

318508

DUCIT ET DOCET



UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

ESCUELA DE ADMINISTRACION Y CONTADURIA
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

2

1988 - 1993

"VISITAS DOMICILIARIAS DE CARACTER FISCAL
EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ACTUAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A

JOSE ANTONIO FLORES MONTES

ASESOR DE TESIS: LIC. ADALBERTO DELGADILLO VERDUZCO

MEXICO, D. F.

279609

2000



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.

A mi Padre:

Este documento que te dedico, significa todos y cada uno de tus esfuerzos, es el reflejo de la confianza que siempre depositaste en mi, por que tu y mi madre, juntos, con amor y con el firme propósito de que me superara, dieron cada paso, cada lagrima, cada sacrificio para ver llegar este momento. Todavía tuvimos la oportunidad de trabajar juntos en este proyecto, y aun cuando dios te llamo antes de que culminara, te fuiste sabiendo plenamente que lo lograría. Este triunfo es tuyo, como lo fueron los del pasado y lo serán los del futuro, por que yo soy tu, soy tu amor, tu cariño, soy todo lo que tu querías que fuera. Esa sabiduría, esa manera tan sencilla y humilde, pero tan inmensa, esa callada tenacidad, ese coraje, esa voluntad reflejada en tu sonrisa y esa mirada de ternura, que nunca olvidare, vivirán siempre en mi corazón. Yo seré tu voz, hablare siempre de lo grande que fuiste y ahí en cielo tu nos miraras sonriente y satisfecho. Nunca tuve una amistad tan grande como la tuya, gracias por todo, muchas gracias, te extrañare mucho.....

Te quiere, tu hijo

A mi esposa, por todo su apoyo y por su ayuda a supera todos los obstáculos, te amo.

A mi hijo Toñito, nada mejor que tu, llenas toda mi vida, gracias por ayudarme a seguir adelante

A mi próximo Bebe, te quiero mucho, te estamos esperando con impaciencia.

A mi madre, tu sabes lo mucho que te adoro, gracias por encaminar mis pasos

A mis hermanas Arlin, Adriana, y Angelica, por todo su cariño y toda su fe.

A mis sobrinos Cuauhtemoc, Ilse, Mauricio, Gisel, Gerardo, Andrea y Max, los adoro.

A mis Primos Angela y Marco por su ejemplo de tenacidad.

A todos mis tíos y a la memoria de mi primo Güero, siempre estas con nosotros.

A mis amigos.

A mis Profesores por su trabajo, su sabiduría y su tiempo.

A mi Universidad por la oportunidad tan valiosa que me dio.

A Dios, por que nunca te haz olvidado de mí.

INDICE

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	1
ANTECEDENTES.....	16

CAPITULO 1

1. MARCO JURÍDICO.....	25
1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	26
1.1.1 ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.....	29
1.1.2 ARTÍCULO 31 FRACCIÓN IV.....	41
1.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL... 46	
1.2.1 FACULTADES DE LA SHCP.....	53
1.3 ESTRUCTURA DE LA SHCP.....	57
1.3.1 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SHCP.....	58
1.3.2 LEY Y REGLAMENTO DEL SAT.....	63
1.3.3 UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES.....	66
1.3.4 FACULTADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.....	69

CAPÍTULO 2

2. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	81
2.1 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES.....	81
2.1.1 VISITAS DOMICILIARIAS ACTO ADMINISTRATIVO.....	94
2.1.2 REGLAS SOBRE VISITAS DOMICILIARIAS.....	103
2.1.3 IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES.....	107

2.1.4 INVENTARIO DE LOS DOCUMENTOS.....	113
2.1.5 DESIGNACIÓN DE TESTIGOS.....	117
2.1.6 OBLIGACIONES DE LOS VISITADOS.....	120
2.1.7 DESARROLLO DE LA VISITA DOMICILIARIA.....	130
2.1.7.1 COLOCACIÓN DE SELLOS Y MARCAS.....	131
2.1.7.2 SUSTITUCIÓN Y/O AUMENTO DE PERSONAS DESIGNADAS PARA REALIZAR LA VISITA.....	133
2.1.7.3 COMPULSA A TERCERO.....	135
2.1.7.4 PAPELES DE TRABAJO.....	137
2.1.7.5 ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA.....	139
2.1.7.6 ACTA FINAL.....	144
2.1.8 PLAZOS DE LAS VISITAS.....	146
2.1.9 FIN DE LAS VISITAS, CONDICIÓN Y CONSECUENCIA.....	150

CAPÍTULO 3

3. MEDIOS DE DEFENSA.....	154
3.1 RECURSO DE REVOCACIÓN.....	156
3.2 JUICIO DE NULIDAD.....	159
CONCLUSIONES.....	161
BIBLIOGRAFIA.....	166

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

El camino que se debe seguir para toda investigación, requiere de un proceso sistemático y organizado, el que he elegido para realizar mi trabajo, y me fue de gran utilidad, es organizar el proceso, controlar los resultados y llegar a la solución del problema planteado, motivo por el cual dedico este apartado a la explicación de la metodología, exponiendo en forma comprensible el proceso seguido, con el especial interés de que el presente trabajo de tesis cuente con un sustantivo válido y confiable.

El desarrollo de la metodología se conformo de la siguiente manera:

1ra. parte. Diseño de la investigación.

2da. parte. Obtención de los datos

3ra. y 4ta. parte. Tratamiento e integración de dichos datos respectivamente.

DISEÑO DE LA INVESTIGACION

En lenguaje general, el proyecto de la investigación, fue de gran utilidad al momento de elegir el tema propósito de la presente tesis, a conocer su temática y sus principios y a enmendar y aliviar sus deficiencias.

SELECCION DEL TEMA

Con la firme intención de conocer las consecuencias, así como lograr desmembrar y reordenar el universo de conocimientos, delimitados por las disciplinas y materias que conforman y auxilian mi profesión, elegí el método deductivo, el cual se traduce como la aplicación del análisis general, para conocer sus causas particulares.

A continuación realizaremos la aplicación en comento:

Primer Paso: Profesión:

- Licenciatura en Contaduría

Segundo Paso: Areas de Aplicación de la materia:

a) Area de Estudio:

- Ciencias Contables

b)Area Docente

- Contaduría

c) Area de Investigación:

- Contaduría General

d) Area de Especialización:

- Auditoria

Tercer Paso: Tema Genérico:

- Auditoría Fiscal

Cuarto Paso: Tema Especifico:

a) Tema específico elegido:

Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal

b) Contribuyentes susceptibles a ser sujetos de la práctica de una visita domiciliaria:

- Todos los gobernados que realicen las situaciones jurídicas o de hecho, generadoras de una obligación fiscal.

Quinto Paso: Especificación del Tema:

- Principales fundamentos y formalidades de las visitas domiciliarias

LOS MOTIVOS

Las principales causas por las cuales me interese en el desarrollo del presente tema son las siguientes:

- La falta de conocimiento de un sustento legal, que muchas veces existe por parte de las autoridades fiscales, para que amparen las actuaciones en el desarrollo de visitas domiciliarias
- La versatilidad del tema, motivo del presente estudio, que permite la constante investigación, el interés por la actualización jurisprudencial, además que concede la polémica y la controversia.

- Los conocimientos y la experiencia que he obtenido sobre el tema, que me han nutrido, enriquecido e impulsando mi interés en el mismo; adicionando lo anterior con la participación fundamental de profesionales versados en materia fiscal con la que tuve la gran suerte de contar.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Un aspecto primordial para el desarrollo de esta investigación, fue sin duda poder plantear de la manera mas concreta y acertada posible, el objetivo que perseguirá la misma, ya que un comienzo bien estructurado nos dará los cimientos de un buen desarrollo y un desenlace confiable.

Un problema bien planteado nos da la mitad de la solución de éste.

La principal proposición que puede plantearse esta tesis, desde mi punto de vista, es la siguiente:

¿Qué beneficios aportará a la comunidad en general, el conocimiento pleno, de las formalidades contempladas, así como de la competencia de las autoridades, en el desarrollo de una visita domiciliaria?

Del cuestionamiento anterior se desprenden dos variables, que a continuación expongo:

Variable independiente: ¿Qué beneficios aportará?

Variable dependiente: El desarrollo de las visitas domiciliarias

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

- a) Aumentar y adquirir mayores conocimientos, así como ampliar mi criterio sobre la base de la correcta aplicación de las formalidades de las visitas domiciliarias y transmitir dichas enseñanzas a las personas que se involucren o requieran asesoría, tanto de manera circunstancial como premeditada por dichas visitas.

- b) Incrementar mi criterio que atañe de una manera, a la profesión de Licenciatura en Contaduría, directamente.

- c) Cumplir con el requisito escrito relativo a la obtención del título de Licenciado en Contaduría

TIPO DE INVESTIGACION

- a) Con la certidumbre del material que existe sobre el tema de investigación, y dada la necesidad de un trabajo consciente sobre el mismo, formulé la hipótesis que da respuesta al cuestionamiento formulado anteriormente sobre los beneficios que puede aportar a la comunidad.

- b) La investigación se apoya en documentos, testimonios de personas versadas en el tema y la experiencia laboral del autor.

HIPOTESIS

Como hemos visto, la investigación científica se inicia con el planteamiento del problema que conocemos y que adolezca de una solución correcta, la cual propondremos tentativamente en forma de proposición, esta solución es lo que conocemos como "hipótesis".

Para el presente trabajo de tesis, se eligió la hipótesis denominada: "Hipótesis del trabajo", la cual se anuncia a continuación:

El conocimiento pleno y certero de las formalidades a cumplir durante el desarrollo de una diligencia de visita domiciliaria, arrojará como consecuencia, el éxito de la misma.

OBTENCION DE LOS DATOS

La obtención de la información necesaria para lograr la elaboración del presente trabajo de investigación, se recopiló de:

- a) Servicios de información vía Internet, folletos, publicaciones y demás documentación inherentes al tema de investigación, proporcionados por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

- b) Información relativa a documentación y testimonios personales recolectados de funcionarios que prestan sus servicios a despachos especializados en litigio fiscal.

- c) De ordenamientos, leyes y reglamentos, así como de diccionarios jurídicos comentados y revistas especializadas

- d) De tesis profesionales y libros de la biblioteca de la Universidad Intercontinental.

TRATAMIENTO DE LOS DATOS

El almacenamiento de la información recopilada, se realizó en fichas bibliográficas, a mi parecer la técnica ideal para realizar una buena

investigación documental; además de que permite controlar y acceder más rápido y en todo momento a la misma, de forma clara, sencilla y eficaz.

Las citadas fichas bibliográficas se encuentran clasificadas por orden alfabético de acuerdo a la siguiente clasificación:

- Diccionarios
- Documentos
- Leyes
- Libros
- Reglamentos
- Revistas
- Manuales

INTEGRACION DE LOS DATOS

En esta última etapa la metodología contempla, el orden de las ideas, esto consiste en la interpretación de la información obtenido de las fuentes ya mencionadas

Para lograr descifrar tal información, es necesario aplicar un doble proceso: "Analítico-Sintético", que permita dar la solución a la pregunta contemplada anteriormente relativa al planteamiento del problema y que como consecuencia, confirme la hipótesis de mi trabajo.

ASPECTOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para un investigador, como para los lectores de su obra, es muy importante conocer y reconocer los alcances y las limitaciones que influyeron en su investigación. Por esta causa dedico el presente espacio dentro de mi metodología a las siguientes situaciones:

ALCANCES Y LIMITACIONES

- a) El desarrollo del presente trabajo de investigación se aboca a la competencia de las autoridades, a los fundamentos legales y a las formalidades efectuadas en el desahogo de una visita domiciliaria practicada por autoridades fiscales, dejando fuera de consideración las facetas relativas a la valoración de la contabilidad.

- b) El presente trabajo se hace de acuerdo a las leyes y reglamentos que hasta 1999 le son aplicables, con la limitante de reformas que en esta materia es muy común y cambiante.

El presente trabajo desarrolla temas ya antes expuestos y es antecedido por obras y artículos de mucha calidad, para mí es un anhelo que esta tesis sea de utilidad para toda la comunidad y que pudieran, los conocimientos que apporto, ser base y apoyo para futuras consultas como los mencionados trabajos fueron para mí en la realización de la misma.

ANTECEDENTES

ANTECEDENTES

El hombre es un ente social que vive y se desarrolla en comunidades, estas comunidades persiguen siempre fines, como la supervivencia y preservación de quienes la integran y así de la misma forma nace el Estado.

El Estado como lo define Garza García. "Es la organización jurídica de una sociedad, conducida por un gobierno en determinado territorio"¹; a esta definición tan simple encontramos una teoría muy general en la cual podemos encontrar los elementos básicos que la conforman, población, gobierno y territorio.

La población es el conjunto de individuos que habitan el territorio de un Estado, el territorio es el espacio en que el gobierno ejerce el control y el gobierno lo podemos definir como la organización a la que ha sido conferida la facultad de representar y manifestar a la voluntad dirigida y para poder

¹ GARZA GARCIA, Cesar Carlos, Derecho Constitucional Mexicano p.2

gestarse y constituirse, requiere de un poder que no reconozca a ningún otro por encima de él.

Para ello debe normarse asimismo, darse sus propias leyes, esto delimita sus poderes autónomos y salvaguarda el orden entre sus gobernados.

Para poder subsistir el Estado tiene que allegarse de recursos, estos podrán ser externos e internos, por lo que la base de su subsistencia será la aportación de quienes lo integran y para que estas aportaciones puedan ser justas y equitativas, se emitirán normas para instrumentar una actividad formal propia del estado. Así, llegamos a lo que es el Derecho que Garza García define como:

"El derecho es en principio, puede decirse, que el marco armonizante de los fenómenos sociales que como síntesis de aquellos, permite programar la

vida social de acuerdo a la voluntad popular y pretende lograr promover la condición humana a una realidad más justa."²

La base de los ingresos del Estado serán las aportaciones y para prever que se den estas aportaciones se tendrán medios de verificación, que solo el Estado podrá ejercer.

Tenemos como antecedentes de las visitas domiciliarias que fueron en otros tiempos el medio más eficaz para controlar el poder del estado y como la historia nos narra, también fueron el medio más eficaz para cometer abusos en contra de los ciudadanos, por parte del estado y de sus gobernantes o funcionarios públicos.

Podemos recordar casos como el de Inglaterra con los "General Warrants" que eran mandamientos de arresto que se dejaba en blanco el nombre del ciudadano que había de ser arrestado y la acción arbitraria de la policía

² Idem

decidía el nombre del que debía llenarlo, o en Francia con las “Lettres de Cachet” representadas por cartas lacradas con el sello real, que exigían el encarcelamiento o el destierro de una persona.

Las “Lettres de Cachet” fueron los peores abusos del gobierno francés sobre su pueblo. Se piensa que éstas impedían el progreso de la ilustración ya que los hombres no conocían cuales eran sus derechos por lo que no podían defenderse, durante siglos enteros se había quebrantado el valor y frustrado los esfuerzos de aquellos cuerpos cuyo deber era oponerse a la imposición de tributos ilegales, estas cartas permitían que se aprisionara a los ciudadanos en forma perpetua o por periodos largos con los pretextos más triviales, por venganzas o querellas privadas y sin explicar las razones.

Se dice que el ministro de estado las expedía con completa arbitrariedad y que en la mayoría de los casos el rey no se enteraba. Es mas, muchas veces las escribían en blanco, es decir sin el nombre de la persona contra la cuál iban a usarse, dejando que el usuario de la carta pusiera en ellas el nombre que quisiera. En la novela del Conde de Montecristo se ven bien los

efectos de este sistema. Era fácil que la persona así encarcelada ignorara por que estaba en la cárcel, ni quien la había mandado a encarcelar, y muchas veces se olvidaban de ella mientras languidecía en la prisión.

Por último los "writs de assistance" de las colonias inglesas del norte de América, mandamiento que permitía a cualquier persona que podría conseguir uno, penetrar en la casa de cualquier otra, arrestarla y proceder a su registro. El auto era endosable, o sea podía transferirse a un tercero para que hiciera uso de él, era perpetuo o valedero por un año o prorrogable año tras año.

A cerca de estas ordenes, Glen A. Phelps refiere que al aumentar la resistencia de las trece colonias norteamericanas ante las medidas tomadas en la metrópoli para incrementar los ingresos públicos, como la ley del timbre y la ley del impuesto del Té, los agentes de la corona inglesa estimaron necesario instrumentar providencias mas radicales para compeler a su cumplimiento. Una de las mas odiadas fue "la orden de asistencia", un tipo de autorización que podía ser usada por un agente de derechos de aduana

que podía irrumpir en cualquier casa o negocio en busca de evidencia de violaciones de impuestos. Los agentes de derechos de aduana coloniales eran generalmente bastante agresivos al ejercer su autoridad. La indignación de los ciudadanos creció como se ejemplifica en la siguiente petición de una reunión en la ciudad de Boston en 1772: "Nuestras casas y hasta nuestros dormitorios están expuestos a ser registrados, nuestras cajas, cómodas y cofres son forzados saqueados y despojados por miserables que ningún hombre prudente se atrevería a emplear ni como sirvientes"

El antecedente formal más remoto de las visitas domiciliarias reglamentadas por un gobierno se encuentra en el libro II capítulo 34 de las Leyes de las Indias, llamado "De los Visitados Generales y Particulares" cuyo objetivo era limitar el poder de los funcionarios, evitar el exceso de poder y controlar la corrupción.

Otro ejemplo lo podemos tener en el tiempo de la Santa Inquisición, donde se ordenaban visitas a fin de corroborar las buenas costumbres y comportamiento de los hombres, a pesar de que estas visitas no eran de

carácter fiscal si tenían un objetivo de verificar y salvaguardar los conceptos y valores que imperaban en la época.

Por otro lado lo que justifica la visita domiciliaria de carácter fiscal es el tributo, este tributo emana de una ley, ésta propone la circunstancia en nuestro país de que sea el propio contribuyente quien auto determine el monto de sus contribuciones de acuerdo a los preceptos que establezcan las leyes tributarias, esto nos lleva a pensar en lo que dice Leon Yudkin a cerca del equilibrio de los intereses privados con el interés público.

"El fisco debe a menos que la sociedad esté integrada solo por ángeles, estar preparado para comprobar las declaraciones. Puede verificarlas por medio de la revisión de libros y registros de terceras personas (pero, fundamentalmente, mediante) el examen razonable - es decir, que no resulte excesivamente gravoso al contribuyente – de aquellos libros y documentos que sean pertinentes para la comprobación del impuesto, teniendo derecho

el Estado de prevenir los engaños o para ponerlo más crudamente a descubrir los fraudes.”³

Como consecuencia podemos mencionar que las leyes por un lado deben garantizar la inviolabilidad del domicilio y por otro lado imponer la obligación de las contribuciones, por lo que la intimidad de los individuos no puede desvincularse del cumplimiento de los deberes constitucionales a cargo de todos los gobernados, aunque toda visita domiciliaria afecta el recinto privado de la persona, el respeto mismo de la constitución exige la verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

³ HARVARD LAW SCHOOL, Cambridge, Massachusetts, Estructura Jurídica para la eficaz administración del impuesto sobre la renta. Internacional Tax Program. Versión española del Programa de Tributación de la O:E:A: 1973 pag. 22

CAPITULO 1
MARCO JURIDICO

1. MARCO JURIDICO

En este capítulo analizaremos la figura y naturaleza jurídica de la visita domiciliar de carácter fiscal, sus fundamentos primordiales están plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el estudio de las facultades del Estado y sus órganos de gobierno para verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

1.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El más alto nivel jerárquico que existe en nuestras leyes lo tiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene como motivo principal fundar y sostener un sistema jurídico, definir y delimitar los derechos y obligaciones de los mexicanos. Como lo prevén los artículos 1 al 29 que hablan de las garantías individuales o que preceptúan los derechos mínimos que goza una persona por el simple hecho de serlo. Todas y cada una de las leyes en nuestro país subordinan su existencia y aplicación a la

Constitución. Por consiguiente cualquier autoridad tendrá que dirigirse y apegarse a todos sus preceptos para poder ejercer sus facultades.

Al respecto Garza García en su definición de Constitución dice:

“La Constitución es la norma fundante del sistema jurídico nacional y que determina las bases organizativas del Estado, los mínimos de libertad de los gobernados y establece un estándar social justo y digno”⁴

Los principios jurídicos que la caracterizan nos pueden definir más claramente, su esencia de prácticamente un todo dentro del Estado:

La Constitución es la máxima de las leyes, por lo que no existe ninguna otra por encima de ella; Principio de supremacía.

⁴GARZA GARCÍA, Cesar Carlos, Op.Cit. p 28

La Constitución es la norma fundamental, por lo que dentro de la jerarquía de las leyes ocupa el primero de los lugares, resultando que toda otra ley del sistema jurídico deriva de la misma; Principio de primacía.

Todo acto jurídico, para poder ser legal debe estar de acuerdo, antes que nada, con la Constitución; Principio de Legalidad.

La inviolabilidad de La Constitución significa que no existe ningún acto que pueda desconocer o modificar la imperatividad Constitucional; Principio de inviolabilidad

Se considera que la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos tiene dos grandes apartados: el dogmático y el orgánico. En el primero podemos encontrar una serie de derechos propios de los gobernados como lo menciona el artículo 1 y también el Artículo.16 que es el fundamento legal

en el que se sustentan las visitas domiciliarias de carácter fiscal, así como también el Art. 31 Fracción IV donde nos menciona el hecho de que todos los mexicanos deben contribuir al gasto público. En el segundo que contiene la creación y organización del Estado (órganos de gobierno) de su competencia y atribuciones, aquí veremos como se mencionan las facultades y competencia de los funcionarios públicos y de las instituciones de gobierno.

1.1.1 ART 16 CONSTITUCIONAL

Como se mencionó, todo acto de la autoridad debe tener un sustento legal fundamentado en la propia Constitución y será legal siempre y cuando el mismo no difiera o se aparte del principio por el cual fue creado. Los artículos 13, 14, 16 y 17 Constitucionales son artículos que esencialmente salvaguardan la ley fundamental, ya que de aquí se desprenden los más importantes principios para procurar el funcionamiento del estado de derecho, asegurando la convivencia social en un sistema jurídico seguro, equitativo y justo, como también posibilitan la rectificación de aquellos actos

arbitrarios que se dieran por parte de las autoridades. Por esto analizaremos el Art. 16 que a la letra dice:

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

Como podemos ver, el primer enunciado nos menciona el derecho constitucional de cualquier gobernado de no ser molestado en su privacidad, sin embargo en el mismo párrafo podemos encontrar la posibilidad de irrumpir en ese derecho por parte del Estado y nos señala como requisitos mínimos:

- 1-. Que exista mandamiento escrito de la autoridad competente.
- 2-. Que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Nos podríamos preguntar - Quien es la autoridad competente? - Cómo se fundan y motivan las causas legales de tales procedimientos? -A que mandamiento escrito nos referimos? Recordemos ahora que en un sistema constitucional como el nuestro, el ciudadano común puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe y las autoridades solo podrán hacer lo que la ley les permite, esta reflexión nos marca el hecho de que las autoridades competentes tendrán que respaldar la acción de irrumpir en la tranquilidad del gobernado explicando y exponiendo las motivaciones, los fundamentos legales y su competencia, así como quien se la otorga.

Para Burgoa Orihuela, “ Es característica propia de las visitas domiciliarias que para su realización no se requiere orden judicial por parte de las autoridades administrativas, no solo deben estar precedidas por orden judicial alguna, sino ni siquiera por ningún mandamiento escrito, por tanto, no siendo las consabidas inspecciones o visitas, actos de molestia, no deben

supeditarse a la expresa garantía formal en cuya virtud, sin previo mandamiento escrito pueden practicarse”⁵.

No obstante Federico García Torres comenta: “El mandamiento escrito implica una garantía formal en los términos del art. 16 constitucional que condiciona a todo acto de molestia, entendiéndose por esta a toda afectación o perturbación que experimente un gobernado en sus bienes jurídicos que integran su esfera particular, como son personas, domicilio, papeles, familia y posesiones.”⁶ Así vemos dos puntos de vista diferentes pero ambos basados en la molestia del gobernado como principal base de su argumento, sin embargo habría que preguntar a cualquier contribuyente si no es una molestia el hecho de ser visitado por una autoridad administrativa.

Como lo menciona José Martínez Pinson Cavero claramente en sus comentarios acerca de la intimidad de la vida privada:

⁵ BURGOA HORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. p. 601

⁶ GARZA ,Federico, Tesis, Visitas domiciliarias de carácter fiscal, 1997,p. 73

“Si hay algo que aparece como una manifestación directa de la vida privada, este es el domicilio. En efecto, si se entiende, como así es en el sentir común de la gente, que la intimidad se materializa en una esfera privada libre de intromisiones extrañas, en la cual cada uno puede gozar de tranquilidad y soledad, no es extraño que se identifique con el domicilio. Este aparece como el espacio reificado de la vida privada, donde puede disfrutar la intimidad. El espacio donde cada uno desarrolla su vida privada. Este es precisamente el sentido que es recogido por el ordenamiento jurídico.⁷”

Con esto estamos marcando lo delicado que puede ser conservar el estado de derecho tanto para el Estado, como para el gobernado, por lo que, para no desequilibrar, ni las garantías individuales, ni las obligaciones del Gobierno para verificar el correcto cumplimiento de las leyes, lo mejor es aplicar los mandatos constitucionales tal cual lo dispongan.

La primera formalidad que nos marca la ley es el mandamiento escrito, en él reside la base para evitar la arbitrariedad en que pueden incurrir nos solo las

⁷MARTINEZ PINSON CAVERO, José, Derecho Constitucional. UNAM, p. 88

autoridades, sino también evitar el abuso de los particulares, dando por lo menos una seguridad jurídica a los contribuyentes, como lo explican los siguientes tratadistas:

Eduardo Ruiz señala: " Otra de las condiciones impuestas por el artículo 16 a las autoridades en sus procedimientos es que la orden se consigne por escrito. De esta manera , la autoridad que expide el mandamiento facilita al interesado los medios de exigir la responsabilidad, si no procede conforme a la ley. Y como en la orden debe expresarse el nombre de la persona comisionada para llevarla a cabo, el interesado esta en aptitud de cerciorarse de si esa persona es en verdad un agente de autoridad o un individuo privado, a fin de evitar que los particulares usurpen funciones Públicas o cometan el delito de allanamiento de morada, casos punibles, conforme a nuestra legislación."⁸

Cruz Morales dice: La necesidad de que el acto de gobierno se exprese por escrito, nos parece que no necesita explicación, mucho menos justificación;

⁸ RUIZ, Eduardo, Derecho Constitucional, UNAM, p 88

sería imposible concretar, conocer o combatir un acto de poder, si no tenemos sus cabales dimensiones de manera cierta, indubitable, por escrito".⁹

Servando J. Garza menciona: "La garantía de que el acto revista la forma escrita, se justifica como seguridad en la prueba del mismo para que el particular lo acate, o lo impugne por su corrección jurídica frente a otras garantías constitucionales."¹⁰

El mandamiento escrito u orden de visita contendrá la fundamentación y motivación de la causa legal que la haya hecho necesaria, así como también quien es la autoridad competente que la emite, temas a los que adelante nos referiremos más ampliamente.

⁹ CRUZ MORALES, Carlos A. Los artículos 14 y 16 Constitucionales., p.97

¹⁰ GARZA, Servando J. Las garantías Constitucionales en el derecho tributario Mexicano..p.171

Existe además de lo anterior, un párrafo que fue adicionado el 3 de Julio de 1993 que señala lo siguiente:

"Las intervenciones autorizadas se ajustaran a los requisitos y limites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio."

Aquí ya nos marca limitantes a estos actos, nos comienza a hacer ver que además de las premisas mencionadas en el primer párrafo también existen requisitos y limites, previendo la nulidad de los actos o resultados si no se cumpliera con los requisitos mínimos y limitantes de las leyes que las regulan.

Esto es que no tendrán ninguna validez el acto ni los resultados que este concluya, así como los cargos que pudieran fundarse en contra de un

particular como consecuencia de dichas visitas, si no cuenta en tales hechos con las limitantes y requisitos mínimos que las leyes respectivas marcan, por lo que es posible impugnar las resoluciones perjudiciales al particular, por los vicios que haya habido en la orden o en la practica de la diligencia tal como así lo considera el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que dicta:

"VISITAS DE INSPECCION O AUDITORIAS. OPORTUNIDAD PARA IMPUGNARLAS.- Si se practica una visita de inspección o auditoria, el afectado puede pedir amparo o impugnar desde luego las órdenes para practicarla o los vicios que se encuentren en la práctica de la diligencia, cuando con ellos se hayan violado desde luego y directamente sus garantías individuales; pero si por las peculiaridades del caso conviene a sus intereses esperar el resultado de la visita, puede entonces impugnar tanto la resolución que las autoridades dicten como el resultado de la investigación cuanto los vicios que hayan habido en la orden o en la practica de la diligencia, ya que estos podrían no haberle producido efectos perjudiciales."¹¹

¹¹ Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito. Séptima Ep. Sexta Parte, Vol.42 Pag. 131. AR296771

Mas aún, no solo existen requisitos y limitantes, si no también formalidades o condiciones en la que éstas se darán, pues no basta que en una hoja de papel se plasme la orden o pensamiento de la autoridad, para tales actos de verificación.

Finalmente en el antepenúltimo párrafo del artículo en comento nos dice:

“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”.

Este párrafo nos puede contestar la pregunta de quién es la autoridad competente, definiéndola como Autoridad Administrativa, sin embargo, la

competencia realmente se definirá por los conceptos de: origen, finalidad, materia, territorialidad, cuantía y grado de jerarquía que analizaremos más adelante. También el fundamento y los motivos que se refieren a cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía así como también las disposiciones fiscales, y deja el hecho de los casos particulares a lo que dispongan las leyes respectivas y a las formalidades dictadas por ellas.

En resumen podríamos estar pensando en lo que establece el poder judicial:

“ El examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una distinción esencial; mientras la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica, la segunda

determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros.”¹²

Como conclusión podríamos decir que para que el acto de cualquier autoridad sea legítimo, debe seguir y apegarse a las formalidades prescritas y no manejar supuestos, ya que si actúan fuera de este marco legal estarán realizando actos viciados de incompetencia y violatorios del citado precepto.

Así resumimos que los requisitos constitucionales de las visitas domiciliarias son:

1. Mandamiento u orden por escrito
2. Que se expida por la autoridad competente

¹²Tesis 122 P390 Tribunales colegiados de circuito, E.Tomo II Segunda parte

3. Que la orden tenga su debido fundamento y motivación en la ley

1.1.2 ART. 31 FRACC. IV

En el artículo 31 fracción IV constitucional, se encuentra claramente establecido el principio de legalidad y la motivación que fundamenta la base en que se sustenta el pago de contribuciones que a la letra dice:

“Art. 31 Son obligaciones de los mexicanos

I a III.....

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

Esta disposición en primera instancia nos marca un principio de obligatoriedad de la ley para todos los mexicanos de contribuir al gasto público, basado en una teoría puramente económica ya que nos manifiesta el pago de un precio por parte de los particulares al Estado para cubrir toda aquella parte del costo de los servicios públicos generales que a los mismos beneficia, ya que en el mismo texto lo menciona, marcando "contribuir para los gastos públicos" esta relación de principio nos conlleva a pensar en la relación, sujeto activo y en el sujeto pasivo, que en esta obligatoriedad se sustenta, ya que el Estado como sujeto activo es quien impone los tributos y recauda las contribuciones. Para tales efectos, el Estado debe tener competencia para poder exigir el pago de esas contribuciones, señalando que la facultad de recaudación solo puede ser ejercida por la Federación, el D:F., o los Estados y municipios, estos cuatro diferentes sujetos son en realidad el mismo Estado que es el único que puede ejercer esa facultad.

Por lo tanto el sujeto activo puede ser la Federación, el DF., el Estado y el municipio en que resida el sujeto obligado o sujeto pasivo que es el particular, el gobernado, el contribuyente, el que paga los tributos al sujeto activo, ya que no podríamos entender ninguna relación tributaria sin ambos.

Sin embargo no siempre el sujeto pasivo o contribuyente cautivo es el que paga los impuesto, ya que existen algunas contribuciones, como el Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, por citar solo algunos, donde el impuesto se traslada hasta el consumidor final, siendo éste el que lo pagará, sin que esto le provoque una obligación que se pudiera considerar como parte de la relación jurídico-tributaria que estamos mencionando. El sujeto pasivo o sujeto obligado, es quien pagará las contribuciones causadas o en su defecto quien mantenga la obligación de reportar tales impuesto dependiendo la particularidad de los casos, y puede ser persona física o moral o un tercero quien es responsable solidario, quien sin tener obligaciones principales puede tener obligaciones secundarias de acuerdo a las leyes respectivas.

En el sujeto pasivo recae la obligatoriedad de la ley, y el Estado como sujeto activo es el que encargará de recaudar las contribuciones para lo cual estará facultado para poder verificar que se cumplan o hayan cumplido estas obligaciones; por lo tanto, partiendo de esta relación sujeto activo y pasivo,

entenderemos el porque de los medios de verificación de obligaciones de uno hacia otro. Resumiendo podríamos presumir que el sujeto pasivo no siempre es el que paga impuestos, pero si es el de las obligaciones para con el Estado y el sujeto activo si es el que vive de los impuestos.

Por otro lado, esta relación se debe sustentar en un régimen que constituye una garantía individual, como lo marca la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dicta en su jurisprudencia en el sentido que: " la proporcionalidad y equidad de los impuestos, constituye una garantía individual"¹³ siendo una gran verdad por lo delicado del asunto.

Cuando nuestras leyes hablan de proporcionalidad y equidad tendríamos que reflexionar sobre las normas que establecen cargas a los particulares y que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de estas veremos la primera.

13 Apéndice del semanario Judicial de la Federación, 1965. Primera Parte Pleno, Tesis II pag.42

El artículo 1 del Código Fiscal de la Federación en su párrafo primero menciona nuevamente la filosofía puramente económica en que está basada nuestra legislación tributaria y hace referencia al sujeto pasivo y al sujeto activo de esta relación diciendo:

“ Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.”

Consideramos que aquí precisamente es donde se establece nuestra relación jurídico-tributaria, toda vez que las leyes respectivas, en este caso el Código Fiscal de la Federación, contemplan los derechos y obligaciones derivados de tal relación y porque dichos derechos y obligaciones se encuentran circunscritos al aspecto impositivo.

El sujeto pasivo tendrá la obligación principal de pagar los impuestos a su cargo en las fechas o dentro de los plazos establecidos así como en los términos señalados por las disposiciones fiscales.

La ley también impone obligaciones al sujeto activo, enmarcando sus actuaciones dentro de los límites señalados por las leyes respectivas, recibiendo estas el nombre de facultades. Dichas facultades se encuentran contenidas para su debida aplicación en los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Código Fiscal de la Federación, Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley del Servicio de Administración Tributaria, Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Los cuales veremos a continuación.

1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a nuestra Constitución, el supremo poder de la federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos conforman nuestro gobierno para el ejercicio de sus facultades. Dentro de las facultades del Poder Ejecutivo, se encuentra la administración pública federal, misma que tiene

dos vertientes, la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal. El artículo 90 constitucional que a la letra dice, lo establece de la siguiente forma:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatal y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

Como podemos ver la Administración Pública estará supeditada a la Ley Orgánica que expida el Congreso. Pero ¿ qué es realmente la Administración Pública Federal?, una definición que nos da Garza Garcia nos dice :

“ La Administración Pública Federal, es un conjunto de órganos algunos del gobierno del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y que lo auxilian para que pueda ejercitar efectivamente sus facultades y cumplir con sus obligaciones.”¹⁴

De acuerdo a esta definición el encargado del Poder Ejecutivo facultará a diversos órganos del Estado para poder actuar, algunos dotados de poder coercitivo para el logro de sus fines, obviamente bajo el orden jurídico establecido por el legislador, por lo tanto, es el gobierno quien ejerciendo la voluntad personificada en el Estado, realiza la voluntad del legislador, por lo que a su vez puede ejecutar validamente en nombre del mismo estado, actos jurídicos y en general actos de ejecución material.

¹⁴ GARZA GARCIA, Cesar Carlos. Op.Cit. p. 35

De acuerdo con la configuración de nuestro gobierno, la estructura política auxiliar del Presidente de la República reviste en dos formas la Administración Centralizada y la Administración Paraestatal. Ambas están contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establecerá las bases de su organización.

De acuerdo a lo anterior la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo primero, dispone lo siguiente:

“La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estados, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo* Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

De nueva cuenta como lo establece la Constitución, encontramos la división de la Administración Pública Federal en organismos centralizados y organismos descentralizados o paraestatales. El primero estará integrado por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el segundo por las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

En la Administración Pública Centralizada encontramos la potestad del Estado para hacer cumplir sus determinaciones, queriendo decir con esto que es ahí donde se encuentran los organismos del gobierno que administrarán para que las decisiones del Estado puedan materializarse en acciones y puedan ser efectivas. La relación entre gobierno y administración,

es definitiva en cuanto que el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones practicas y la Administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos.

Haciendo mención a la idea de Rodolfo Cartas Sosa y Graciela Ayala Vallejo en referencia al concepto de Administración Pública Centralizada de don Andrés Serra Rojas escriben:

“La Administración Pública Federal dispone de la misma personalidad del Estado para realizar numerosos actos jurídicos con todas las finalidades a su cargo - encontrándose los órganos que la conforman en un orden jerárquico dependiente directamente del titular de Poder Ejecutivo - que mantienen la unidad de la acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre la Administración Pública Federal – y mas adelante añade – de una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene

la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico. -Y es precisamente en este poder y en el de decisión en los que se resumen todas las facultades del Estado.”¹⁵

Por lo anterior se reconoce que es el Estado quien actúa cuando lo hace cualquier órgano de la Administración Pública Centralizada.

Por otro lado se encuentra la Administración Pública Paraestatal o descentralizada, que es parte de la Administración Pública Federal, mas sin embargo esta constituida por organismos con personalidad jurídica propia, aun cuando cumplan fines estatales quedan fuera de la órbita del poder publico.

Así entendemos que las autoridades que estarán facultadas para la administración y despacho de los asuntos del Estado se encuentran dentro

¹⁵ CARTAS SOSA Y AYALA VALLEJO. Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal p 23

de la Administración Pública Centralizada y es ahí también donde se cimientan las bases de su competencia.

1.2.1 FACULTADES DE LA SHCP

En el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que a nivel central se encuentran contempladas las Secretarías de Estado y por consiguiente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manifestada como parte integrante de administración pública a nivel central que nos comenta:

“Art. 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

.....

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está contemplada dentro de las dependencias del Ejecutivo Federal como parte fundamental de la Administración Pública Centralizada

El artículo anterior nos muestra su existencia pero realmente sus objetivos y funciones referentes a nuestro tema, las encontramos en el artículo 31 de la ley en comento, mismo donde se fundamenta su competencia y el despacho de los asuntos a su cargo, a nombre del Ejecutivo Federal y que a la letra dice:

"A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I al X.....

XI Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

XIII Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XIV a la XXIV.....

XXV Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Las fracciones XI y XII nos hacen mención sobre la vigilancia e inspección para los fines de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, y la fracción XXV faculta expresamente a las demás leyes y reglamentos de la materia.

Por lo tanto como se observa dentro de este artículo que enumera todos y cada uno de los asuntos que le confiere el Ejecutivo, como son el estudio, la planeación y el despacho de los negocios del orden administrativo, también como lo marca el artículo 89 fracción I de la Constitución, el Presidente de la República promulgará y ejecutará las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo a la esfera administrativa a su exacta observancia, y emitiendo los reglamentos que refiere el artículo 31 fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para su observancia y aplicación,

En nuestros siguientes subíndices veremos como se llevarán a cabo los asuntos encomendados por el Ejecutivo Federal, comenzando con la

estructura interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para un mejor entendimiento de los procedimientos y facultades de la misma.

1.3 ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La estructura orgánica básica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para poder ejercer sus facultades y deberes estará conformada por:

1 Secretario

3 Subsecretarios

1 Procurador Fiscal de la Federación

1 Tesorero de la Federación

1 Oficial Mayor

1 Coordinación General

37 Direcciones Generales o Unidades Equivalentes

2 Organos desconcentrados:

- Servicio de Administración Tributaria
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

Podemos notar que el Servicio de Administración Tributaria, esta manejado como un órgano desconcentrado de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y cuenta con su propia ley y reglamento.

1.3.1 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y
CREDITO PUBLICO

El artículo 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se refiere nuevamente a la potestad que le otorga el Presidente de la República y la facultad que le confiere el Estado para resolver los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, texto citado con anterioridad, así como las leyes y reglamentos de su competencia, y a la letra dice:

“ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”

El artículo 4 del mismo reglamento, de las facultades del Secretario, marca como propios el hecho y las facultades para resolver asuntos competencia de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opción de

delegar mediante acuerdos, atribuciones para la mejor organización del trabajo, como lo menciona a la letra el referido artículo:

“La representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde originalmente al Secretario.

Para la mejor organización del trabajo, el Secretario podrá, sin perjuicio de su ejercicio directo, delegar sus atribuciones en servidores públicos subalternos, mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.”

Mas aún, existen facultades que por disposición de la ley o del reglamento interior no son delegables a ningún otro funcionario y deben ser ejercidas precisamente por el mismo titular de la Secretaría.

Ante la imposibilidad material de que el Secretario se ocupe personalmente de todos los asuntos encomendados a la dependencia a su cargo, y fundamentado por el art. 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para delegar facultades a funcionarios públicos, el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público nos enlista a los servidores públicos y a las Unidades Administrativas con que cuenta para delegar en ellos el despacho de los asuntos de su competencia, estos serán principalmente; el Secretario del Despacho, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Ingresos, el Subsecretario de Egresos, el Oficial Mayor, el Procurador Fiscal de la Federación, el Tesorero de la Federación, y Unidades Administrativas Centrales, entre otros.

También existe un órgano administrativo desconcentrado en el que se delegan facultades y atribuciones llamado Servicio de Administración Tributaria el cual encuentra el fundamento de su existencia en el artículo 17 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

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

La desconcentración administrativa es una forma de organización que adopta la Administración Pública Centralizada, en el que se atribuye a ciertos órganos inferiores, encuadrados dentro de la Administración Central, una competencia específica, con lo que se preserva la unidad, coordinación y subordinación de la estructura orgánica del régimen centralizado, estando siempre jerárquicamente subalternos a estos órganos superiores.

Es en el reglamento interior de la secretaria donde se deberían determinar las atribuciones de estas unidades así como la forma en que los titulares deben ser suplidos en su ausencia según el artículo 18 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo como se menciona

anteriormente el Servicio de Administración Tributaria tiene su propio reglamento y mas aun su propia ley, que nos encuadran su fundamentacion jurídica y sus facultades

1.3.2 LEY Y REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

El Servicio de Administración Tributaria es un Organó desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con carácter de autoridad fiscal que tiene a su cargo el despacho de los asuntos del Estado consistentes en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público, deberá también, observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación.

El artículo 1 de Ley del Servicio de Administración Tributaria se autodefine de la siguiente manera:

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

Estas atribuciones le son otorgadas en el artículo 2 de Ley del Servicio de Administración Tributaria que a la letra dice:

“El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la

legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación.”

Es decir que el Servicio de Administración Tributaria tendrá a su cargo la recaudación de los impuestos, así como la obligación de que los contribuyentes determinen de forma correcta sus contribuciones y contara también con facultades de revisión, todo con el sustento legal que las leyes en la materia le permitan, así lo confirma el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que es donde definirá la competencia y atribuciones, para el ejercicio de sus facultades como lo señala el artículo 1 del mismo ordenamiento:

“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.”

El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria contempla, la competencia y la organización, como anteriormente se describió, así como la integración de la Junta de Gobierno, las facultades y delegación de funciones hechas a la presidencia del mismo, las facultades de la Contraloría Interna y las Unidades Administrativas tanto Centrales como Regionales. En el siguientes subíndice veremos las características de estas unidades ya que en una de ellas reside la facultad delegada de la realización de visitas domiciliarias.

1.3.3 UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES

El Servicio de Administración Tributaria para el despacho de los asuntos anteriormente citados, contará con servidores públicos y unidades

administrativas de acuerdo a la estructura marcada en artículo 2 de su reglamento interior, el cual contempla las unidades administrativas centrales, que más analíticamente, se desglosan sus funciones en el Capítulo V del mismo Reglamento, y que a continuación enumeramos:

Dirección General de Tecnología de la Información

Administración General de Recaudación

Administración General de Auditoría Fiscal Federal

Administración General Jurídica de Ingresos

Administración Especial Jurídica de Ingresos

Administración General de Aduanas

Coordinación General de Recursos

Sin embargo las principales áreas que vinculan al contribuyente con el Servicio de Administración Tributaria son frecuentemente la Administración General Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal, Administración General Jurídica de Ingresos, y Administración General de Aduanas que como parte de las Unidades Administrativas Centrales tienen funciones específicas para el apoyo de los asuntos conferidos a dicha entidad.

Dichas áreas para desempeñar sus funciones se desglosan en los niveles generales, centrales, regionales y locales. De esta forma tenemos administraciones generales, centrales, regionales (el país ha sido dividido en 8 regiones, noroeste, norte-centro, sur, golfo-pacífico, noreste, metropolitana, occidente y centro) y locales (65) de Administración General de Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal, Administración General Jurídica de Ingresos, a excepción de la Administración General de Aduanas que se integra por una Administración General de la que dependen

21 aduanas fronterizas, 16 marítimas, y 10 interiores haciendo un total de 47 aduanas en el país.¹⁶

Las facultades que llevan a cabo las administraciones generales vienen contenidas en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, así como sus principales funciones, asuntos o servicios que determinada autoridad tiene a su cargo. Para los fines de este trabajo veremos cuál de estas áreas tiene la facultad de poder realizar visitas domiciliarias.

1.3.4 FACULTADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Por lo general, la primer área con la que se relaciona el contribuyente es la Administración General de Recaudación, desde que se inscribe en el Registro Federal de Contribuyentes, es decir, cuando se da de alta en este registro. Entre sus facultades se pueden citar el otorgamiento de estímulos

¹⁶ Internet shcp.gob.mx.

fiscales; otorgamiento de pago diferido o en parcialidades de las contribuciones omitida; de la determinación y cobro de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados de las diferencias por errores aritméticos en las declaraciones, entre otros.

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

En el artículo 30 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria encontramos las facultades mencionadas y la competencia que este reglamento le confiere y que a la letra dice:

"Artículo 30. Compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

I.- Formular el Plan General Anual de Fiscalización y establecer la política y los programas que deben seguir las Administraciones Especial y las Locales de Auditoría Fiscal Federal, y proponerlos, para aprobación superior, para las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas, en las materias de revisión de las declaraciones de los contribuyentes y de los dictámenes de contador público registrado; **de visitas domiciliarias, de auditorias**, de inspecciones, de vigilancia, de reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria, y de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive de las aduanales.....

II a VII.....

VIII. Recibir de los particulares y, en su caso, requerir los avisos, manifestaciones y demás documentación que, conforme a las disposiciones fiscales, deban presentarse ante la misma;

IX. Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria, 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 en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; verificar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera; así como la verificación de aeronaves y embarcaciones; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación

del cumplimiento de las obligaciones fiscales; notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado; así como expedir, de conformidad con la normatividad que **emita la Coordinación General de Recursos, las credenciales o constancias del personal que se autorice para la práctica de las visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones y verificaciones antes mencionadas; así como expedir oficio de prórroga sobre el plazo en que se deban concluir las visitas domiciliarias;**

X. Notificar sus actos relacionados con el ejercicio de las facultades de comprobación, con excepción de las que únicamente determinen multas administrativas o aquéllas cuya notificación sea competencia de las Administraciones General, Especial o Locales de Recaudación;

XI a XV.....

XVI. Comunicar los resultados obtenidos en la revisión de gabinete y de dictámenes formulados por contadores públicos registrados, así como de las visitas domiciliarias de auditoría, de inspección y demás actos de comprobación, a las autoridades fiscales u organismos facultados para determinar créditos fiscales en materias distintas a las de su competencia, aportándoles los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades y organismos ejerzan sus facultades;

XVI a IXX

XX. Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo de la revisión de gabinete, dictámenes o visitas domiciliarias que se les practiquen, y hacer constar dichos hechos u omisiones en el oficio de observaciones o en la última acta parcial que se levante;

XXI a XXVII.....

XXVIII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales aplicables a las actividades de fiscalización en materia fiscal y aduanera atribuyan al Servicio de Administración Tributaria, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Presidente del propio Servicio de Administración Tributaria.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal estará a cargo de un Administrador General auxiliado para el ejercicio de sus facultades de determinados servidores públicos nombrados en este mismo ordenamiento de acuerdo a su puesto.

Podríamos decir que estos preceptos son la parte fundamental de la competencia y de las facultades otorgadas, por el Jefe del Ejecutivo, el

Secretario de Hacienda y por el Presidente del Servicio de Administración Tributaria a esta área de la administración interna.

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

- Asistencia al Contribuyente

- Normatividad de Impuestos Internos

- Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal, y

- Lo Contencioso

La Administración Central de lo Contencioso atiende los recursos de revocación, que contemplan los artículos 116, 117 y siguientes del Código Fiscal de la Federación, que presentan los contribuyentes cuando están inconformes con la resolución que haya dictado Auditoría al practicar una

visita domiciliaria, como el cobro de un crédito mayor al real, notificación de una resolución de forma ilegal, irregularidades en el embargo, devolución negada de cantidades que procedan conforme a Ley, asimismo este recurso o medio de defensa procede en el ámbito aduanal.

Por último otro órgano central, relacionado con las visitas domiciliarias, es la Administración General de Aduanas que ejerce el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas, revisión de pedimentos y documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones, aprovechamientos, y en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente

También la Administración General de Aduanas tiene competencia para ordenar y **practicar las visitas domiciliarias**, vigilancias, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes,

responsables solidarios y demás obligados en materia de comercio exterior, verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país, practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas o instalaciones o establecimientos que señale, aceptar previa calificación las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios, accesorios, aprovechamientos y demás contribuciones que se causen con motivo de la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte entre otras de acuerdo al artículo 34 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en relación al artículo 44 fracción II en su último párrafo.

Podremos, después de haber visto cómo se fundamentan las atribuciones, facultades y competencia ya sea por jerarquía, por territorialidad, por materia, o por cuantía, de nuestras autoridades, así como las obligaciones que adquieren para con el Estado y los gobernados, entrar en el hecho mismo y a las circunstancias específicas de nuestro estudio, comenzando ya con la

base de quiénes son y qué pueden hacer, desarrollaremos ahora el cómo, cuándo, dónde y a quién.

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

CAPITULO 2
CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

2. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

El Código Fiscal de la Federación nos enmarca la actuación de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus facultades, así como las obligaciones y derechos de los contribuyentes, las disposiciones que establece este Código son de aplicación estricta, por lo menos las que establecen cargas a los particulares, como las que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretaran aplicando los métodos de interpretación jurídica y a falta de norma fiscal expresa, como lo dice el mismo Código "se aplicaran supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la propia naturaleza del derecho fiscal". Por lo que el desarrollo principal del presente tema, así como su desenvolvimiento estará a lo que el presente Código emite.

2.1 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES

Para cerciorarse o comprobar que se cumplan las obligaciones fiscales el Estado debe implementar mecanismos, suficientes y necesarios a fin de llevar dicha actividad fiscalizadora, para lo cual se auxilia, como anteriormente hemos visto de autoridades a las que les otorga competencia para la realización de tales actos. Dentro de las facultades de las autoridades fiscales enmarcadas en el Título III de Código Fiscal de la Federación esta la de ordenar visitas domiciliarias a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados, con la finalidad de comprobar que han cumplido con las disposiciones fiscales, esto se puede considerar como la fiscalización activa del estado, ya que se pondrán en acción los mecanismos legales, materiales y humanos a fin de hacer efectiva la recaudación de los ingresos.

Para tales efectos, encontramos en el artículo 42 del propio Código las facultades de comprobación y demás conceptos que encuadran la actuación de las autoridades, como a continuación lo menciona: Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales

delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

I.....

II.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimiento o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar acabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.

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

IV.....

V.- Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia de registro federal de contribuyentes, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código, e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estar inscritos en dicho registro.

VI, VII.....

VIII.- Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practiquen las autoridades fiscales tendrán el mismo valor probatorio que la Ley relativa conceda a las actas de la policía judicial; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los abogados hacendarios que designe, será

coadyuvante del ministerio público federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

Las autoridades fiscales podrán ejercer estas facultades conjunta, indistinta o sucesivamente, entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente.”

Como podemos observar los mecanismos de fiscalización con los que cuenta el Estado son diversos y van desde requerir documentación para verificar si no existen errores en declaraciones y solicitudes, revisión de contabilidad en el domicilio del contribuyente o en las oficinas de la propia secretaria, visitas domiciliarias, revisión de dictámenes, revisión de comprobantes fiscales practica de avalúos, recabar información de los funcionarios públicos, formular denuncias y querellas, etc., todas éstas acciones de vital importancia.

Nuestro trabajo lo hemos enfocado a la fracción III del artículo citado, referente a las visitas domiciliarias de carácter fiscal, que podemos definir como, aquellas mediante las cuales la autoridad fiscal competente, se constituye en el domicilio fiscal del contribuyente, persona física o moral, con la finalidad de corroborar el correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Para el mejor cumplimiento de sus facultades, la autoridad deberá y tendrá la obligación de señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cual es el documento cuya presentación se exige; y también difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales (Carta de los derechos del contribuyente auditado).

Asimismo, las autoridades fiscales darán a conocer a los contribuyentes, a través de los medios de difusión que se señalen en reglas de carácter

general, los criterios de carácter interno que emitan para el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, salvo aquellos que, a juicio de la propia autoridad, tengan el carácter de confidenciales, sin que por ellos nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Todos estos conceptos parecen ser muy claros y precisos, sin embargo en ninguno de éstos, así como en ningún otro del Código ni en su Reglamento se precisa de qué forma serán elegidos los sujetos pasivos que serán expuestos a la revisión; como se prevé, esta es, o puede ser una materia librada al más absoluto arbitrio de la autoridad quien, en este terreno, puede hacer o escoger al azahar y contra esto no existe limitación alguna en la ley que pueda ya no impedirlo, sino ni siquiera acotarlo. He insistido mucho en anteriores capítulos sobre la naturaleza de nuestro orden jurídico donde menciono que las autoridades, al contrario de la población civil, sólo podrán hacer lo que las leyes les indican, sin embargo a falta de una claridad en estas cuestiones y con la obligación y facultad que les son conferidas por el Estado, nuestras autoridades fiscales caen en excesos o en actos de arbitrariedad, sin que esto constituya o finque la misma ilegalidad del acto.

Sin embargo las autoridades se pronuncian a favor de sustentar la legalidad de los actos con los preceptos legales de los artículos 16 de la Constitución, y 38 y 42 del Código Fiscal de la Federación como suficientes, sin tomar en cuenta los criterios o regulación, si es que existe, para la elección del contribuyente como lo mencionan el Tribunal Fiscal de la Federación:

“La exigencia que contemplan los artículos 16 constitucional y 38 del Código Fiscal de la Federación de que todo acto de autoridad debe encontrarse fundado y motivado, se cumple, tratándose de órdenes de visita, al citar los preceptos legales que facultan a la autoridad fiscal a ordenar se compruebe que los contribuyentes han cumplido con las disposiciones fiscales, mediante la práctica de visitas domiciliarias, y con la instrucción en la propia orden de que los auditores verifiquen que el contribuyente, objeto de la misma, haya cumplido con las disposiciones fiscales a las cuales se encuentra sujeto en un periodo determinado. De ahí que si en la orden de visita, se indica para que efecto se considera necesario practicar una auditoria a un contribuyente, este señalamiento constituye al mismo tiempo, el objeto de la visita y la

motivación de la autoridad para emitir la citada orden, encuadrando la hipótesis general de la norma al caso concreto de la revisión de un individuo respecto al cumplimiento de ciertas obligaciones en un periodo determinado, siendo irrelevante cualquier otra manifestación que, como antecedente, se contenga en la propia orden, pues lo único que requiere motivar la autoridad es el porqué del ejercicio de sus facultades y no su criterios de selección de los sujetos a revisar.”¹⁷

Si la autoridad al emitir una orden de visita menciona como parte de la motivación de la misma que se va a realizar una visita al contribuyente, “Dada la importancia que como contribuyente tiene dentro del marco general de la recaudación fiscal federal”, no estimara necesario ampliar las razones de esta selección, dado que considera, que ello cae dentro del campo de las facultades discrecionales de su autoridad, establecidas en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación. Entonces si en un concepto de nulidad se aduce la indebida motivación de la orden de visita al no expresarse los elementos ponderados por la autoridad fiscal para la selección del

¹⁷ Juicio de Nulidad:100(14)/498/94/500/94.-1ra S. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación

contribuyente, como lo expresa el Tribunal Fiscal de la Federación, el mismo deberá declararse infundado.

ORDENES DE VISITA.- SE ENCUENTRAN DEBIDAMENTE FUNDAMENTADAS Y MOTIVADAS AUN CUANDO NO RAZONEN LA IMPORTANCIA COMO CONTRIBUYENTE TIENE EL VISITADO EN EL MARCO GENERAL DE LA RECAUDACION FISCAL.- Conforme a lo resuelto en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales, en su caso, determinar las contribuciones omitidas por los créditos fiscales, esta facultada para practicar visitas a los contribuyentes, a los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías. Ahora bien, si en ejercicio de tales facultades la autoridad hacendaría practico una visita domiciliaria y fundamento su actuación, entre otros, en el artículo 42, fracciones II, III, y VI del Código Fiscal de la Federación, la orden de la visita esta debidamente fundada y motivada sin que exista en tal precepto o en otro la obligación de que las autoridades señalen el procedimiento que se sigue para seleccionar al contribuyente que

se va a visitar. Así como tampoco obliga a que se den a conocer a los contribuyentes los antecedentes que obran en los expedientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.(4)

Juicio de Nulidad No. 100(14)/265/95/364/94.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación,

Como se deja ver en estas concepciones, la idea de la autoridad supone una imparcialidad y una objetividad en su accionar, sin que se tenga que dar cuenta a nadie, ni siquiera a los propios molestados, de los métodos llevados a cabo para su elección, ya que todos los contribuyentes tienen la misma importancia, según sus conceptos, por lo cual no se distingue, donde no hay distinción, sin embargo el hecho de ser elegido, ya distingue al contribuyente. Recordemos el caso donde uno de los más importantes empresarios del país hizo unas declaraciones acerca de unos fondos otorgados al hermano de un ex-presidente, que en nada convenía a las declaraciones del gobierno, y estas causas de hecho motivaron a la revisión inmediata, obviamente con fines políticos, de la persona citada.

Veamos ahora lo que piensan acerca del tema los Licenciados Cartas Sosa y Ayala Vallejo:

“Para evitar desviaciones o siquiera la más mínima sospecha acerca de los móviles de la autoridad para ordenar una visita domiciliaria en relación con determinada persona, pero sobre todo para que el destinatario del acto este en posibilidad, en su caso, de oponerse a la acción que pueda afectar adversamente a su persona o intereses se debe expresar en el mandamiento correspondiente las razones que determinaron la elección de esa específica persona para ser sujeto de la visita domiciliaria, no mediante formulas vagas genéricas e imprecisas con las que generalmente se despacha en forma mecánica este requisito, sino poniendo el acento en los motivos concretos que sirvieron de apoyo para la emisión del acto a efecto de que el uso de la facultad pueda ser valorado y aun censurado por los medios legales de defensa. De lo contrario tendría necesariamente que admitirse la existencia de zonas de actuar administrativo que escapan de todo control y revisión judicial, aún cuando lleguen a afectar derechos y garantías constitucionales,

dejando con ello peligrosos espacios abiertos a la arbitrariedad de la autoridad en el desarrollo de sus actuaciones por lo que no pueden existir facultades absolutamente discrecionales e incontroladas, sustraídas a toda especie de control jurisdiccional.¹⁸

Podemos pensar, tal vez, que si existe una metodología, ya que en el artículo 30 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria encomienda la formulación de un "Plan General Anual de Fiscalización" a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en el cual deben existir procesos de selección basándose en criterios comparativos, cuantitativos o aleatorios, de carácter confidencial, sin embargo insistimos en que, quienes han sido señalados para los procesos deben tener por lo menos el derecho a conocer bajo qué bases técnicas se les señala y no pensar que esto fue arbitrario por intereses ajenos y manipulados, de esta manera por lo menos tendríamos o podríamos encontrar elementos de control, muy limitados, pero existentes.

¹⁸ CARTAS SOSA, Rodolfo, AYALA VALLEJO, Graciela, Op.cit. p 55

2.1.1 VISITAS DOMICILIARIAS, ACTO ADMINISTRATIVO

La visita domiciliaria es en si, un acto administrativo de fiscalización para la verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y como todo acto administrativo que tiene que notificarse deberá apegarse, aparte de los requisitos constitucionales que son, notificarse por escrito; que lo expida la autoridad competente; y que tenga su debido fundamento legal, que ya hemos analizado, a los requisitos del artículo 38 de Código que a la letra dice:

Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito.

II.- Señalar la autoridad que lo emite.

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

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.”

Entre estos requisitos encontramos reafirmado, uno de los principales preceptos constitucionales referentes al acto de visitar en su domicilio a cualquier contribuyente, esto implica la imperiosa necesidad de que para tales actos exista un mandamiento escrito, como parte fundamental de la seguridad jurídica que debe existir en el país.

Otros de los requisitos constitucionales que son confirmados en este artículo, es el señalar a la autoridad competente que emite la orden, así como la motivación y fundamentación, de los propósitos que persigue. Estos últimos garantizan evitar el ejercicio abusivo de las facultades fiscalizadoras de la autoridad, limitándose a la verificación de determinadas obligaciones fiscales especificadas en las órdenes de visita, sin que sea válido comprobar las disposiciones de manera genérica e indiscriminada, aún cuando lo llegara a especificar así la orden de visita.

Debe especificarse clara y analíticamente las contribuciones que se van a revisar, por ejemplo señalar si se trata del Impuesto al Valor Agregado o al Impuesto Sobre la Renta u cualquier otro de forma precisa, y no manejar una serie o catálogo de impuestos que en su mayor parte resulten ajenos al sujeto a visitar, pues no se atiende a sus circunstancias específicas, sobre todo si se considera que la autoridad tiene el pleno conocimiento de las contribuciones que cada persona debe satisfacer a través de su control del Registro Federal de Causantes.

El Tribunal Colegiado del Sexto Distrito al expresar su opinión, dice: "Cuando una orden de visita domiciliaria expresa como objeto o propósito de la misma, la comprobación del cumplimiento de una diversidad de impuestos, infringe lo dispuesto por los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación,, en virtud de que no cumple con señalar el objeto o propósito específico de la visita, ya que solamente en forma general establece la revisión de múltiples impuestos federales, siendo que debe establecer de manera clara, precisa y concreta para el caso particular del visitado, es decir, solo de aquellos a los que se encuentre afecto, lo cual permitirá, el conocimiento pleno de las obligaciones a su cargo, el objeto de la revisión y que los auditores se concreten a revisar única y exclusivamente el cumplimiento de las obligaciones que realmente le corresponden....."¹⁹

El Código Fiscal de la Federación contempla también, como parte de las garantías que tendrán los contribuyentes para tales actos de molestia, el que las órdenes ostenten la firma del funcionario competente, que haya emitido el documento, entendiendo esto como firma autógrafa, es decir de su puño y

¹⁹ Amparo 486/95 Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

letra, no como algunos requerimientos en donde la firma aparece sellada o impresa, siendo motivo suficiente para impugnar la orden.

Debe también contener el documento, el nombre completo de la persona, física o moral a quien va dirigido, además el lugar o lugares donde se va a efectuar la visita, estos dos requisitos, tiene una interacción muy particular, ya que imaginemos el nombre de un contribuyente que es visitado y que el lugar donde se lleva a cabo la visita no corresponda a su domicilio, o de manera inversa, esto daría como consecuencia que no se pudiera llevar a cabo tal actuación de la autoridad.

Pero sin embargo el artículo contempla, para que no sean impugnados estos actos, el supuesto, que se desconozca el nombre de la persona a la que se visitara, y busca localizarla por datos suficientes que la identifiquen, esto nos hace pensar en algún lugar donde se desarrollen actividades económicas que conlleven una obligación tributaria y que por motivos tales como no hallarse inscritos en el Registro Federal de Causantes, se desconozca la razón social de los involucrados por parte de las autoridades.

Además de los requisitos antes citados se encuentran los datos que tienen que contener las órdenes de visita, tales datos se refieren al lugar o lugares donde se llevará a cabo la visita, es decir el domicilio fiscal del visitado, además deberán contener el nombre o los nombres de los funcionarios que llevarán a cabo la visita, pudiendo ser reemplazados o aumentados, previa notificación.

Por lo que para poder visualizar más claramente todos los requisitos de las órdenes de visitas domiciliarias, enunciaremos cada uno de ellos, constar por escrito; señalar la autoridad que lo emite; estar fundado y motivado expresamente, su propósito; ostentar la firma del funcionario competente; Contener el nombre o los nombres de las personas a las que vaya dirigido; indicar el lugar donde se efectuará la visita, así como nombres de las personas que harán las visitas.

Como se ve, en la lista anterior, los requisitos no especifican el espacio temporal objeto de la verificación, es decir no indican él o los ejercicios que deban ser abarcados en la revisión, sin embargo creemos en la necesidad de que se marque claramente el periodo de revisión ya que nuevamente se tendría por cuestionada la seguridad jurídica a la que tantas veces nos hemos referido, este concepto lo reconoce el propio Código en el artículo 61 al manifestar "el periodo objeto de revisión" de los ingresos que los contribuyentes no puedan comprobar y por los que deban pagar, así la orden tendría todos los elementos requeridos para su validez.

Una vez enumerados los requisitos que debe contener una orden de visita domiciliaria, la primera condición para llevar a cabo su ejecución, es la de entenderse en horas hábiles, esta limitación se sobrentiende ya que imaginemos una visita al amparo de la noche, como se presume se hacían en los países con dictaduras, o que las visitas se pudieran ordenar y practicar cuando a las autoridades se les antojara hacerlas, entendamos que la vida de los contribuyentes no está sometida todas las horas a la disposición absoluta, ni al capricho de aquellas.

Las leyes fiscales mencionan que "la practica de diligencias por las autoridades fiscales deberá efectuarse en días y horas hábiles" que son las comprendidas entre las 7:30 y 18:00 horas y todos los días del año, con excepción de los fines de semana, entendiéndose por esto los sábados y los domingos, así como también los llamados, días feriados, que son 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º y 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre, 1º y 20 de noviembre, 1º de diciembre de cada de cada seis años que corresponde la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, 25 de diciembre y los días de vacaciones generales de las autoridades fiscales federales; sin embargo si una diligencia comienza en un día hábil podrá continuarse en un día inhábil cuando se tengan que asegurar la contabilidad o los bienes del visitado. Tratándose de bienes en transporte se consideran hábiles todos los días y horas del año.

Para lo referente a este ultimo dispositivo de habilitar días y horas, solo se podrá concebir, si constan por escrito las causas que la originan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, jurisprudencialmente, "que motivar un auto es expresar, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto."²⁰ Esto confirma el hecho de que al no haber un mandamiento escrito que faculte y motive las causas por las que se tendría que habilitar días y horas inhábiles para el levantamiento de actas o para el desarrollo mismo de la visita debe anularse la resolución o los actos en cuestión en los que no haya mediado dicho acuerdo escrito debidamente motivado

Por lo tanto vemos que para poder alargar la estancia de los visitantes en el domicilio en horas y días que no corresponden, deben de antemano preverlo y fundamentar los motivos, ya que sin estos nuevamente darían motivos suficientes para promover la nulidad de los actos, como lo pone de relieve la tesis que a continuación citamos:

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación Revisión número 622/86

ORDEN DE VISITA. NECESIDAD DE EXPRESAR LA CAUSA POR LA QUE HABILITAN DIAS Y HORAS.- Para efectuar una orden de visita no es suficiente que en el oficio relativo se mencione que la misma se llevará a cabo en el lugar señalado en la citada orden durante días y horas hábiles o inhábiles en términos del artículo 143 del código Fiscal de la Federación, toda vez que el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Suplementaria, dispone que para que el tribunal pueda habilitar los días y horas inhábiles, deberá expresar la causa y las diligencias que hayan de practicarse para que se satisfaga al requisito constitucional de fundar y motivar todo acto de autoridad. De lo que se infiere que la habilitación de días y horas para la práctica de visitas domiciliarias del procedimiento administrativo de ejecución, notificación y embargo precautorio debe contener expresamente la causa que lo exige y el objeto que se persiga, pues de lo contrario contraviene el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación.²¹

2.1.2 REGLAS SOBRE VISITAS DOMICILIARIAS

²¹ TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO DISTRITO, REV FISCAL-10/88.

Las visitas domiciliarias se inician con la entrega de la orden según la interpretación que damos de la fracción III y penúltimo párrafo del artículo 42 relacionado con el artículo 44 fracción III del Código Fiscal de la Federación, al que debe seguirle el acto de la identificación de los visitadores ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola inmediatamente para que designe dos testigos.

El momento en que el personal competente se constituye en el domicilio contenido en la orden de visita y esta es entregada al contribuyente señalado en la misma, se da por comenzada la visita.

La finalidad de la entrega de la orden responde al hecho de que el afectado conozca de forma integral, el contenido del mandamiento, como su propia existencia; y si contiene o no los requisitos que le son propios, como su fundamento y motivación, destinatario del acto, competencia de quien lo emite, obligaciones de que se trate la verificación, los encargados de

practicarla, etc. con el claro propósito de proporcionar al visitado todos los elementos de su garantía de seguridad y de audiencia.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución todo gobernado goza de las garantías de audiencia y de seguridad jurídica frente a la actuación del poder público. De acuerdo a la primera, el particular tiene un derecho a ser oído antes de la realización de un acto de privación, a la vez que tiene un derecho genérico a la defensa; para efectos de la segunda, todo acto de molestia debe estar precedido de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Tratándose de las visitas domiciliarias, las garantías de seguridad jurídica deben ser más intensas, ya que no puede entenderse por comenzada la diligencia con la simple exhibición del documento ante el administrado afectado por el acto de molestia, sino que es indispensable que tal documento se le entregue para que pueda decirse que se han acatado debidamente las mencionadas garantías constitucionales.

Resulta evidente que esta exigencia no puede consistir simplemente en la exhibición de la orden de inspección al visitado, pues ello no le produciría ningún beneficio ni le aseguraría al ejercicio de sus libertades. La actitud de mostrar la orden de visita no permite que el afectado conozca con certeza el contenido del documento y, por ende, la causa legal del procedimiento genérico a la defensa pues al desconocer con detalle el contenido de la orden, mal puede impugnarlo en lo que se refiere a la competencia de la autoridad que lo emite, a la fundamentación y motivación del acto a los datos que deban aparecer insertos, dado que para hacerlo tendrían que confrontado con todo cuidado con las normas jurídicas aplicables al caso. De este modo, si el documento no tuviera por destino ser entregado al particular, carecería de sentido la exigencia de que constara por escrito, ya que la única utilidad que podría tener sería la de obrar como constancia escrita en los expedientes administrativos de los archivos de la Administración, lo que resultaría a todas luces ilógico, pues seguramente el Constituyente, no estuvo interesado en consagrar, con tal rango una regla de eficacia puramente operativa o de trámite administrativo interno.

Por el contrario, la finalidad de los preceptos constitucionales es la que los documentos trasciendan al exterior de la administración en favor del particular en forma que este pudiera conocer detalladamente su contenido y, por consiguiente estuviera apto para combatir el mandamiento a través del recurso o medio de defensa procedente, por incompetencia, por falta de fundamentación o motivación o bien por vicios de forma.

2.1.3 IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES

Presentada la orden, es precisamente en ese momento donde tendrán que identificarse los visitantes, esta identificación debe ser plena, de manera que no exista ninguna duda de que, quienes practican la visita son efectivamente funcionarios que pertenecen a la dependencia de que se ostentan y que tienen facultades para llevar a cabo tales actos administrativos.

Como claramente se ve, la entrega de la orden con la identificación de los visitantes son dos actos sucesivos y complementarios, así se menciona en el inciso III del artículo 44 que dice:

“Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal, los visitantes que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia.....”

En consecuencia la Ley solo menciona el acto que procede a la entrega del acta, pero no especifica claramente cómo se deban identificar los visitantes, existe un documento llamado Carta de los Derechos Del Contribuyente Auditado (documento que es entregado junto con la orden de visita) donde se mencionan los derechos que se tienen frente al fisco, en caso de una visita de auditoría, esta carta menciona, que los visitantes tienen la obligación de “exhibir credencial vigente expedida por el Servicio de Administración Tributaria para acreditar su identidad, o bien oficio de identificación expedido por autoridad competente”, tales preceptos como son marcados los consideramos insuficientes y creemos que se deben hacer

constar mas clara y ampliamente, con documentos oficiales con los que se identifica cualquier ciudadano común, y proporcionar la media filiación del visitador, debido a su importancia.

Esta identificación debe estar asentada en las actas de visita, para que el visitado tenga la plena seguridad de que se encuentra ante la persona que efectivamente representa a la autoridad, evitando posibles suplantaciones en su perjuicio, por lo que es necesario que se haga constar la vigencia de las credenciales, que estas contengan fotografía y el órgano al que pertenecen, y la disposición legal que da la competencia para emitirlos, así como los datos relativos a la personalidad de los visitadores, sus cargos y que estos los faculten legalmente para el desahogo de la diligencia. A continuación el Tribunal Fiscal de la Federación nos da su punto de vista:

ACTA DE VISITA DOMICILIARIA.- EN ELLA DEBE ASENTAR LOS PORMENORES DEL DOCUMENTO CON QUE SE IDENTIFICARON LOS VISITADORES.- De conformidad con lo preceptuado en los artículos 44. Fracción III y 46 fracción I , del Código Fiscal de la Federación, al iniciarse la

visita domiciliaria, los visitadores que se constituyen en el domicilio del contribuyente para practicar la diligencia deben identificarse plenamente ante el visitado o la persona que atendió la misma, y hacer constar en el acta correspondiente los pormenores del documento que los acredita con ese carácter, toda vez que las visitas domiciliarias son diligencias que deben hacerse constar en las actas correspondientes, y en ellas se debe señalar en forma circunstanciada todos los hechos u omisiones observados por los visitadores en el transcurso de su actuación, en consecuencia, si la identificación de los visitadores es un hecho realizado en la secuela inicial de la diligencia, a fin de cumplir con las exigencias de los dispositivos legales invocados, es necesario que se pormenoricen los documentos con los que se identificaron, tales como el número de la credencial, la fecha de expedición, la fecha de vigencia, el nombre del visitador, el cargo que desempeña y la fecha de caducidad de esta, no siendo suficiente que únicamente se indiquen los nombres de los visitadores que intervinieron en el acto y que se identificaron ante el visitado. (15)

Juicio de Competencia Atrayente No. 74/90

Como conclusión podemos decir que los visitadores se tendrán que identificar con un documento oficial, como quiera que este se denomine, con los datos mínimos para que se permita su completa identificación. A continuación enumeraremos los requisitos que deben ostentar la identificación de los visitadores; Nombre completo y apellidos, sin abreviaturas; fotografía reciente; Registro Federal de Contribuyentes y/o Clave Unica de Registro de Población; su cargo, especificando su puesto; su firma autógrafa; dependencia u organismo a que pertenece; su área o región que le corresponde; funcionario que faculta el documento; vigencia de la identificación; fecha de expedición; numero de identificación y numero de oficio si cuenta con este.

Quando se presentan los visitadores a entregar una orden de visita y el visitado no se encuentra en ese momento en su domicilio, precisa al funcionario publico encargado de tales actos, dejar citatorio con la persona que se encuentre, para que el visitado o su representante legal esperen a los visitadores al día siguiente, a la hora en que se les haya acordado, en dicho citatorio, para recibir la orden de visita y tener por comenzada la diligencia.

Fijada la hora determinada del día hábil siguiente a la entrega de la orden, visitado y visitadores quedan obligados a estar en el lugar y la hora indicados, si el visitado no llegara o simplemente no se presentara a la cita, la visita se iniciaría con quien se encuentre en el lugar ya sea algún empleado o alguien que no fuese totalmente ajeno al domicilio o negociación, estableciendo fehacientemente su identidad, su cargo, posición o relación con el sujeto obligado, ya que no es permisible la gestión de negocios en tales actos administrativos como lo ratifica la siguiente tesis:

ACTAS DE AUDITORIA. LOS VISITADORES DEBEN EXIGIR LA IDENTIFICACION DEL REPRESENTANTE LEGAL DEL VISITADO POR NO ADMITIRSE LA GESTION DE NEGOCIOS EN MATERIA FISCAL.- Si la autoridad pretende que no exista violación a lo dispuesto por la fracción II del artículo 84 del Código Fiscal de 1967 en virtud de que en el acta final de auditoria se asentó que al iniciarse la visita domiciliaria se entregó la orden al representante legal del visitado, pero de su lectura se aprecia que no se cita el documento con el que este se ostentó, con tal carácter, dicha acta carece

de valor probatorio pleno para demostrar que no hubo violación al citado numeral, pues los auditores estuvieron obligados a solicitar la identificación de la persona que recibía la orden y consignarlo en el acta si manifestaba ser representante legal del visitado, ya que en términos del artículo 97 del propio Código, en ningún trámite administrativo se admite la gestión de negocios; y, en su defecto señalar que se entregó a la persona que en ese momento se encontraba en el lugar en que debía practicarse la diligencia al no encontrarse al visitado ni a su representante para considerar cumplido el requisito legal en comento.

Revisión No. 15322/84.- Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación

Ahora si la autoridad es la que no se presentara o llegara tarde, el citatorio queda sin efectos y deberá volverse a llevar a cabo el procedimiento de citar al visitado para hora determinada del día hábil siguiente.

2.1.4 INVENTARIO DE LOS DOCUMENTOS

Otras de las facultades con gran peso y que tienden a manejarse, estando en contra completamente de los visitados y de su seguridad jurídica, a discreción de la autoridad, se refiere a los conceptos marcados por el artículo 44 fracción II, ya que los mismo se dan aún antes de que comience en realidad la diligencia de comprobación con la entrega de la orden y a discreción de los auditores estos pueden hacer una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integren la contabilidad.

Por otro lado si el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio después de recibido el citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio y en el anterior, cuando el visitado conserve el local de éste, sin que para ello se requiera nueva orden o ampliación de la orden de visita haciendo constar tales hechos en el acta que el visitador levante.

Cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitadores podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad.

En los casos en que el presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte debe ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva, los visitadores procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías.

Estas atribuciones podemos manifestarlas como totalmente anticonstitucionales, ya que tales actos se llevan acabo sin entrega de la orden de visita, sin que se identifiquen plenamente los visitadores y requieran la designación de testigos, a fin de dar una seguridad jurídica a los visitados y convirtiendo en objeto de capricho el acto. Ya que se deja al exclusivo arbitrio de los visitadores la decisión de hacer la relación de sistemas, libros, registros, y demás documentación que integre la contabilidad del todavia sujeto a visitar, por si y ante sí, sin mas razón que su voluntad, basta con que ellos afirmen de forma unilateral que existieron motivos para proceder, sin

mayor trámite alguno. Esto transgrede las garantías constitucionales como lo confirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

VISITA DOMICILIARIA. EL SEGUNDO PARRAFO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTICULO 44 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE FACULTA A LAS AUTORIDADES FISCALES PARA ELABORAR UNA RELACION DE LA DOCUMENTACION QUE INTEGRA LA CONTABILIDAD ANTES DEL INICIO DE LA VISITA, CON EL PURO CITATORIO, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.- En concordancia con el principio de que el respeto al domicilio de las personas constituye un derecho subjetivo elevado a la categoría de garantía individual, el artículo 16 constitucional establece que la orden para la práctica de visitas domiciliarias expedida por las autoridades administrativas para cerciorarse de que se han acatado, entre otras, las disposiciones fiscales, debe constar en mandamiento escrito de autoridad competente, en el que se funde y motive su causa, expresándose el nombre del visitado, el domicilio en que debe llevarse la visita y su objeto, levantándose, al concluirla, acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el sujeto visita o, en ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia; por lo tanto, al disponer

el segundo párrafo de la fracción II del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación que si al presentarse los visitadores al lugar donde deba practicarse la diligencia, no estuviera el visitado o su representante, dejaran citatorio, pudiendo, en el momento de dejarlo, elaborar una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integre la contabilidad del visitado, transgrede lo establecido en el artículo 16 constitucional, al permitir a la autoridad administrativa empezar la visita sin cumplir con las formalidades prescritas en la citada disposición constitucional.

Amparo directo en revisión 1823/95

2.1.5 DESIGNACION DE TESTIGOS

Las leyes fiscales en cuanto a las visitas domiciliarias exigen, para la validez de los actos, que estos sean llevados a cabo en presencia de dos testigos, que se deben designar al principio del acto administrativo y estos deben asistir a toda la diligencia y firmar en el acta o actas que para tales efectos se

levanten, este acto esencial, se constituye en si mismo, como una garantía constitucional, de gran importancia, ya que su ausencia provocaría la invalidez de el acto de visita. Aún cuando en el acta final de la visita fiscal practicada, se diga que se designaron los testigos, no es suficiente tal indicación, hace falta que se haga constar que al inicio de la visita se hizo la designación de testigos, de no hacerse así queda invalidada jurídicamente el acta de la visita en los términos del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación.

ACTA FINAL DE VISITA. SI EN ESTA NO SE CONSIGNA EL REQUERIMIENTO AL SUJETO PASIVO VISITADO PARA QUE SE DESIGNE TESTIGOS AL INICIO DE LA VISITA DOMICILIARIA, PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD DE LOS CREDITOS QUE EN ESTA SE APOYEN.- Si de las constancias de autos se desprende que no se hace mención a que al inicio de la visita domiciliaria se hubiera requerido al representante legal de la empresa visitada para que designara testigos desde el momento de inicio de ésta, la visita realizada es ilegal, pues no basta que se requiera la designación de los testigos para que intervengan al

cierre del acta final, ya que de acuerdo a la ley tal requerimiento debe hacerse al inicio de la diligencia.(74)

Revisión No.570/87

La importancia de las formalidades del debido proceso legal, asegura al particular un trato justo, ya que imaginemos que las visitas quedaran libradas a la discreción de los visitadores, que con su solo dicho, pudieran constituir pruebas a favor suyo y de las autoridades, mediante diligencias llevadas unilateralmente y sin control alguno.

Sin duda es fundamental su nombramiento, siendo el visitado, el que tiene la opción de nombrarlos, sin embargo cuando por cualquier circunstancia el visitado no los pudiera designar o no quisiera hacerlo, serian los visitadores quienes tomaran esta decisión, con la consigna de que esta situación no le restara valor a la visita y que esto quedara asentado con toda precisión en el acta, a fin de salvaguardar el derecho fundamental de su examen

También sucede que testigos, que ya fueron nombrados, no quieran comparecer o se ausenten del lugar de la visita o simplemente ya no quieran ser testigos, por lo que se pueden nombrar testigos sustitutos, sin que esta sustitución de testigos invalide los resultados de la visita, de acuerdo a el artículo 44 fracción III, que también menciona “ los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo.....” La importancia de este acto solemne radica en la existencia de dos firmas atribuibles a los testigos, junto a la certificación de los visitadores, acreditando la exigencia constitucional y dando al acta mayores garantías contra abusos que pudiera existir de los visitadores.

2.1.6 OBLIGACIONES DE LOS VISITADOS

Cumpliendo con los requisitos para dar por comenzada la visita, el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación dispone en su primer párrafo, las obligaciones de cooperación de el visitado para con las autoridades.

De acuerdo a lo cual el visitado, su representante legal , 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, así como 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 se certifiquen por éstos y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita. También deberán permitir la verificación de bienes y 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.

Naturalmente existe el deber de colaboración por parte del visitado, sin embargo pudiéramos prever, como lo prevé la autoridad, que el visitado no obedezca los requerimientos y no permita la presencia de los visitadores en el lugar de la pesquisa, por mencionar solo algunos de los supuestos,

oponiéndose a la visita y tratar de que los visitadores no obtengan la información contable o no puedan llevar cabo la verificación de bienes y mercancías. Para tales efectos como lo marca el tercer párrafo del artículo en comento la autoridad faculta a los visitadores a “obtener 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.

Veamos ahora exactamente cada uno de los supuestos que motivaran, a los visitadores, para proceder de tal forma de acuerdo a lo mencionado en el artículo 45 que enlista:

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

- II. Existan sistemas de contabilidad, registro o libros sociales, que no estén sellados, cuando deban estarlo conforme a las disposiciones fiscales.

III. Existan dos o más sistemas de contabilidad con distinto contenido, sin que se puedan conciliar con los datos que requieren los avisos o declaraciones presentados.

IV Se lleven dos o mas libros sociales similares con distinto contenido.

V. No se hayan presentado todas las declaraciones periódicas a que obligan las disposiciones fiscales, por el período al que se refiere la visita.

VI. 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 asentados en dicha contabilidad, dentro del plazo que señalen las disposiciones fiscales o cuando sean falsos o amparen operaciones inexistentes.

VII. 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 que fueron colocados.

VIII. 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.

IX. Si el visitado, su representante o la persona con quien se entienda a visita se niega a permitir a los visitantes el acceso a los lugares donde se realiza la visita; así como a mantener a su disposición la contabilidad, correspondencia o contenido de cajas de valores.

La autoridad con el firme propósito de hacer cumplir los mandatos fiscales, como ya lo mencionamos, prevé que pudieran suceder las situaciones enumeradas anteriormente, y marca como consecuencia de estas la forma en que procederán los visitantes, sin embargo, si los visitantes callaren en cualquiera de los supuesto enumerados, dudamos mucho que la simple presencia de los visitantes pueda lograr obtener por si sola, copias o papeles que refieran a las operaciones contables de los visitados.

Para tales hechos, los visitadores tendrán que llevar a cabo las medidas de apremio previstas en los artículos 85 y 86 del Código, también podrán solicitar el auxilio de otras autoridades que sean competentes, o denunciar los hechos al Ministerio Público para así poder contar con el auxilio de la fuerza pública.

Por otro lado el texto anterior del artículo 45 del multicitado Código, otorgaba facultades a los visitadores para que en caso de que se dieran los supuesto ya mencionados del artículo en comento, se procediera al secuestro de la contabilidad, siendo totalmente inconstitucionales tales actos, puesto que ni el texto constitucional, ni su interpretación jurídica, pueden apoyar tales actos de privación al gobernado. Por lo que se reformo ese párrafo, apoyados en el criterios jurisprudencial expresado por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto repetimos:

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTICULO 45 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN LA PARTE EN QUE AUTORIZA A LOS VISITADORES A

RECOGER LA CONTABILIDAD PARA EXAMINARLA EN LAS OFICINAS DE LA AUTORIDAD FISCAL, ES INCONSTITUCIONAL.- Las visitas domiciliarias que el artículo 16 constitucional permite efectuar a las autoridades administrativas, deben verificarse única y exclusivamente en el domicilio del visitado y la función del visitador debe limitarse a inspeccionar los papeles y libros que requiera, sin poder sustraerlos del domicilio en que se actúa, puesto que ni del texto de la disposición constitucional, ni de su interpretación jurídica, puede concluirse que dicho precepto autoriza a los visitadores a sustraer la documentación que estimen necesaria. Por tanto, el artículo 45 del Código Fiscal citado, en la parte en que autoriza a los visitadores a recoger la documentación que se inspecciona y llevarla a las oficinas fiscales, viola el artículo 16 constitucional.

Amparo en revisión 8559/87.-

Es indiscutible, dados los preceptos del artículo 45 en comento, que los visitadores están autorizados para solicitar del visitado la exhibición de la documentación que será objeto de examen; pero de que manera se tendrá

que solicitar dicha información, de manera verbal o escrita, por cuestiones de practicas esta solicitudes se hacen de manera verbal, punto de vista que apoya la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que se ha decidido por la legalidad de la misma:

VISITAS DOMICILIARIAS. EL VISITADOR QUE LA PRACTIQUE PUEDE SOLICITAR LA DOCUMENTACION CONTABLE AL VISITADO EN FORMA VERBAL O POR ESCRITO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 84, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación de 1967, los visitadores que se encuentren autorizados para llevar a cabo la visita, pueden solicitar la documentación e información al visitado verbalmente o por escrito, ya que dicho precepto legal establece la obligación al sujeto pasivo visitado de proporcionar y mantener a disposición de los visitadores sus libros de contabilidad y demás documentación contable.

Revisión No. 1924/84

Este criterio apoya, tanto a la orden verbal, como a la orden escrita, sin embargo deberían precisar el hecho de que si la documentación se solicitara de forma verbal, podría ser validada, solo si así se mencionara en el acta que de la diligencia se levante, ya que de otro modo daría lugar a la duda si dicho requerimiento se realizó realmente, ya que la transmisión inmediata de los hechos al acta no es una contingencia dejada a la voluntad de los visitadores, sino un imperativo constitucional de seguridad jurídica.

De acuerdo a esta solicitud de documentos, es el artículo 53 del Código, el que en materia de visitas domiciliarias nos refiere los plazos para la entrega de los mismo mencionando que los libros y registros que formen parte de su contabilidad, solicitados en el curso de una visita, deberán presentarse de inmediato, así como los diagramas y el diseño del sistema de registro electrónico, en su caso. Cuando el requerimiento se refiera a cualquier otra documentación, que deba tener en su poder el contribuyente, éste tiene un plazo de seis días, contados a partir del siguiente a aquel en que se le notifico la solicitud, para su entrega.

Este es un asunto de excepción a la regla general establecida en el artículo 135 del Código, de acuerdo con el cual, las notificaciones de los actos administrativos surten efecto el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas, encontrando su razón de ser en el que los visitados tienen de mantener a disposición de los visitadores, desde el principio de la visita, los libros y documentos que permitan precisar su situación fiscal; acción que se vería desvirtuada en la medida en que aquéllos pudieran contar con mayor plazo para corregir y ocultar irregularidades que tuvieran sus registros y libros contables. Al tema, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación resolvió:

VISITAS DOMICILIARIAS. DOCUMENTACION REQUERIDA DURANTE ELLA. EL PLAZO PARA SU EXHIBICION NO DEBIA COMPUTARSE CONFORME A LAS REGLAS DE NOTIFICACION ESTABLECIDAS EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 95, fracción III, del Código Fiscal de la Federación de 1967, los contribuyentes tenían obligación de conservar en su domicilio los registros y documentación comprobatoria del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 84, fracción IV, del mismo

ordenamiento jurídico, el contribuyente visitado, tenía la obligación de proporcionar y mantener a disposición de los visitadores desde el inicio de la visita hasta su conclusión, sus libros de contabilidad y demás efectos contables. De acuerdo con lo anterior, si el contribuyente estaba obligado a conservar en su domicilio y a proporcionar a los visitadores sus libros, registros y demás efectos contables, no existe motivo alguno para no exhibirlos al visitador, y por tanto los plazos que se hubieran concedido por los visitadores para que proporcionaran determinada documentación, no deben sujetarse a las reglas de notificación contenidas en el propio Código Fiscal de la Federación, ya que la exhibición de la documentación requerida, debe hacerse al momento en que el visitador le requiere su presentación; consecuentemente, los plazos de uno, dos o tres días concedidos para exhibición de la documentación requerida, no pueden violar los preceptos legales del Código Fiscal de la Federación que establecen las reglas de notificación.²²

2.1.7 DESARROLLO DE LA VISITA DOMICILIARIA

²² Revisión No. 249/83. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación

Los principales actos y hechos que se pueden presentar en el desarrollo de la visita son: la solicitud de documentación, la colocación de sellos y marcas en documentos o bienes del visitado, la sustitución o aumento del personal administrativo, la compulsación con terceros, los papeles de trabajo, el levantamiento de actas, inicial, parcial y final, el aumento o disminución de los plazos de la visita, y la última acta parcial.

El desarrollo de la visita se llevará a cabo, con una serie de actos, que darán origen al levantamiento de actas parciales, donde se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitantes, estas actas harán prueba de la existencia de tales situaciones

2.1.7.1 COLOCACION DE SELLOS Y MARCAS

Una vez entregada la orden de visita y llevado a cabo los procedimientos de identificación de los visitados y los visitantes, la designación de los testigos,

así como la solicitud de documentación referente a la contabilidad de los periodos y contribuciones a revisar, los visitadores podrán, indistintamente, a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, 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, de acuerdo al artículo 46 párrafo III del Código.

Sin embargo dicha disposición contempla el daño que puede causar en el visitado al interferir con estos actos de molestia al propio desarrollo de su negocio, previendo que dicho aseguramiento no impida la realización de las actividades del visitado. Marcando para efectos de esta fracción, que se considerara que no se impide la realización de actividades cuando, se asegure la contabilidad o correspondencia no relacionada con las actividades del mes en curso y los dos anteriores, más aún, si algún documento de los asegurados fuese necesario para el visitado, éste puede tener acceso al mismo solo en presencia de los visitadores, quienes podrán sacar copia del mismo.

El concepto anterior nos deja la sensación, de que la documentación propiedad del visitado, a la hora de realizada la visita domiciliaria, a discrecionalidad de las autoridades interventoras, pasa a ser posesión de las mismas, ya que en vez de que el visitador solicite la documentación, en estas circunstancias será el visitado el que tenga que solicitarla, y aún no tendrán que motivar su determinación, ya que las autoridades consideran, que "no esta sujeta a mayores preceptos consistentes en que, cuando los visitadores estimen llevar a cabo tal medida, así lo expresen, sin que se deje en estado indefenso al visitado, quien en todo tiempo estará en posibilidad legal de solicitar la documentación asegurada."²³

2.1.7.2 SUSTITUCION Y/O AUMENTO DE PERSONAS DESIGNADAS PARA REALIZAR LA VISITA

²³ Sala Regional de Occidente. Juicio de Nulidad 434/88.- 9 de agosto de 1989

Existe también la posibilidad de que los visitadores designados para las tareas de verificación, sean sustituidos disminuidos o aumentados, por la autoridad, sin embargo estos hechos deben cumplir cabalmente con los requisitos de forma y procedimiento del artículo 38 del Código, así como notificarse al visitado, y tendrá la imperiosa necesidad de asentarse en el acta en que procedan dichos cambios.

De manera que, solo los visitadores designados en la orden de visita; en los oficios de ampliación, sustitución o reducción de personal, pueden llevar a cabo todos los actos relacionados con la facultad de comprobación, debido a un elemental principio de seguridad jurídica ninguna persona que no esté autorizada, podrá ejercer ningún acto de molestia al particular, incurriendo en un importante vicio, y con el derecho total del particular a no permitirle el acceso a su domicilio, ni a proporcionar cualquier clase de documentos.

2.1.7.3 COMPULSAS A TERCEROS

Por otro lado las facultades de inspección por parte de las autoridades no pueden limitarse exclusivamente a los hechos, datos e informes proporcionados por el contribuyente visitado, sino emplear todos los medios y los procedimientos de que legalmente puedan hacer uso. Por tal motivo nuestra legislación permite obtener de terceros que hayan tenido relación de negocios con el visitado, la confirmación de los datos conocidos y noticia de datos desconocidos cuando no exista constancia en libros o documentos del sujeto pasivo de la inspección, este método de verificación se conoce como “compulsa a terceros”.

Con estas compulsas se busca obtener pruebas para llegar al conocimiento de la verdadera situación del visitado, verificando si ha proporcionado toda la documentación relacionada con sus operaciones, confirmando o desvirtuando los movimientos plasmados o no en su contabilidad. El valor probatorio de los datos obtenidos de terceros, será pleno, si no es desvirtuado por el contribuyente.

El contribuyente auditado tendrá derecho de audiencia sobre los resultados que las compulsas a terceros arrojen, esto forma parte de sus garantías jurídicas, ya que si son encontrados, por informes o datos proporcionados de terceros, hechos u omisiones que puedan constituir incumplimiento de las disposiciones fiscales, estos se deben consignar en forma circunstanciada en las actas parciales, teniendo el contribuyente un plazo, de por lo menos, 15 días entre la última acta parcial donde consten los hechos y el acta final, para presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones señalados por los visitadores.

Con esto podemos concluir que, con base en la garantía jurídica y el derecho de audiencia, el visitado tendrá que ser forzosamente informado de la naturaleza y causa de los datos en su contra, así como de las personas que aportan tales datos, para poder ejercer su derecho de confrontarlos y recurrarlos. Esta garantía se extiende no solo, a los datos, sino a los procedimientos con que fueron recabados, por lo que las prácticas

arbitrarias, en las que se emplee la fuerza o amenaza, pueden ser alegadas tanto por el visitado como por el compulsado.

2.1.7.4 PAPELES DE TRABAJO

Entendemos por papeles de trabajo, al conjunto de cédulas y documentos en que el auditor registra los datos e información obtenida en su examen, los resultados que arrojen dichas pruebas y la descripción pormenorizada de las mismas.

Estos papeles de trabajo para ser considerados parte del acta de visita, tendrán que contener los requisitos mínimos que para la validez de las actas de auditoría exige la ley, concretamente el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, ya que imaginemos, que documentos anexos a las actas pudieran ser válidos sin requisitos o requisitos mínimos a los que deben contener documentos base de la revisión, las actas referidas.

Así, serán condiciones imperantemente requeridas para que los papeles de trabajo puedan considerarse parte del acta de visita; que expresen el lugar, con especificación de domicilio y fecha en que se extiendan indicando la hora de su inicio y término; señalen nombre o nombres de quien o quienes la formulan y en su caso del supervisor; que se consignen los antecedentes de la actuación y se haga constar en forma circunstanciada los datos e información que registren provenientes de documentos y que el auditor que los formuló, tuvo a la vista; que se manifieste que los testigos de la visita estuvieron en su levantamiento; que sean firmados por el visitador que los elaboró, los testigos y el visitado y que se deje copia de ellos a la persona con quien se entienda la diligencia.

Por otro lado estos mismos papeles de trabajo pueden ser transcritos en el acta, ya que derivado de esto, el sujeto pasivo de la visita indudablemente tendrá conocimiento de la circunstancias que en ellos se mencionan y así se constituirá la base principal de la legalidad y no pondrá en ningún momento en estado de indefensión al visitado y por lo tanto asegurar su carácter de prueba.

2.1.7.5 ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA

Podemos definir que el acta es el documento que describe de manera circunstanciada, requisito indispensable, las condiciones de lugar, tiempo, modo, y personas involucradas, de los hechos acaecidos en los actos jurídicos llevados a cabo, es decir, contendrá la narración pormenorizada de los acontecimientos suscitados durante la actuación de la autoridad fiscal en el ejercicio de sus facultades.

La ley es muy clara al mencionar que de toda visita fiscal se levantará una acta en la que se harán constar, en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que por los visitadores se hubieren conocido. Para tales efectos de lograr un registro sensible, sistemático y ordenado de los hechos que van conformando la visita y tomando en cuenta que este procedimiento se da más o menos en forma prolongada, comenzando con la entrega de la orden y concluyendo con el cierre de la visita, se han previsto que los mencionados

hechos puedan referirse en uno o varios documentos llamados "actas parciales", con las mismas formalidades, a fin de integrar, un documento denominado "acta final" donde encontraremos las conclusiones a las que se hayan llegado.

El contenido de tales actas hará prueba, si cumple con todos los requisitos legales, y de la existencia de los hechos u omisiones de forma circunstanciada, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo resultado de la visita, por el o los periodos revisados.

Es difícil precisar cuantas actas deben levantarse en el transcurso de una visita, sin embargo generalmente se levantan, al inicio de la visita, primer acta parcial o acta de inicio; actas parciales en el transcurso de la diligencia y/o última acta parcial y acta final o cierre de la visita.

Al inicio de la visita, en la primer acta parcial se consignarán de manera pormenorizada hechos fundamentales para el desarrollo de la misma, como

la entrega de la orden al visitado o a su representante legal; la identificación de los visitadores; la designación de testigos, ya sea por el visitado o por la autoridad, y la exhibición de libros de contabilidad y sociales dependiendo las circunstancias del caso

En el transcurso de la diligencia se levantarán, actas parciales, acentuando hechos como la solicitud y recepción de informes, datos y documentos, la certificación de documentación y señalamiento de documentos de los que se obtienen copias; colocación de sellos o marcas; extracción de documentos de lugares asegurados; aumento, sustitución o reducción de personal autorizado; ampliación de la visita; compulsas a terceros, o si la visita se realiza en dos o más lugares.

Sin embargo las autoridades podrán, de manera discrecional, levantar el número de actas necesarias sin que exista un mínimo o un máximo, estas serán proporcionales de acuerdo a la circunstancias de los hechos y del tiempo en que se desarrolle la visita.

Estas actas tendrán las mismas formalidades de cualquier acta, llámese inicial o final, podrán ser parciales o complementarias y harán constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de la visita y no se podrán levantar mas, una vez levantada el acta final, a menos que medie una nueva orden de visita.

Dentro de las actas parciales hechas en el desarrollo de la visita, se conocen los hechos u omisiones que pueden entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, sin embargo no es normal que los visitadores procedan a consignar las irregularidades en dichas actas, aunque lo pueden hacer, por lo que, es en la última acta parcial donde se hace mención expresa de las circunstancias, de los hechos u omisiones mencionados, en forma clara y detallada, expresando los elementos; datos, informes, documentos, fundamentos, operaciones etc. Precisos e individualizados, no de forma genérica, que permitan al visitado conocerlos para ejercer su garantía de audiencia y en su momento poder desvirtúalos.

Esto es lo que le da una importancia mayor al acta final, ya que en ella conocerá el visitado los supuestos hechos u omisiones que le pueden fincar el incumplimiento de disposiciones fiscales, y a partir de la entrega y conocimiento del contenido por parte del visitado, éste tendrá un plazo de cuando menos veinte días para poder ejercer su garantía de audiencia, pudiendo presentar documentos, libros, registros, o razonamientos que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. En los casos en que la visita sea para la revisión de dos o más ejercicios, el plazo se ampliará por quince días, siempre y cuando el contribuyente así lo solicite dentro del primer plazo señalado.

Por otra parte, cuando la visita se relacione con las facultades de los artículos 64-a y 65 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, asuntos sobre partes relacionadas, se tendrá un plazo de cuando menos tres meses entre la fecha de la última acta parcial y el acta final, pudiéndose ampliar dicho plazo una sola vez, por dos meses más a solicitud del contribuyente.

Cumplidos los plazos anteriormente citados, si no se presentan los documentos, libros o registros de referencia o no se señala el lugar en que se encuentran, siempre que éste sea el domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar su contabilidad o no pruebe que los mismos están en poder de la autoridad, se tendrán por consentidos los hechos asentados en la última acta parcial; sin embargo una vez que haya vencido éste, el visitado aun puede presentar los documentos que desvirtúen los hechos u omisiones antes del cierre del acta final

La última acta parcial servirá solo para efectos de que la autoridad emita las resoluciones que determinen créditos fiscales, de acuerdo a los hechos u omisiones asentados en ella, esto no implica que el contribuyente no tenga la oportunidad de agregar pruebas a fin de alegar la ilegalidad del crédito fiscal que se le hayan determinado, en los actos de fiscalización.

2.1.7.6 ACTA FINAL

El acta final significa el cierre de la visita, ya que es en ésta, en la que conste tal hecho, para lo cual se designaran dos testigos por parte del visitado apercibiéndolo que si el no los señala o los señalados no aceptan el cargo, la autoridad estará facultada para designarlos; el acta deberá expresar en forma circunstanciada las determinaciones que con base en los documentos, pruebas y razonamientos presentados por el visitado, posteriores a la ultima acta parcial y sirvieran para desvirtuar o no los hechos u omisiones anteriormente consignados.

Si para el cierre del acta final, el visitado no se encontrara en el lugar se dejará citatorio para que se presente a una hora determinada del día hábil siguiente y si no se presenta se llevará a cabo el levantamiento de la misma con quien esté.

Se firmará el acta final por los testigos, los visitadores y por el visitado, sin que la negativa del visitado a firmar, invalide los hechos que obran en ella, y se dejará copia del acta al visitado, como parte fundamental de sus garantías

jurídicas, ya que las actas se reconocen como documentos idóneos para probar lo acontecido en la visita, pero admiten prueba en contrario.

2.1.8 PLAZOS DE LAS VISITAS

De acuerdo al artículo 46-A, las autoridades fiscales deberán concluir las visitas domiciliarias, dentro de un plazo máximo de seis meses computados a partir de la notificación del inicio de las facultades de comprobación, que se le notifique al contribuyente, es decir a la entrega de la orden de visita, pudiéndose ampliar el plazo en dos ocasiones, por periodos iguales, en otras palabras la duración de la visita podrá ser hasta por dieciocho meses.

Lo anterior no es aplicable cuando las autoridades soliciten información a autoridades fiscales o aduaneras de otros países, para verificar los asuntos relacionados con los artículos 58, fracción XIV, 64-A y 65 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta o cuando se lleve a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países, a los integrantes del sistema

financiero, los que consoliden para efectos fiscales, pudiendo las autoridades continuar sus facultades de verificación sin sujetarse a los plazos máximos de duración.

Para que la duración del plazo de la visita sujeta a seis meses pueda prorrogarse, la autoridad deberá, mediante oficio notificar la ampliación del plazo correspondiente, personalmente al contribuyente visitado o a su representante legal, la primera vez, o sea la primera notificación la harán las autoridades que ordenen la visita, siendo común que éstas se hagan en una acta parcial que al efecto se levante.

Para otro plazo de seis meses, se tendrá que notificar nuevamente al visitado y la prórroga se emitirá por el superior jerárquico de la autoridad fiscal que hayan solicitado la visita, por ejemplo del Administrador Regional de Auditoría Fiscal, pero si en ese lapso el contribuyente cambiara de domicilio, la autoridad que corresponda al nuevo domicilio, será la encargada de expedir dicho oficio.

Ahora veamos las circunstancias que derivarían en una conclusión anticipada de la visita, de acuerdo al artículo 47 del Código, que menciona la posibilidad de que el visitado hubiera presentado aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestando su deseo de optar por presentar sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado, siempre que dicho aviso se haya presentado en el plazo y cumpliendo con los requisitos, que a efectos señala el reglamento del Código, caso en el que se deberá levantar acta en la que se señale la situación.

La otra posibilidad se dará, en el caso en que por motivo de la visita, las autoridades fiscales se den cuenta de que el visitado se encuentra en alguna de las causales de determinación presuntiva contenidas en el artículo 55 de este Código.

Cuando las autoridades tengan suficientes elementos para poder apreciar en lo fundamental la situación fiscal del visitado, en un plazo no mayor de tres meses después de iniciada la visita, se le notificara en acta parcial, que esta

en posibilidad de que se le aplique la determinación presuntiva de acuerdo al artículo 55 de Código, otorgándole un plazo de 15 días a partir del día siguiente de notificada el acta parcial, para que corrija su situación fiscal, teniendo el derecho, de solicitar 15 días más de prórroga, y una vez corregida esta situación se dará una copia a los visitadores de la forma de corrección, donde consten los hechos.

En este caso quedará a juicio de la autoridad la opción de dar por terminada anticipadamente la visita o continuarla, para efectos de concluir la visita se deberá de levantar acta final haciendo constar solo el hecho de que el contribuyente corrigió su situación fiscal, concluyendo la visita y obligando a la autoridad, si quisiera volver a revisar, a emitir una nueva orden, inclusive en el caso de que las facultades de comprobación sean para el mismo ejercicio. En el caso en que se continúe la visita se deberán mencionar, en el acta final, todas las irregularidades que hubieran encontrado.

Por otro lado, si las autoridades fiscales no levantaran el acta final de la visita dentro de los plazos mencionados, con o sin prórrogas, se daría por

concluida en esa fecha la visita, quedando sin efecto la orden y todas y cada una de las actuaciones de la autoridad consecuencia de la misma. Pero si el contribuyente durante el plazo para concluir la visita, interpone algún medio de defensa en el país o en el extranjero, el computo del plazo se suspenderá desde la fecha en que citado medio de defensa se interpuso hasta la fecha que se dicto resolución definitiva del mismo, siendo la única causal de suspensión del plazo.

Si por motivos ajenos a los visitadores, la visita ya no se pudiera llevar a cabo en el domicilio citado, la conclusión y el acta final podrá levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales, notificando previamente al visitado, excepto cuando el visitado hubiera desaparecido del domicilio donde se desarrollaba la diligencia.

2.1.9 FIN DE LAS VISITAS, CONCLUSION Y CONSECUENCIA

Una vez que se ha levantado el acta final y se ha entregado copia de ésta al visitado, se procede a la entrega de los resultados a la autoridad liquidadora a fin de que emita la resolución que determine créditos fiscales al contribuyente o la confirmación de no haberse encontrado ninguna irregularidad, teniendo la obligación de notificar al visitado dicha resolución, personalmente o por correo certificado, y en caso de que no se encuentre en ese momento citarlo para el día hábil siguiente o para que se presente dentro de los seis días posteriores a la notificación, en las oficinas de las autoridades fiscales, y con esto se dará por cerrada la visita domiciliaria.

Estas notificaciones deben contener los requisitos mínimos constitucionales, que dictan las leyes de la materia como, constar por escrito, señalar la autoridad que lo emite, fundar y motivar el acto y en este caso expresar la resolución de que se trate, ostentar firma autógrafa del funcionario competente que la emite, así como el nombre de la persona a quien se dirige y en el caso en que se determinen multas, se deberá fundamentar y motivar concretamente dicha imposición.

Las notificaciones pueden contener resoluciones favorables para el contribuyente, pero cuando en el acta final hubo observaciones e irregularidades las autoridades procederán a emitir la resolución que determinen con el crédito fiscal a cargo del contribuyente, y es aquí donde realmente el visitado conocen en forma líquida el crédito fiscal a su cargo de las contribuciones omitidas, su actualización y recargos y las multas que procedan.

Las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales, deberán pagarse o garantizarse, junto con sus accesorios, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se haya notificado al contribuyente de acuerdo a lo que establece el artículo 65 del Código, estas consecuencias crean derechos a favor del fisco y obligaciones para el contribuyente, como propósito principal.

La cantidad absolutamente precisa que cuantifica el crédito tributario la encontramos en la notificación de la resolución, que de acuerdo al párrafo

anterior, podrá ser requerida por la autoridad mediante procedimiento administrativo de ejecución después de pasados los 45 días de plazo.

Si el contribuyente está de acuerdo con las observaciones hechas desde el acta final de la visita, y antes que se le notifique la resolución correspondiente, podrá corregir en forma total o en forma parcial su situación fiscal, o esperarse a la resolución, tomando en cuenta que si paga dentro de los 45 días previstos como plazo, se la hará una reducción del 20 % sobre las multas a la que haya sido acreedor. También si paga antes de los 45 días se tendrá la opción de poder hacerlo en forma parcial incluyendo las multas, cubriendo para tales efectos los requisitos y formalidades para pagos en parcialidades que contempla el artículo 66 del Código

Si el contribuyente no está de acuerdo con las cantidades consecuencia de las resoluciones fincadas en su contra, aun cuando haya o no presentado la documentación para desvirtuar los hechos u omisiones que se le imputan, antes del cierre del acta final, tendrá medios de defensa para manifestar sus dudas a dichas resoluciones.

CAPITULO 3
MEDIOS DE DEFENSA

3 MEDIOS DE DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

De acuerdo con las garantías de legalidad y de seguridad jurídica que obran en nuestra Carta Magna se desprende la necesidad de que existan procedimientos adecuados a fin de que los actos de la autoridad sean revisados para asegurar que se realicen conforme a las formalidades y preceptos de la materia, por lo que cuando la autoridad viola estos preceptos, lesionando los derechos de los particulares, es necesario que la misma cuente con recursos de control y de defensa contra tales actos de agravio.

Para efectos de lo anterior, ya sea por actos de arbitrariedad de las autoridades fiscales o simplemente por diferencias de criterio de las mismas y el contribuyente, cuando este último considere que la resolución definitiva es ilegal, sea por que los procedimientos no se ajustan a derecho, o las mismas resoluciones contienen vicios de forma o de fondo, podrá inconformarse, para poder hacer valer ese derecho, existen medios de defensa contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal,

que son el recurso de revocación y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Debido a que el objeto de este estudio no se refiere a los medios de defensa en materia fiscal, a continuación solo señalaremos algunos aspectos generales que deben conocerse a fin que se tenga idea de los aspectos más importantes para la interposición de los mismos, como plazos y requisitos esenciales para su promoción.

3.1 RECURSO DE REVOCACION

El recurso de revocación podrá interponerse contra los actos administrativos dictados en materia fiscal, por las resoluciones definitivas, que determinen contribuciones, accesorios o aprovechamiento o cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal. El plazo para su presentación será de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido

efectos la notificación de la resolución, este recurso se presentara ante la misma autoridad que dictó la resolución que se combate.

Una vez interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación, se tendrá un plazo de 5 meses a partir de la fecha en que se interponga el recurso, para garantizar el interés fiscal, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

La presentación del recurso de revocación deberá cubrir todas y cada una de las formalidades y requisitos de toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales, debiendo estar firmada por el interesado o por su representante legal, debe constar por escrito, contener el nombre o razón social, domicilio fiscal y registro federal de contribuyentes, así como domicilio para oír y recibir notificaciones. Además debe señalar, la resolución o el acto que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado y las pruebas de los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando el promovente no presente las pruebas, no exprese los agravios, no señale la resolución o acto que impugna o los hechos controvertidos, se le requerirá para que en un plazo de 5 días cumpla con dichos requisitos apercibiéndolo de que de no presentarlos se desechará el recurso, se dará por no presentado, o en su caso el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrá por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Deberá también acompañar de los documentos que acrediten la personalidad del promovente, el documento donde conste el acto impugnado, la constancia de notificación y las pruebas ofrecidas.

La autoridad por su parte podrá proceder a favor del contribuyente revocando la resolución o en su contra cuando dicte la confirmación de la misma, o también puede dar un fallo parcial, es decir confirmar y revocar parcialmente la resolución impugnada. Por otro lado el recurso puede ser desechado aparte de las causas arriba expuestas cuando el promovente no tenga interés personal en la resolución, es decir no sea el promovente ni

represente a éste, cuando ya exista un recurso o se haya dictado resolución a un recurso del mismo contribuyente con el mismo contenido sobre la misma resolución o sea presentado el recurso ya iniciado el juicio de nulidad.

La interposición de este recurso es opcional para el contribuyente, ya que si lo prefiere puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación. La resolución del recurso de revocación ya sea favorable o en contra del contribuyente no lo exime del derecho a iniciar el juicio de nulidad.

3.2 JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad se hará valer como se mencionó anteriormente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y se tramitará en la Sala Regional de la circunscripción donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante.

Su interposición se podrá efectuar dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución del acto impugnado; además, se deberán de cumplir las formalidades y requisitos que establece el Código en razón de contener, el nombre o razón social, domicilio fiscal y registro federal de contribuyentes, así como domicilio para oír y recibir notificaciones. Además debe señalar, la resolución o el acto que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado y las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate, así como los contenidos en el artículo 209 de Código Fiscal. Esto es materia de estudio de áreas no correspondiente a la de la carrera de contabilidad.

Al mismo tiempo el contribuyente tendrá 5 meses para interponer la demanda de nulidad, deberá garantizar el interés fiscal, para suspender el procedimiento de administrativo de ejecución. Para efectos de defender al contribuyente en un juicio de nulidad se deberá tener el título de Licenciado en Derecho.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.-La Constitución es la norma fundamental, su inviolabilidad significa que no existe ningún acto que pueda desconocer o modificar su imperatividad, en su Artículo.16 se fundamenta legalmente las visitas domiciliarias de carácter fiscal.

2.-Para que cualquier acto de la autoridad sea legítimo, debe seguir y apegarse a las formalidades prescritas en las Constitución, ya que si actúan fuera de este marco legal estarán realizando actos viciados de incompetencia y violatorios del citado precepto.

3.-La polémica existencia del Servicio de Administración Tributaria como órgano administrativo desconcentrado en el que se delegan facultades y atribuciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta debidamente fundamentado en el artículo 17 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo su creación no ha aportado a la administración publica nada extraordinario o novedoso.

4.-Todas las ordenes de visitas domiciliarias, deberán de, constar por escrito; señalar la autoridad que lo emite; estar fundado y motivado expresamente, su propósito; ostentar la firma del funcionario competente; Contener el nombre o los nombres de las personas a las que vaya dirigido; indicar el lugar donde se efectuará la visita, así como nombres de las personas que harán las visitas.

5.-Si la autoridad al emitir una orden de visita menciona como parte de la motivación de la misma que se va a realizar una visita al contribuyente, "Dada la importancia que como contribuyente tiene dentro del marco general de la recaudación fiscal federal", no estimara necesario ampliar las razones de esta selección ya que todos los contribuyentes tienen la misma importancia, sin embargo creemos que para evitar arbitrariedades a los móviles de la autoridad, para la elección del contribuyente, si deberían por lo menos explicar la metodología que motivo a la elección de tal contribuyente.

6.-Se deberá especificar clara y analíticamente las contribuciones que se van a revisar, cuando se exprese la comprobación del cumplimiento de una diversidad de impuestos, estará infringiendo lo dispuesto en los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación

7.-Las visitas domiciliarias se inician con la entrega de la orden al que debe seguirle el acto de la identificación de los visitadores ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola inmediatamente para que designe dos testigos.

8.-De conformidad con lo dispuesto en la Constitución todo gobernado goza de las garantías de audiencia y de seguridad jurídica frente a la actuación del poder público. Tratándose de las visitas domiciliarias, las garantías de seguridad jurídica deberían ser más intensas

9.-Los visitadores se tendrán que identificar con un documento oficial, como quiera que este se denomine, con los datos mínimos para que se permita su completa identificación.

10.-Si al presentarse los visitadores, no estuviera el visitado, dejaran citatorio, pudiendo, en el momento de dejarlo, elaborar una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integre la contabilidad del visitado, esto transgrede lo establecido en el artículo 16 constitucional, al

permitir a la autoridad administrativa empezar la visita sin cumplir con las formalidades prescritas en la citada disposición.

11.-La importancia de las formalidades del debido proceso legal, asegura al particular un trato justo, ya que imaginemos que las visitas quedaran libradas a la discreción de los visitadores, y que con su solo dicho, pudieran constituir pruebas a favor suyo y de las autoridades, mediante diligencias llevadas unilateralmente y sin control alguno

12.-Podemos concluir que, con base en la garantía jurídica y el derecho de audiencia, el visitado tendrá que ser forzosamente informado de la naturaleza y causa de los datos en su contra

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

BURGOA HORIHUELA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Ed. Purrua,s.a... México, 1986.

CARTAS SOSA Rodolfo y AYALA VALLEJ. Graciela, LAS VISITAS DOMICILIARIAS DE CARÁCTER FISCAL, Colección ensayos jurídicos. Ed, Temis, 2da edición.

CRUZ MORALES Carlos, A. LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. Ed. Purrua, S.A. México 1977

GARCÍA GARCÍA Cesar Carlos, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Serie Jurídica . Ed. Purrua, S.A. México

GARZA SERVANDO José , LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Ed. Cultura T. G. S.A. MEXICO 1949

GARZA TORRES Federico Tercero, TESIS VISITAS DOMICILIARIAS EN MATERIA FISCAL. Universidad Intercontinental 1997

HARVARD LAW SCHOLL, Cambrige, Massachusett, ESTRUCTURA JURÍDICA PARA LA EFICAZ ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, International Tax program, Versión española del programa de tributación de la O.E.A 1773.

MARTÍNEZ PINSON CAVERO José, EL DERECHO A LA INTIMIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. Ed. civitas Madrid 1993

RUIZ Eduardo, DERECHO CONSTITUCIONAL, UNAM. México 1978

LEYES

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed.
Ediciones Fiscales ISEF, S.A. Cuarta Edición Mayo 1999.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERA, Ed. Pac,
S.A. DE C.V. 3ra Edición enero 1999

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A.
Cuarta Edición enero 1999.

REGLAMENTO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Ed. Ediciones
Fiscales ISEF, S.A. Cuarta Edición enero 1999.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO. WWW.Shcp.Gob.mx

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.
WWW.Shcp.Gob.mx

REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA. WWW.Shcp.Gob.mx

JURISPRUDENCIAS

APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1965, Primera
parte,plano Tesis II pag 42

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO séptima sexta parte vol.42

SALA REGIONAL DEL OCCIDENTE Jurídico de Nulidad 434/88

SEGUNDO TRIBUNAL COLÉGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Amparo 486/95
Revisión N° 249 /83

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN revisión N° 622 /86

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO DISTRITO, revisión fiscal 10/88

TESIS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITOS E Tomo II segunda
parte

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, sala superior.

1ERA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN,
juicio de nulidad

.DOCUMENTOS Y REVISTAS

CARTA DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE AUDITADO. Mexico.

Secretaria de Hacienda y Credito Publico

WWW.Shcp.Gob.mx