEZ Morales Rafael I. Derecho Administrativo 1er Cursos, Editorial Oxford, México 2006.

MARTÍNEZ Morales Rafael I. Derecho Administrativo 3er y 4° Cursos, Editorial Oxford, México 2005.

MARTÍNEZ Morales Rafael, Garantías Constitucionales, Editorial IURE, México 2007.

MANCILLA Ovando Jorge Alberto, Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal, Editorial, Porrúa, México ,1999.

PONCE Gómez Francisco, PONCE Castillo Rodolfo, Derecho Fiscal, Editorial Limusa, México, 2005.

PONCE RIVERA Alejandro, La Auto Corrección Fiscal a través del Desarrollo de la Visita Domiciliaria, Editorial ISEF, México, 1998.

PONCE RIVERA Alejandro Estudio Practico de las Reformas al Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México, 1991.

SÁNCHEZ PIÑA José de Jesús, Nociones de Derecho Fiscal, Editorial PAC, México 2009.

SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1988.

RODRÍGUEZ Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Oxford, México, 1983.

VILLORO Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1974.

Legislación Consultada.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Trillas, México 2010.

Código Fiscal de la Federación, editorial ISEF, México 2010.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, editorial ISEF, México 2009.

Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes, editorial ISEF, México 2010.

Reglamento Interior del Servicios de la Administración Tributaria, editorial ISEF, México 2010.

Otras Fuentes.

Legislación Fiscal y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México 2010.

Poder Judicial de la Federación, IUS 2008, disco compacto, México.

La Ilegalidad de las Multas Impuestas por el SAT, Defensa Fiscal., No 127, 2009.

La Clausura como Sanción Fiscal Inconstitucional, Defensa Fiscal., No132, 2010.

www.sat.gob.mx