

**CAMARA DE DIPUTADOS**  
H. Congreso de la Unión

**Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**



**CEFP/024/2001**

**LEY DEL SAT:  
Comparativo del  
texto vigente en el 2001 e  
Iniciativa en la Nueva Hacienda  
Pública Distributiva**

---

*Palacio Legislativo de San Lázaro, Mayo de 2001*



## Iniciativa de Reformas a la Ley del SAT

### *Generalidades*

La iniciativa del Ejecutivo busca dotar al Servicio de Administración Tributaria (SAT) de facultades para que pueda proponer la política en las materias de ingresos federales y de diseño de instrumentos legales de coordinación fiscal con las Entidades Federativas, así como para ejecutar las acciones para su aplicación, toda vez que en la actualidad si bien cuenta con un conjunto de atribuciones que lo dotan de autonomía para determinar y recaudar las contribuciones y demás ingresos que su Ley Orgánica le faculta, no le permite participar en forma directa en el diseño de la política de ingresos, así como en los anteproyectos de los instrumentos legales de coordinación del Gobierno Federal.

Igualmente, se propone que dicho órgano sea el responsable del sistema de información fiscal y aduanera, así como del control estadístico en estas materias y, por ende, de elaborar los informes que en materia de recaudación federal, debe rendir el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión.

Asimismo, se propone que una parte de las multas fiscales y aduaneras efectivamente cobradas, se pueda afectar para la constitución de fondos destinados a la capacitación y estímulo de la productividad de los servidores públicos. Además, se establece que dicho órgano desconcentrado asuma ante los particulares la responsabilidad por los daños y perjuicios que lleguen a causar sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

### *Propuestas específicas*

La propuesta de reformas al **Artículo 5º.** de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), relativas a los recursos con que contará el propio Servicio, adiciona a la fracción **III** las multas efectivamente pagadas por infracciones a las disposiciones fiscales y aduaneras, ya que actualmente esta fracción únicamente contempla los ingresos que obtenga por la prestación de servicios y los gastos de ejecución.

De acuerdo con el Ejecutivo, esta reforma busca fortalecer la capacidad financiera del SAT y estimular la productividad de los servidores públicos. La Fracción **IV** del propio Artículo, establece que la parte de las multas especificadas en la Fracción **III** se destinará a crear fondos para capacitación y para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad.

En lo relativo a la creación de fondos para capacitación de su personal, la propuesta es congruente con lo que indica el **Artículo 17** de la Ley de la materia, en su Fracción **IV**, para cumplir con el requisito de capacitar y desarrollar a su personal a fin de asegurar la eficiencia

en la prestación de los servicios. Sin embargo, en cuanto al otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad, además de no contemplarse en los principios rectores del Servicio Fiscal de Carrera de la propia Ley, deberán analizarse cuidadosamente, en razón de que la constitución y la distribución de los fondos obtenidos de multas por infracción a las disposiciones fiscales, destinados al otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal que ejerza las facultades de comprobación, determinación, notificación y ejecución de créditos fiscales, generó en los años noventa actitudes extremas por parte de empleados y funcionarios hacendarios, quienes por el deseo de incrementar su participación en el Fondo, aplicaban multas al menor error u omisión y, en ocasiones actuaban de forma arbitraria. Junto a ello, el personal de ejecución profería hacer efectivas las multas impuestas, haciendo de lado las demás diligencias derivadas del procedimiento administrativo de ejecución.

Esta práctica también debe evaluarse a la luz del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, que señala que únicamente se otorgará al personal de las áreas de comprobación, determinación, notificación y ejecución de créditos fiscales, y excluye a las demás áreas que integran el SAT.

El **Artículo 7º** de la Ley propone reformas a la Fracción V, y se adicionan tres fracciones, que le otorgan facultades para proponer la política en las materias de ingresos federales y de diseño de instrumentos legales de coordinación fiscal con las entidades federativas y, para ejecutar las acciones para su aplicación. Dentro de la política de ingresos, quedan comprendidas la fiscal y aduanera, la de estímulos fiscales, la referente a productos y aprovechamientos, así como la de precios y tarifas de la Federación.

Se propone que el SAT sea el responsable del sistema de información fiscal y aduanera, y del control estadístico de estas materias; asimismo, será el órgano que debe rendir al H. Congreso de la Unión, en forma oportuna y completa, los informes en materia de recaudación federal, pues es el Organismo que cuenta con la información necesaria. De esta manera, una vez incorporadas estas facultades al SAT, estará en posibilidad de cumplir con lo que establece el segundo párrafo del **Artículo 12** de la Ley, que a la letra dice: "El Servicio de Administración Tributaria realizará periódicamente una evaluación de la administración tributaria en función de los objetivos y metas aprobados, haciendo del conocimiento del Congreso de la Unión trimestralmente, los resultados obtenidos, dentro del informe sobre la situación económica y las finanzas públicas que presenta el Ejecutivo Federal".

Por otra parte, se propone la adición del **Artículo 21** a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, por medio del cual el SAT asume ante los particulares la responsabilidad por los daños y perjuicios que lleguen a causar sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, sin que se releve a dichos servidores de las responsabilidades administrativas, laborales o penales que les correspondan por su actuación.

Finalmente, con el propósito de dar congruencia a las modificaciones en materia de atribuciones y funciones del SAT, se propone modificaciones en las disposiciones **Transitorias** de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en las que se establece que la reforma a la Fracción III y al segundo párrafo del Artículo 5º de la Ley del SAT, así como la adición del Título Quinto de esta Ley, entrarán en vigor el 1 de enero de 2002. Asimismo, que a partir del 1 de junio del 2001, las unidades administrativas de la SHCP que se mencionan enseguida, pasan a formar parte del SAT.

- **La Unidad de Política de Ingresos**, que con las reformas al Reglamento Interior de la SHCP publicadas en el Diario Oficial de la Federación el pasado 22 de marzo de 2001, cuenta con 10 Direcciones Generales Adjuntas, y se encarga de proponer, para aprobación superior, la política de ingresos, incluyendo la política fiscal y aduanera, la de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, la referente a productos, aprovechamientos, precios y tarifas de la Federación, en congruencia con la política hacendaria y la política económica y social del país. Además, evaluar el efecto recaudatorio de las reformas que en materia fiscal se propongan; participar en la formulación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Operativo Anual de Financiamiento de la Administración Pública Federal, y además, proponer la política de coordinación fiscal de la Federación con las Entidades Federativas y Municipios, entre otras funciones.
- **La Unidad de Legislación Tributaria**, que con las reformas al Reglamento Interno de la propia SHCP cuenta con 5 Direcciones Generales Adjuntas y se encarga de elaborar y presentar para aprobación superior los anteproyectos de iniciativas de ley y proyectos de reglamentos en materias fiscal y aduanera de la Federación, así como los proyectos de reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal y aduanero, escuchando la opinión de las unidades administrativas competentes en la formulación de la política de ingresos federales; y otorgar asesoría jurídica en la emisión de autorizaciones o resolución de consultas a las demás unidades administrativas vinculadas con los asuntos de su competencia, entre otras funciones.
- **La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas**, que cuenta con 4 direcciones generales adjuntas y que se encarga de proponer, para aprobación superior, en coordinación con las unidades administrativas, la formulación de la política de coordinación fiscal de la Federación con las Entidades Federativas y Municipios; participar en la elaboración de anteproyectos de convenios, acuerdos y demás disposiciones legales relativos a la coordinación con las Entidades Federativas y Municipios en la materia, entre otras funciones.

- **La Dirección Técnica de Tratados Internacionales**, que se encarga de participar en el estudio y formulación de los anteproyectos de convenios y tratados de carácter internacional en materia fiscal o aduanera, así como en las negociaciones respectivas; mantener comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con asuntos de política fiscal y aduanera, así como representar a la Secretaría en foros, eventos y reuniones nacionales e internacionales donde se discutan dichos asuntos, entre otras funciones.

Estas unidades administrativas continuarían con las funciones que tienen asignadas dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, hasta en tanto sea aprobado su nuevo marco normativo en el SAT.

Con el propósito de apoyar el trabajo de identificación de diferencias entre la Ley vigente del SAT y la propuesta de reformas de parte del Ejecutivo Federal, en las páginas siguientes se presenta un ejercicio comparativo entre ambos ordenamientos, subrayando en la primera columna el texto que se propone modificar o eliminar y destacando en la segunda columna con **negritas** el texto que lo sustituiría o que se agregaría.

**LEY DEL SAT 2001**

**INICIATIVA NHPD**

**ARTÍCULO 5º** .....

III. Los ingresos que obtenga por la prestación de servicios y gastos de ejecución, y

**IV.** .....

En adición a las asignaciones para cubrir su gasto ordinario, el Servicio de Administración Tributaria recibirá anualmente recursos para destinarlos al mejoramiento de la infraestructura y servicios de atención al contribuyente, la modernización y automatización integral de sus procesos, la investigación e incorporación de nuevas tecnologías en apoyo de las funciones recaudadoras, fiscalizadoras y aduaneras y la instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera y prestaciones derivadas del mismo. Estos recursos se asignarán con base en los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano, una vez que se hayan tomado en cuenta aquellos factores que determinan la evolución de la recaudación y que sean ajenos al desempeño del Servicio de Administración Tributaria. La Junta de Gobierno, a más tardar en su última sesión de cada ejercicio, determinará los montos requeridos, su calendarización, así como los programas que quedarán cubiertos por estos fondos en el año siguiente.

**ARTÍCULO 7o.-** .....

V. Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;

**Artículo 5o.** .....

III. Los ingresos que obtenga por la prestación de servicios, los gastos de ejecución y **las multas efectivamente pagadas por infracciones a las disposiciones fiscales y aduaneras. Tratándose de multas cuya determinación haya sido superior al límite inferior que establezcan las disposiciones legales, únicamente se asignará al Servicio de Administración Tributaria el equivalente a dicho límite inferior.**

**IV.** .....

En adición a las asignaciones para cubrir su gasto ordinario, el Servicio de Administración Tributaria recibirá anualmente recursos para destinarlos al mejoramiento de la infraestructura y servicios de atención al contribuyente, la modernización y automatización integral de sus procesos, la investigación e incorporación de nuevas tecnologías en apoyo de las funciones recaudadoras, fiscalizadoras y aduaneras y la instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera y prestaciones derivadas del mismo. Estos recursos se asignarán con base en los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano, una vez que se hayan tomado en cuenta aquellos factores que determinan la evolución de la recaudación y que sean ajenos al desempeño del Servicio de Administración Tributaria. **La parte de las multas especificadas en la fracción III de este artículo, se destinará a crear fondos para capacitación y para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad, los cuales se regularán de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera.** La Junta de Gobierno, a más tardar en su última sesión de cada ejercicio, determinará los montos requeridos, su calendarización, así como los programas que quedarán cubiertos por estos fondos en el año siguiente.

**Artículo 7º**.....

V. Proponer, para aprobación superior, los anteproyectos de leyes, reglamentos y convenios relacionados con la política de coordinación fiscal y aportaciones de la Federación con las Entidades Federativas y los Municipios, así como los lineamientos generales en materia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y ejecutar las acciones para su aplicación;

XIII. Proponer, para aprobación superior, la política de ingresos, incluyendo la política fiscal y aduanera, la de estímulos fiscales, la referente a productos, aprovechamientos, precios y tarifas de la Federación, la política tributaria en materia internacional, así como ejecutar las acciones para la aplicación de las políticas mencionadas. Tratándose de precios y tarifas, estas facultades se ejercerán en coordinación con las dependencias a las que las leyes les otorguen competencia en esta materia.

XIV. Proponer, para aprobación superior, los anteproyectos de iniciativas de ley y proyectos de reglamentos en materias de su competencia;

XV. Llevar el sistema de información fiscal y aduanera que permita el control estadístico en estas materias, así como elaborar los informes que en materia de recaudación federal, debe rendir el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión; y

XIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

XVI. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 21.** El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria establecida en el párrafo anterior, no exime a los servidores públicos que hubieran realizado la conducta que originó los daños y perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que procedan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las penales y laborales que, en su caso, se deban imponer.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sustitución de las acciones que los particulares puedan ejercer de conformidad con las disposiciones del derecho federal común.”

**Disposiciones Transitorias de la Ley del Servicio de Administración Tributaria**

**Artículo Décimosegundo.** En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimoprimer de este Decreto, se estará a lo siguiente:

I. La reforma a la fracción III y al segundo párrafo del artículo 5º. de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, así como la adición del Título Quinto a dicha ley, entrarán en vigor el 1 de enero del 2002.

II. A partir del 1 de junio del 2001 las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que a continuación se mencionan, pasan a formar parte del Servicio de Administración Tributaria:

Unidad de Política de Ingresos.

Unidad de Legislación Tributaria.

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Dirección Técnica de Tratados Internacionales.

Esta reorganización se sujetará a lo siguiente:

a) Las unidades administrativas mencionadas conservarán las facultades que tienen atribuidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta en tanto se incluyan en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

b) Las referencias que se hacen y las atribuciones que se otorgan en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquiera de las unidades administrativas mencionadas, se entenderán hechas al Servicio de Administración Tributaria cuando se trate de las facultades a que se refiere el inciso anterior.

**LEY DEL SAT 2001****INICIATIVA NHPD**

c) El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dispondrá lo conducente a fin de que, a partir de la entrada en vigor de este artículo, se reasignen al Servicio de Administración Tributaria los recursos humanos, materiales y financieros adscritos a las unidades administrativas citadas con antelación. Así mismo, dispondrá lo conducente para que los recursos humanos adscritos al Subsecretario de Ingresos se reasignen a la Presidencia del Servicio de Administración Tributaria, así como los materiales y financieros vinculados con dichos recursos humanos.

d) Los asuntos que a la fecha de entrada en vigor de este artículo se encuentren en trámite ante alguna de las unidades administrativas que se mencionan en esta fracción, se seguirán tramitando ante ellas hasta su resolución.

e) Los derechos de los trabajadores adscritos a las unidades administrativas que conforme a esta fracción pasan a formar parte del Servicio de Administración Tributaria, serán respetados y en ningún caso serán afectados por la reorganización que establece la presente fracción.