

143
Lef



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**EL DERECHO DE PETICION
EN MATERIA FISCAL.**

**MEMORIA DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRANCISCO JAVIER GUZMAN AGUAYO**

ASESORA: LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi familia y a mis padres en particular, por recibir su apoyo tanto moral como espiritual, y económico, a fin de lograr la conclusión de mi carrera profesional, estimulándome cada día a redoblar esfuerzos para no desfallecer .

Sr. Efrén Guzmán Rivera y Sra. María Aguayo de Guzmán, gracias muchas gracias.

A mi hermano Ernesto Guzmán Aguayo, también le dedico el presente trabajo de Titulación.

A mi asesora, Lic. Ma Eugenia Peredo García Villalobos, por el tiempo que me dedicó en la elaboración del presente trabajo, así como por sus conocimientos, consejos y facilidades otorgadas, logrando así alcanzar las metas que me he trazado tanto en lo personal como en la vida profesional; mis más sinceras gracias.

Al Lic. Luis Moisés García Hernández, Subadministrador de Resoluciones "2" de la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro del Distrito Federal, por su calidad humana y profesional, así como por las facilidades que me otorgó para la elaboración del presente trabajo; mis más sinceras gracias.

Al C.P. Gregorio Enrique de Gante Tudón, compañero de trabajo de la Subadministración de Resoluciones "2" de la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro del Distrito Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en especial por sus consejos, su asesoramiento en los aspectos fiscales, así como por el apoyo y ayuda recibidos durante el proceso de elaboración de este trabajo; mis más sinceras gracias.

A todos mis compañeros de trabajo de la Subadministración de Resoluciones "2" de la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro del Distrito Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que considero que la elaboración del presente trabajo es una muestra de estimación y cariño para lograr la meta obtenida, estimulándome con su apoyo para no desfallecer en los momentos más difíciles; mis más sinceras gracias.

CAPITULADO.

| | Págs. |
|---|-------|
| Introducción. | I |
| Capitulo I.- El Derecho de Petición. | 1 |
| I.1.- Antecedentes Históricos. | 1 |
| Constitución de 1824. | |
| Constitución de 1857. | |
| Constitución de 1917. | |
| I.2.- Como limite a la actividad recaudatoria. | 8 |
| I.3.- Importancia del Derecho de Petición. | 15 |
| Capitulo II.- El Derecho de Petición en la Secretaría de Hacienda Crédito Público. | 20 |
| II.1.-Consultas. | 20 |
| II.2.-Autorizaciones. | 24 |
| II.3.-Condonación de Multas. | 25 |
| II.4.-Prescripción. | 31 |
| II.5.-Caducidad. | 35 |
| II.6.-Reconsideración Administrativa. | 39 |
| II.7.-Recurso de Revocación. | 45 |
| II.8.-Solicitud de Copias Certificadas. | 56 |
| II.9.-Solicitud de Devolución de Documentos. | 60 |

| | |
|---|-----|
| Capitulo III.-Consecuencias Jurídicas del Derecho de Petición. | 63 |
| III. 1.-Negativa Ficta. | 63 |
| III.2.- Positiva Ficta. | 84 |
| Capitulo IV.- Importancia y Trascendencia del Derecho de Petición en Materia Fiscal | 87 |
| IV. 1.- Desde el punto de vista Constitucional. | 87 |
| IV.2.- Desde el punto de vista en Materia Fiscal. | 90 |
| IV.3.- Desde el punto de vista Práctico. | 93 |
| Capitulo V.- Propuestas de Solución. | 98 |
| CONCLUSIONES. | 106 |
| BIBLIOGRAFIA. | 111 |
| LEGISLACION. | 112 |
| JURISPRUDENCIA. | 113 |

INTRODUCCION.

En la práctica profesional que he desarrollado a través de 10 años de experiencia en la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro del Distrito Federal, anteriormente Administración Fiscal Federal del Centro del Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, he observado que en algunos casos específicos no se da contestación, a la brevedad posible, las peticiones o solicitudes que formulan los contribuyentes respecto de una solicitud de copias certificadas o una devolución de pruebas que fueron aportadas a un medio legal de defensa, en virtud de que dentro de la propia Secretaría a estas peticiones no se le da la importancia que debiera tener, además, aduce la autoridad las cargas existentes de trabajo y que no siempre cuenta con un tiempo razonable para contestar en forma rápida y expedita a tales solicitudes, por todo ello, se viola el artículo 8º constitucional, ya que para la Secretaría lo más importante son los medios legales de defensa con que cuenta el particular frente al fisco federal, y más aún en algunos casos fenece el término que establece el Código Fiscal de la Federación, configurándose la figura jurídica de la negativa ficta, lo que ocasiona un daño al particular.

Consecuentemente, el objetivo de este trabajo es demostrar que se causa un daño material al gobernado y crea una responsabilidad por parte de la autoridad, para ello en el primer capítulo veremos sus antecedentes históricos del derecho de petición en las Constituciones de 1824, 1857 y la que nos rige en nuestros días la de 1917, como límite que tiene el Estado a su actividad recaudatoria y la importancia del mismo.

En el capítulo segundo hablaremos de las distintas solicitudes o maneras que se tienen del Derecho de Petición en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que los particulares o contribuyentes formulan ante la autoridad fiscal.

En el tercer capítulo conoceremos las consecuencias jurídicas de las peticiones que formulan los particulares frente a la autoridad fiscal, respecto de las solicitudes que se plantearon en el anterior capítulo, conociendo así los casos y circunstancias en que se viola el artículo 8º constitucional.

Por otra parte, en el cuarto capítulo se hablará de la importancia y trascendencia del Derecho de Petición desde un punto de vista constitucional, fiscal y práctico, además de una crítica al problema concreto, y por último, un capítulo correspondiente de propuestas de solución y las respectivas conclusiones.

Capítulo I.- El Derecho de Petición.

I.1.- Antecedentes Históricos.

En relación con la Constitución de 1824, es necesario hacer un breve comentario de carácter histórico del Congreso Constituyente y la formación de una Acta Constitutiva.

El Congreso Constituyente de los años de 1823 a 1824 fue el encargado de elaborar en la historia de nuestro país la primera carta fundamental del México independiente y no fueron convocados de inmediato, sino pasados cerca de dos meses de la entrada triunfal del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, las cortes de catedral, llamadas así porque en la catedral metropolitana era el lugar de reunión que habrían de constituir a la reciente nación el 24 de febrero de 1822, no fue sino hasta el 31 de octubre de ese año, cuando fueron disueltas por Iturbide el Primer Emperador de México.

Reinstalado el Congreso el 31 de marzo de 1823, como un triunfo de las tendencias republicanas y antiimperialistas, el Congreso se apresuró a enmendar casi toda su pasada conducta, dictando las bases legales necesarias para acabar con el Ejecutivo existente, no sólo decretando la nulidad del imperio, sino al propio tiempo declarando inexistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

No fue sino hasta el 5 de noviembre de 1823 cuando el nuevo Congreso que reemplazaba al anterior, intentó de nuevo expedir la Constitución. El 20 de noviembre de ese año, una Comisión formada a la

cabeza por Miguel Ramos Arizpe fue nombrado presidente de dicha Comisión, presentando el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, la discusión del Acta se llevó a cabo del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha esta última en que el proyecto fue aprobado sin variantes, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El 1o. de abril de 1824 comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año, con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, siendo firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el Nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estuvo en vigor hasta 1835.

El Acta Constitutiva estaba compuesta en un principio de 36 artículos, los cuales establecían la forma de gobierno y religión, la división de poderes, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, del gobierno particular de los Estados, del Poder Judicial y de las prevenciones generales, formando así la primera Constitución, compuesta ya de 171 artículos.

Como podrá observarse aún no existían garantías de los individuos o individuales, sin embargo, en su artículo 30 establecía que la nueva nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano, asimismo, en sus artículos 18 y 19 ya se hacía mención del derecho de la administración, pronta completa e imparcial de justicia y además

que ningún hombre sería juzgado sino por las leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se les juzgue.

Por otra parte, en su artículo 31 establecía que todo habitante de la federación tenía la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes.

Como ya quedó establecido la Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835 y no fue sino hasta marzo de 1841 cuando se publicaba la Constitución Política de Yucatán, cuyo principal colaborador y precursor había sido Manuel Crescencio G. Rejón, quien haría aparecer en ella, por vez primera el llamado juicio de amparo como un medio de controlar la arbitrariedad del Gobierno y sus subalternos en ese entonces, colocando a las garantías individuales, objeto esencial y único de toda institución política bajo la salvaguardia del Poder Judicial, revistiéndolo a éste de una autoridad suficiente para proteger al ciudadano oprimido contra las demasías de los empleados del Ejecutivo del Estado.

Estos fueron los primeros pasos tendientes a reconocer las libertades de los gobernados, por lo que en ese contexto aún no se contemplaba tal y como actualmente lo conocemos, el derecho de petición como una garantía expresamente establecida en un ordenamiento legal.

Ahora bien, respecto de la Constitución de 1857, haremos un breve análisis del derecho de petición.

La convocatoria para formar el Congreso Constituyente fue expedida el 16 de octubre de 1855, entre las variantes de esa convocatoria consistía en que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856, disponiendo de un año para su cometido y no podría ocuparse sino de la Constitución y sus leyes orgánicas, así como de los actos de la administración de Santa Anna, convocatoria que fue posteriormente modificada por decreto presidencial en lo relativo a la sede del Congreso, éste se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente se llevo a cabo la apertura solemne de sesiones.

Entre los diversos problemas que dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, era el referente a si se debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824 con el Acta Constitutiva y la de Reformas de 1847, existiendo entre los asambleístas un duelo, prevaleciendo la Constitución de 1857, la cual el 5 de febrero de ese año, fue jurada la Constitución; primero por el Congreso integrado por más de 90 representantes y después por el Presidente de la República que en ese entonces era Ignacio Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la nueva Constitución, quedando instalados los poderes federales, el 8 de octubre el Legislativo, el 1o. de diciembre el Ejecutivo y el Judicial.

La Constitución de 1857 no llegó hasta ahí nada más, no se concluyó con el solo hecho de su expedición después de que el Congreso hubo terminado con sus labores, sino que los grandes principios reformistas de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada le vinieron a dar más a su contenido.

El reconocimiento de los derechos del hombre en la Constitución de 1857, pues ya se habla de los principios de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, no sólo se operó en acatamiento a la dignidad humana que presentaba a esos derechos como inherentes al individuo, sino que lo fue también, porque de esa manera se limitaba a la autoridad, al reconocerlos como la base y el objeto de las instituciones sociales. El sistema federal no sólo fue recogido en la Ley Fundamental de 1857 porque establecía una distribución de competencias entre los poderes territorialmente considerados, sino porque mediante esa organización se realizaban de una manera más efectiva los principios de una democracia.

No obstante lo anterior, es menester señalar que la realidad mexicana no fue captada en su totalidad en la Constitución de 1857, solamente se limitó a proclamar los principios que fueron mal interpretados algunas veces y en otras ocasiones no fueron debidamente respetados, por el egoísmo de algunos que no repararon sino en su interés personal.

En sus primeros 20 artículos como ya con antelación se mencionó, trata de los derechos del hombre que son la base y el objeto de las instituciones sociales, así tenemos que en su artículo 8º, señala: "que es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a

quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer conocer el resultado al peticionario"¹

Como podrá observarse, ya la Constitución de 1857 contemplaba el derecho de petición como un derecho inherente del hombre, incluso en su artículo 35 fracción V, relativo a las prerrogativas del ciudadano, establece que éste en el ejercicio de toda clase de negocios podrá hacer valer el derecho de petición.

En conclusión podemos señalar que el rubro de los derechos del hombre fue quizá el título que más prestigio dio a la Constitución de 1857, con él, el pueblo encontró la protección que ansiaba y tuvo a la vez más dignidad de sí mismo.

En cuanto a la Constitución de 1917, se puede considerar que con motivo del movimiento revolucionario se tenía la necesidad de crear una nueva Constitución, para ello se formó un Congreso Constituyente encargado de sentar las bases de los principios revolucionarios, basándose en reformar la anterior Constitución (1857) y el Plan de Guadalupe, para esto el Primer Jefe de la República, Venustiano Carranza, expidió en la ciudad de México el 14 de septiembre de 1916, un Decreto Reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe y convocando a elecciones para un Congreso Constituyente.

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, S.A., 18va. Edición, México, D.F., 1994, pág. 608

A diferencia de las anteriores Constituciones el Decreto de septiembre de 1916 no se ocuparía de otro asunto que no fuera el proyecto de reformas de la Constitución de 1857, iniciando las juntas preparatorias el 21 de septiembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, fue así como el 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución.

Desde el Decreto de septiembre de 1916, que reformó el Plan de Guadalupe para convocar al Constituyente, se habló de reformar a la Constitución de 1857 y no de expedir una distinta, sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Carta Magna, el nuevo instrumento constitutivo se llamó, haciendo alusión a la de 1857, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857", es una Constitución que reformó a otra Constitución, reconociéndole un destino autónomo.

La nueva Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1o. de mayo del mismo año, ha sufrido hasta nuestros días un sin número de modificaciones, pero que en ella se conservan los derechos del hombre en el capítulo correspondiente a las garantías individuales.

Así tenemos que en su artículo 8º se reconoce el derecho de petición como una garantía de libertad que tienen los gobernados de pedir algo ante los empleados y funcionarios públicos, es decir ante la autoridad, y porque no hasta de exigir que sea resuelta su petición.

1.2.- Como límite a la actividad recaudatoria.

El poder tributario que se ejerce en nuestro país, no es absoluto, en virtud de que se encuentra sujeto a limitaciones establecidas en la Constitución General de la República.

Algunas de esas limitaciones establecidas en la Constitución tienen el carácter de garantías individuales, o lo que es lo mismo, de derechos subjetivos públicos y los cuales constituyen una parte de las limitaciones al poder del Estado, tanto en su aspecto legislativo y ejecutivo, que permiten mantener un Estado de Derecho; este poder consiste en una facultad legal que tiene el propio Estado para imponer y recaudar los ingresos a cargo de las personas físicas o morales sometidas a su competencia territorial, para estar en condiciones de cumplir con las atribuciones las cuales le están encomendadas y así lograr los fines que persigue.

Por otra parte, debemos entender el concepto de Estado, según Jellinek como "la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".²

Para Miguel Acosta Romero, el Estado significa, "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación,

² Citado por Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. S.A., 11va Edición, México, D.F., 1993, pag 37

con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".³

Estos fines del Estado son mediatos, es decir, deben perseguir el beneficio general, el bien común, o el interés público. En consecuencia, el Estado para que pueda satisfacer las necesidades generales, es evidente que tiene que utilizar medios para lograr el cumplimiento de sus fines, procurándose los recursos necesarios para estar en condiciones de sufragar las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos, para ello, una fuente de ingresos para el propio Estado, es lo que se conoce como la recaudación; estos ingresos principalmente se encuentran regulados en el Código Fiscal de la Federación, los cuales son: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos.

Los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

En cuanto a las aportaciones de seguridad social, son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

³ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 11va Edición, México, D.F., 1993, pág. 38

Por lo que se refiere a las contribuciones de mejoras son aquéllas establecidas por la ley a cargo de las personas físicas o morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Respecto a los derechos son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación.

En cuanto a los productos son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso o aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado de la nación.

Por lo que toca a los aprovechamientos son aquellos ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

También existen otros ingresos que percibe el Estado en forma indirecta y son considerados como accesorios legales, y estos consisten en: los recargos, las multas, gastos de ejecución y la indemnización.

Ahora bien el Estado tiene la facultad de crear unilateralmente contribuciones cuyo pago puede ser exigido a los sujetos que se encuentran dentro de su esfera de competencia, dicha facultad se encuentra limitada entre otros por los siguientes principios constitucionales:

a) Principio de Legalidad.- Se encuentra regulado básicamente en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de nuestro país, consiste en que las contribuciones deben estar plasmadas en leyes estableciéndose en ellas los elementos esenciales de la contribución como son: el objeto, la base, el sujeto, la tasa y la tarifa; lo que se traduce en que los particulares no podrán ser gravados con ninguna carga tributaria, si ésta no se encuentra expresamente establecida en la Ley Fiscal, emanada y aprobada por el Congreso de la Unión, conteniendo todos esos elementos.

Estos elementos esenciales de la contribución serán aplicados a los gobernados de una manera proporcional y equitativa para contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y municipios, de tal suerte que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades el cobro de los tributos y que los gobernados puedan conocer la forma cierta de contribuir para el sostenimiento de los fines que persigue el Estado y, a la autoridad sólo le queda la aplicación de las disposiciones generales de observancia obligatoria al caso concreto de que se trate, esto se corrobora por la garantía de fundamentación legal que consagra el artículo 16 constitucional, ya que la fijación y cobro de los impuestos en cada caso concreto implica un acto de molestia que afecta la esfera jurídica de los gobernados.

Por otra parte, debemos de entender que la equidad significa igualdad y se traduce en que los gobernados como sujetos pasivos de una relación tributaria que se hallen en una misma situación jurídico-económica abstracta deben contribuir para los gastos públicos del Estado en proporción a su capacidad económica, es decir, quien posea mayores bienes de riqueza o perciba mayores ingresos, deberán pagar más impuestos, de tal manera que

hay un principio que dice: "desigual para desiguales e igual para los iguales", y por tanto, la proporcionalidad se puede inferir como la capacidad contributiva de los sujetos que se encuentran en una situación económica demarcada y regulada por la ley.

b).-Un principio más lo es el llamado **derecho de petición**, que constituye la facultad de los particulares siempre que hagan una petición por escrito y en donde la autoridad administrativa tiene siempre la obligación de resolver en forma escrita y respetando siempre la limitante de ser en breve término fórmula que en ocasiones ha sido interpretada por el poder judicial de la materia y en otras ocasiones ante el silencio de la ley esta connotación de breve término ha quedado a voluntad del legislador establecer el plazo de que se trata.

La garantía del derecho de petición que consagra el artículo 8º. constitucional, consiste en el derecho que todo habitante de la República tiene para dirigir y presentar una petición por escrito a las autoridades. Cualquiera que sea el objeto de la petición, ya verse sobre un derecho, ya se trate de una gracia o bien sean fundados y racionales los motivos de una solicitud o sean absurdos, a nadie puede impedirse que la haga, con tal de que se exprese en forma pacífica y respetuosa.

Ahora bien, cuando la petición verse sobre materia política, solo pueden ejercer este derecho los ciudadanos mexicanos, sobre cualquiera otra materia, ya sea que trate de un interés individual o un interés público, principalmente de carácter administrativo, el derecho de que se habla se reconoce a todo habitante de la República.

Por tanto, de conformidad con el citado ordenamiento legal se puede decir que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, teniendo la obligación ésta de dar a conocer el resultado al peticionario.

Dice Sergio Francisco de la Garza, en su obra Derecho Financiero Mexicano, que el derecho de petición que sanciona el artículo 8º constitucional, es una garantía que tiende a asegurar un proveído y no a resolver las peticiones de particulares, que no consiste que las peticiones se resuelvan y tramiten sin las formalidades y requisitos establecidos en la ley de la materia, pero si impone la obligación a las autoridades de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito en un término de 4 meses, ya que si pasa dicho término se violaría al peticionario la garantía que consagra el artículo 8º. constitucional, además, el silencio de las autoridades implicaría una negativa ficta, y que consiste en la no respuesta a la instancia de un particular.⁴

A este respecto existen las siguientes tesis jurisprudenciales:

PETICION, DERECHO DE.

" La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1955 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: Atento lo dispuesto en el artículo 8º. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una

⁴ Cfr. De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. 15va. Edición, México, D.F., 1988, pág. 311

persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae en el, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional. De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses en contestación a una petición, para que se considere transgredido el artículo 8º. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto.”⁵

PETICION, DERECHO DE. CUANDO NO SE CONSIDERA TRANSGREDIDO EL ARTICULO 8º. CONSTITUCIONAL.

“ La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1955 al Semanario Judicial de la Federación expresa: Atento lo dispuesto en el artículo 8º. de la Constitución que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocuroso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional. Como se ve, la repetida tesis no establece que deban pasar mas de cuatro meses sin contestación a una petición, para que deba considerarse transgredido el artículo 8º. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto. El mismo precepto impone a los funcionarios y empleados públicos la obligación de respetar el derecho de petición y demanda que a toda solicitud deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. Esas obligaciones no disminuyen porque las peticiones requieren un estudio

⁵ Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Época 6ta., Volumen XCVI, pag. 85

cuidadoso de parte de la autoridad o la elaboración de un dictamen e inclusive es claro que el acuerdo respectivo, cuando ese estudio requiera de tiempo más o menos considerable, podrá consistir en el mandamiento de que se le haga saber así al peticionario".⁶

Luego entonces como ya quedo señalado, el derecho de petición se puede traducir en una facultad de pedir la intervención de los órganos del Estado en provecho de los intereses particulares.

Por tanto, la limitación del Estado como parte a su actividad recaudatoria puede ser aquél cuyo poder jurídico se encuentre normativamente regulado por la Ley Suprema, es decir, que todo poder del Estado se encuentra limitado en la Constitución.

1.3.- Importancia del Derecho de Petición.

El artículo 8º constitucional establece el derecho que tienen los gobernados para presentar peticiones por escrito de manera pacífica y respetuosa ante la autoridad, quien está obligada a su vez, a dar en un tiempo prudente una respuesta a dichas peticiones, dándola a conocer a los gobernados también por escrito. A este respecto el citado precepto legal condiciona o limita que en el caso de peticiones en materia política únicamente pueden ejercer ese derecho los ciudadanos mexicanos.

⁶ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Época 6ta. Volumen LXXX, pag. 32.

El derecho de petición puede clasificarse dentro de las garantías que tutelan la libertad de acción de los individuos. Su objeto primordial no es sólo garantizar el derecho del particular a hacer peticiones o solicitudes ante las autoridades, si no fundamentalmente el que la autoridad se encuentre vinculada a emitir un acuerdo escrito sobre la petición realizada.

Debe señalarse que la garantía contenida en el artículo 8º. constitucional no prejuzga sobre el sentido favorable o desfavorable del acuerdo que recaiga a la petición, o incluso de otro tipo de respuesta como el desechamiento de la petición, sino que únicamente establece que la autoridad deberá emitir un acuerdo escrito respecto de ella y darlo a conocer al peticionario en breve término.

Ahora bien, el gobernado no está sujeto a determinados aspectos de forma ni reglamentarios para poder hacer uso de ese derecho, por lo que la autoridad se encuentra constreñida a dar contestación al escrito a este dirigido, aunque no reúna determinados requisitos.

De lo anterior se infiere que en caso de no reunir esos aspectos de forma del escrito, la autoridad deberá dar contestación ya sea de manera negativa o afirmativa a la instancia planteada, ya que la falta de formalidad del escrito no es causa de excusa para no dar contestación al escrito, de lo contrario la autoridad será responsable de la violación del artículo 8º. constitucional.

La autoridad sólo cumplirá con el ordenamiento constitucional con el hecho de dar contestación al peticionario, ya sea negando o aceptando lo

solicitado, pero la autoridad no se encuentra obligada a aprobar en el sentido que el particular desea, sin que este acto cause agravio al particular. Lo anterior, porque la garantía plasmada en la Constitución sólo obliga a la autoridad a contestar oportunamente o en breve término y por escrito las promociones que se le hagan.

Se viola la garantía que consagra el artículo 8°. constitucional cuando no se comuniquen algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que pueda resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa cumpla con toda eficacia.

Pero no basta con dar contestación en forma escrita, sino que deberá hacerse saber al gobernado la resolución que de esta emane; en este sentido, la carga de la prueba corresponde a la autoridad, porque ésta debe demostrar haber notificado el proveído o acuerdo que al respecto se hubiere dictado, y no es de considerarse que la falta de aquella notificación se subsane por los medios legales como es el caso de un informe justificado. Por lo tanto, el artículo 8°. constitucional debe cumplirse no sólo proveyendo el escrito o solicitud respectiva, sino también haciendo conocer el proveído personalmente, a fin de que a partir de esa fecha el particular pueda hacer valer los medios de defensa que considere pertinentes.

La idea de breve término a que hace referencia el texto constitucional, realmente no ha sido determinado en el tiempo, y sin embargo la Suprema

Corte como ya se mencionó con antelación, ha estimado que se infringe tal precepto al transcurrir cuatro meses a partir de que la autoridad reciba la petición o solicitud del gobernado, sin embargo, la Suprema Corte ha consignado un plazo de cuatro meses, para dar contestación a la instancia de un particular ya que se considera tiempo suficiente, es decir, que breve término a que se refiere el artículo 8º. constitucional, es aquél en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse.

Por otra parte, a toda petición deberá recaer un acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que un particular presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía consagrada en el citado artículo constitucional, sin embargo, la autoridad en un sin número de ocasiones hace valer el argumento en el sentido de que la gran cantidad de trabajo le impide dar contestación a las múltiples peticiones, lo cual no es suficiente excusa para no dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8º. constitucional, y menos si el acuerdo respectivo, que debe recaer al escrito de petición, tarda varios meses, es decir, que no debe tomarse en cuenta la disculpa de la autoridad para no contestar a una petición o solicitud.

En conclusión de conformidad con el artículo 8º constitucional toda petición deberá ser formulada por escrito, pacífica y respetuosamente y en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

Asimismo, sus efectos y consecuencias serán, que a toda petición deberá recaer un acuerdo por escrito por parte de la autoridad, hacercerto del conocimiento al peticionario y en breve término.

La importancia del derecho de petición radica, en que debe existir un vínculo entre gobernante y gobernado, es decir, que haya dialogo entre autoridad y particulares, y no crear un estado de incertidumbre a los particulares al no dar contestación a la instancia planteada en el plazo que señala la Corte, no importando si el acuerdo tenga un sentido afirmativo o negativo, ya que con ello la autoridad cumple con la obligación que le impone el precepto constitucional al dictar dicho acuerdo por escrito y haciéndolo del conocimiento al peticionario.

Capítulo II.- El Derecho de Petición en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II.1.- Consultas.

Es de primordial importancia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el que los contribuyentes cumplan correcta y oportunamente con sus obligaciones fiscales así como también el resolver las dudas que deriven de casos reales y concretos, consecuencia de la actividad cotidiana de los contribuyentes, relativas a la aplicación de normas fiscales.

Debido a lo anterior y para dar cumplimiento al artículo 8º, constitucional, el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación vigente establece que " las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos de que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello".

Así tenemos que el objeto de una consulta es orientar debidamente al contribuyente para cumplir oportuna y correctamente con sus obligaciones, es conveniente que la autoridad conteste los escritos en el menor tiempo posible, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 37 del propio Código Fiscal de la Federación en vigor, modificado por el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, el cual establece el término que debe tener la autoridad para emitir las resoluciones relativas a las consultas

que le fueron formuladas, las cuales no deben de exceder de 3 meses, contados a partir de la fecha en que el particular hubiere presentado su promoción a la autoridad correspondiente, pues transcurrido el plazo sin que se notifique la resolución que resuelva en definitiva la consulta planteada, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios legales de defensa que estén a su alcance.

Como una excepción del término para resolver dichas consultas, de acuerdo con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996, se crea el artículo 34-A del Código Fiscal de la Federación, en el que establece que las autoridades fiscales podrán resolver las consultas de los interesados, respecto a la metodología utilizada en la determinación de los precios o montos de las contraprestaciones con partes relacionadas, en un plazo de 8 meses de conformidad con el artículo 37 de dicho ordenamiento.

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el diario Oficial de la federación el 11 de septiembre de 1996, en su artículo 93 delega facultades a las Unidades Administrativas de la propia Secretaría para el mejor desempeño de sus funciones, entre ellas, la facultad de resolver las consultas planteadas por los contribuyentes en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las leyes fiscales.

Para ello, ha sido preocupación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la simplificación de los trámites que llevan a cabo sus dependencias para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales,

por tal motivo, dicha Secretaría ha sido reestructurada con el fin de establecer la competencia por funciones a nivel nacional mediante la implantación de unidades administrativas que en cada región del país tuviera a su cargo la realización de sus funciones específicas, esto es, de conformidad con el citado Reglamento.

Así tenemos que hay 3 niveles central, regional y local, para efectos de resolver las consultas formuladas o planteadas por lo particulares.

También cabe hacer mención, que la Ley Aduanera en sus artículos 47 y 48, se establecen las consultas respecto de la clasificación arancelaria y su respectiva resolución.

Para dar trámite a una consulta deberá contener el escrito los requisitos mínimos que establece el Código Fiscal de la Federación como son nombre, denominación o razón social del contribuyente, el domicilio fiscal será aquél que manifestó ante el Registro Federal de Contribuyentes; señalar la autoridad a la que se dirige el escrito y el propósito de la misma y por último, la firma del interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello o su huella digital si el particular o contribuyente no sepa o no pueda firmar.

En caso de que no se cumplan con los requisitos antes señalados, se deberá devolver al peticionario o promovente la consulta planteada, acompañada de la documentación anexa que presentó y se emitirá un oficio en el que se le señale que documentos o requisitos le faltó y una vez que tenga integrada debidamente su promoción podrá volver a presentarla para su trámite y resolución.

Cuando una autoridad no sea la competente para resolver una consulta planteada por el particular, ésta deberá turnar el asunto a la que sea competente, haciéndolo del conocimiento del interesado a fin de que pueda continuar su gestión ante la autoridad correspondiente. Es muy importante señalar que debe de evitarse el retraso en el envío de las consultas a las autoridades que son competentes, ya que la prontitud con que sean enviados se logrará una rapidez, mayor eficacia y mejor imagen de la autoridad para emitir una pronta respuesta al interesado.

Una vez realizado el estudio de la consulta y definido perfectamente el planteamiento, la autoridad tendrá la obligación de elaborar una resolución que deberá recaer a dicha consulta, siendo importante que dé pleno cumplimiento al artículo 16 constitucional el cual consagra la garantía de legalidad, es decir, estar apegada a la ley.

Esta resolución de la consulta planteada debe estar debidamente fundada y motivada, por lo que la autoridad estará obligada a dar los razonamientos respecto de las normas legales aplicables al caso concreto y así estar en posibilidad de entender los motivos que sirvieron de base para la emisión de la resolución y que vaya apegada a derecho, señalando también, con exactitud el precepto legal que se aplicó al caso concreto.

Toda resolución emanada de la autoridad deberá recaer por escrito, que como ya se mencionó debe de estar debidamente fundada y motivada, la autoridad quien la emite y asimismo contener la firma del funcionario competente para ello.

Una vez hecha la resolución, se dará a conocer al particular de la consulta de conformidad con lo que establece el propio Código Fiscal de la Federación respecto de las notificaciones, es decir, que se le hará del conocimiento al peticionario de la consulta, a través de una notificación en las distintas formas establecidas en el citado ordenamiento.

II.2.- Autorizaciones.

Por lo que se refiere a las autorizaciones el artículo 36-Bis del Código Fiscal de la Federación prevé la posibilidad de que la autoridad fiscal pueda otorgar a los contribuyentes autorizaciones que deriven de las diversas disposiciones fiscales, hecho que se refleja en la prestación de un servicio para los contribuyentes, de tal manera que se dé debido cumplimiento a lo señalado en el artículo 8º. constitucional y 37 del Código Fiscal de la Federación anteriormente invocado, respondiendo así a las necesidades de los particulares en materia de autorizaciones y salvaguardando la legalidad de la autoridad.

Podemos considerar que las autorizaciones siguen el mismo procedimiento que las consultas para su resolución, la única diferencia entre unas y otras es el planteamiento que hace el peticionario respecto de cada una de ellas, así tenemos que en las autorizaciones el contribuyente solicita la auencia de la autoridad correspondiente para llevar a cabo aquellos actos en los que la Ley expresamente ordena la aprobación previa de dichas autoridades, o bien, en los casos no previstos en la Ley en los cuales el contribuyente requiere la aprobación de la autoridad para llevar a cabo determinados actos so pena de incurrir en una ilegalidad de las normas fiscales, y por lo que atañe a las consultas como ya se mencionó con

antelación, son aquellas que resuelven las dudas planteadas que deriven de casos reales y concretos.

II.3.- Condonación de Multas.

La condonación, es conocida también por el derecho común como una remisión de deuda y constituye la acción de perdonar al deudor un crédito que tiene en su contra.

En materia fiscal existe la condonación de créditos fiscales, artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, así como la condonación de multas artículo 74 del mismo ordenamiento.

Pero para entender lo que significa la solicitud de condonación de multas es necesario primero comprender el significado de lo que es un acto administrativo y un acto jurídico.

Respecto a lo que es el acto administrativo, Rafael de Pina Vara manifiesta que es "una declaración de voluntad de un órgano de la Administración Pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear con eficiencia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa"⁷.

Podemos considerar que el acto administrativo es una manifestación unilateral de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa, cuyo fin es crear, modificar, extinguir o reconocer derechos y

⁷ Pina Vara, Rafael de, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A. 21va Edición, México, D.F., 1995, págs 45 y 46

obligaciones y tiene como objeto originar una consecuencia de carácter jurídico.

Así tenemos, que el acto administrativo es una especie del género acto jurídico, el cual se debe entender como la manifestación externa de voluntades, que tiene por objeto producir consecuencias de derecho.

Partiendo de esa base podemos entender que la condonación es un perdón o liberación de una deuda y su definición consiste en que es una figura jurídica tributaria por virtud de la cual las autoridades fiscales perdonan a los contribuyentes el cumplimiento total o parcial de sus obligaciones por causas de fuerza mayor cuando se trata de cualquier tipo de contribuciones, en especial a los impuestos, o bien, por causas discrecionales cuando se trata de multas única y exclusivamente.

El artículo 39 fracción I del Código Fiscal de la Federación en vigor, establece que sólo el Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofe sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Una situación real y concreta del citado artículo 39 es la creación del Decreto de Apoyo a los Deudores del Fisco Federal, que salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996, así como el Decreto

Adicional publicado en el referido Diario el 15 de enero de 1997, con el propósito de auxiliar a los contribuyentes que tienen deudas fiscales y apoyar la actividad económica del país, el cual se refiere a la condonación respecto de los contribuyentes cuyos adeudos generados hasta el 31 de mayo de 1996 sean menores de \$5,000.00 y contribuyentes cuyos adeudos sean mayores de esa cantidad. Asimismo, el 22 de julio del mismo año, se publicó en el citado Organó Oficial Informativo la resolución que establece reglas de carácter general para la instrumentación del primero de dichos Decretos.

A este respecto cabe hacer la aclaración de que el referido Decreto resulta inconstitucional, en virtud de que el Artículo Décimo del mismo, establece que las personas que desean acogerse a los beneficios de dicho Decreto, deberán desistirse de los medios legales de defensa establecidos, es por ello, que se viola la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, en el que toda persona o todo individuo tiene el derecho de ser oído y vencido en juicio, lo que no acontece con el citado Decreto, pero además, no existe sustento legal para su aplicación de los casos previstos en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación. Asimismo, respecto de la resolución del 22 de julio de 1996, en la que se determinan las bases para su instrumentación, es menester señalar que se trata de un oficio circular interno de la propia Secretaría, por lo tanto, no tiene el carácter de legalidad y jerarquía que tiene un Reglamento o una Ley.

De tal manera que el Decreto de Apoyo a los Deudores del Fisco Federal, también resulta anticonstitucional, en virtud de que se viola la garantía consagrada en el artículo 31 en su fracción IV, toda vez que no hay equidad entre los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones fiscales, y

aquellos que son omisos en el cumplimiento de sus obligaciones, y por tanto, beneficia dicho Decreto a los contribuyentes que son omisos disminuyendo los adeudos que tienen a su cargo y a favor del fisco federal, mientras que a los cumplidos no les otorga beneficios a fin de que sigan cumpliendo con las disposiciones fiscales.

Por otra parte, el referido Código Fiscal de la Federación, en su artículo 74, establece la facultad discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para condonar multas por infracciones a las disposiciones fiscales, incluso las determinadas por el propio contribuyente, apreciando las circunstancias del caso y los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción, por tanto, no es una obligación de la Secretaría el condonar o perdonar las multas, pero sí el contestar o atender a una solicitud de condonación.

Por tal motivo, la solicitud de condonación de multas no constituirá instancia, por lo que la resolución que recaiga a la misma no podrá ser impugnada por los medios legales de defensa que establece el Código Fiscal de la Federación, es decir, recurso administrativo de revocación o juicio de nulidad, sin embargo, el contribuyente podrá impugnar la resolución de una solicitud de condonación de multas única y exclusivamente mediante el juicio de garantías, cuando al resolver la autoridad la solicitud de condonación de multas no se estudiaron ni analizaron las circunstancias particulares del caso concreto del solicitante, asimismo, tampoco se tomó en cuenta la situación económica del contribuyente.

Cabe destacar que si bien en estricto sentido no puede considerarse a la solicitud de condonación como un recurso o medio ordinario de defensa, si puede decirse, en amplio sentido (lato sensu) desde el punto de vista legal que es un medio de defensa, en virtud de que la finalidad primaria de solicitar y ejercer la mencionada facultad otorgada a los gobernados por el Código Tributario, es que la autoridad hacendaria analice y aprecie las circunstancias particulares del caso y los motivos que se tuvieron en cuenta para imponer la sanción, solicitud que la propia autoridad resolverá apreciando discrecionalmente las circunstancias especiales de cada caso y puede, en su caso, condonar la multa, ya sea total o parcialmente, o bien negar la solicitud de la misma.

En este orden de ideas la solicitud de condonación de las multas puede considerarse como un medio de defensa en lato sensu, en el que su finalidad es facilitar al gobernado la aportación de los elementos que acrediten la ilegalidad o irregularidad del acto administrativo.

Por lo que la autoridad deberá dar respuesta a estas solicitudes de condonación, fundando y motivando su respuesta en observancia de los artículos 8º, 14 y 16 constitucionales, así como en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

También el artículo 74 del citado precepto, señala que la condonación sólo procederá si las multas han quedado firmes y siempre que un acto administrativo conexo no sea materia de impugnación, es decir que ya no sea revisable de oficio, o bien que ya se hayan agotado todos los medios de impugnación procedentes.

Ahora bien, la solicitud de condonación de multas dará lugar a a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando así se pida y se garantice el interés fiscal.

En este sentido, el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, establece en forma genérica la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para condonar multas y corresponde al Reglamento Interior de la propia Secretaría atribuir la competencia específica, así tenemos que en el Artículo 95, Apartado C, fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, en vigor a partir del día 12 del mismo mes y año, modificado por el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del citado Reglamento, publicado en el citado Diario el 24 de diciembre de 1996, establece la competencia de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos para imponer y condonar multas.

Para dar la debida atención a una solicitud de condonación de multas en el escrito libre deberá contener los requisitos establecidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, además, el solicitante deberá acompañar el documento mediante el cual se acredite su personalidad, o datos del registro del representante legal cuando se trata de personas morales, el oficio en el que se impuso la multa cuya condonación se solicita, constancia de notificación del oficio mediante el cual se impuso la multa y copia de la declaración anual del impuesto sobre la renta correspondiente al último ejercicio regular, las complementarias en su caso y tratándose de las personas morales, además, un estado de posición financiera por contador público titulado o bien, cualquier otro documento o medio probatorio para demostrar su situación económica.

Es conveniente mencionar que el Código Fiscal de la Federación, no establece un plazo o un término específicamente para que la autoridad dicte la resolución que deba recaer a una solicitud de condonación de multas, no obstante lo anterior el citado ordenamiento en su artículo 37 determina un plazo de tres meses para toda petición que sea formulada ante las autoridades fiscales.

En conclusión la condonación en materia fiscal es una forma de extinción de las obligaciones fiscales incluidas las sanciones tributarias, mediante su perdón o rebaja, en consideración a las circunstancias especiales de un infractor o de una infracción, esto quiere decir, que la autoridad libera al contribuyente de la sanción económica en el ejercicio de una facultad discrecional.

II.4.- Prescripción.

La prescripción se define como la adquisición de un derecho o la extinción de una obligación por el simple transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley.

Existen dos tipos de prescripción: la adquisitiva o llamada prescripción positiva y la liberatoria o prescripción negativa, la primera se caracteriza por ser un medio legal de adquirir ciertos bienes, es decir, en materia civil es un medio de adquirir el dominio mediante la posesión en concepto de dueño, pacífica, continua, pública y por el tiempo que marca la Ley (5 años de buena fe y 10 años de mala fe), en cambio, la prescripción negativa o liberatoria consiste en

la extinción de una obligación, generalmente una deuda, el efecto es liberar al deudor de su obligación.

Como puede observarse, la prescripción, ya sea positiva o negativa se configura cuando reúne sus dos elementos esenciales, el simple transcurso del tiempo y el cumplimiento de los requisitos que marca la Ley de la materia.

Así tenemos que en materia fiscal la prescripción se encuentra regulada en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, estableciendo que el crédito fiscal se extingue en el término de cinco años.

Tratándose de las solicitudes de prescripción en materia fiscal, con apego a derecho y a la equidad, respecto a los contribuyentes que asistiéndoles la razón de que por haber transcurrido ininterrumpidamente más de cinco años desde que el pago pudo ser legalmente exigible, se encuentren lesionados sus derechos por la emisión de resoluciones administrativas, pudiendo solicitar la declaratoria de prescripción en vía de acción o excepción, con el objeto de que tanto los intereses del fisco como los de los particulares no estén indefinidamente sin poderse determinar con precisión.

El Derecho Fiscal admite a la prescripción como una de las formas en que se extingue tanto la obligación fiscal como la obligación del fisco a devolver cantidades que le fueron pagadas indebidamente, por lo tanto la prescripción puede operar tanto en favor de los contribuyentes y en contra del Estado, como a favor de éste y en contra de aquellos.

Por lo que se refiere a la prescripción en vía de acción, ésta consiste en que los particulares motu proprio podrán solicitar la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales que por el transcurso del tiempo les fueron determinados por las autoridades, y en virtud de la cual no hubo gestión por parte de la autoridad.

También los particulares podrán oponer como excepción en los recursos administrativos la figura jurídica de la prescripción, desde el mismo momento en que los contribuyentes dentro de los agravios del escrito de interposición del recurso manifiestan que ya transcurrió el término de cinco años que tiene la autoridad de exigir el pago de los créditos que les fueron determinados, interrumpiéndose asimismo la prescripción con cada gestión o actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución y por el reconocimiento tácito o expreso del particular respecto de la existencia del crédito.

De igual manera que en las demás solicitudes o peticiones que hemos tratado en el transcurso del presente trabajo, el escrito de solicitud de declaratoria de prescripción de créditos fiscales presentado por el contribuyente deberá cumplir con los requisitos mínimos que establece el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, acompañando asimismo, el documento que acredite la personalidad del solicitante cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales, la resolución determinante del crédito cuya declaración de prescripción se solicita, la constancia de notificación de la resolución en la que se determinó el crédito fiscal y en su caso, las pruebas necesarias para apoyar dicha solicitud.

Por otra parte, es muy importante que el solicitante mencione el número de oficio por el cual se determinó el crédito fiscal y cuya declaración de prescripción solicita, la fecha de su expedición y la autoridad que lo emitió.

Una vez que se hayan cubierto todos los requisitos citados con anterioridad y que el expediente esté completo, la autoridad procederá al estudio y análisis de la solicitud, en caso de no ser la competente, se turnará el asunto a la autoridad que sea competente para ello, además la autoridad deberá verificar también si el crédito fiscal del cual se solicita la declaratoria de prescripción, dentro del término de cinco años a partir del cual pudo ser legalmente exigible, no ha sido objeto de gestión de cobro que se haya notificado al particular, o reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito, igualmente debe verificarse que no exista recurso, juicio de nulidad o amparo interpuesto por el solicitante que hubiesen interrumpido el cómputo del plazo de los cinco años a que alude el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, una vez hecha la verificación correspondiente se procederá a tramitar y emitir una resolución o declaratoria de prescripción, si es vía de acción, el sentido de la prescripción será tenerla por no presentada cuando no se cumplen los requisitos establecidos en el numeral 18 del susodicho Código Fiscal de la Federación, declarar que el crédito ha prescrito, o bien, declarar que el crédito fiscal no se ha extinguido por prescripción, y cuando se trata de prescripción por excepción, el sentido será confirmar el acto cuando no se demuestre que operó dicha figura jurídica o dejar sin efectos el acto cuando el particular demuestre su razón de que se configuró la prescripción.

El término para resolver una solicitud de prescripción es el que señala el artículo 37 del ordenamiento anteriormente invocado.

II.5.- Caducidad.

La caducidad se encuentra regulada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación vigente, constituye un principio de seguridad para los particulares, ya que éstos, al término del plazo fijado por dicha disposición, tendrán la certeza de que las autoridades fiscales no podrán ejercer las facultades a que el mismo se refiere, también establece los términos y los casos en que opera dicha figura, pero primero debemos comprender el significado de la caducidad como una petición que formulan los particulares

La figura jurídica de la caducidad, debe entenderse como la extinción de facultades de la autoridad fiscal para determinar la existencia de créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, dar las bases de su liquidación o fijarlo en cantidad líquida, en virtud del transcurso del tiempo, lo cual constituye un principio de seguridad para los particulares, ya que éstos al término señalado en el dispositivo legal que la contempla, esto es, el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, tendrán la certeza de que las autoridades fiscales no podrán ya ejercer las facultades a que el mismo se refiere.

La caducidad también se define como la pérdida de un derecho por su falta de ejercicio durante el tiempo que marca la Ley, en materia fiscal la figura jurídica de la caducidad se presenta cuando las autoridades hacendarias no ejercen sus derechos para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para

imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, durante un plazo de cinco o diez años según sea el caso.

Luego entonces, podemos considerar que la caducidad es la figura jurídico-tributaria por virtud de la cual se extinguen las facultades de comprobación, determinación de contribuciones omitidas y sus accesorios, e imposición de sanciones que poseen las autoridades fiscales, por su falta de ejercicio durante el plazo legal de cinco años o de diez años cuando se trata de contribuyentes no registrados, que no lleven contabilidad o no presenten declaraciones anuales estando obligados para ello.

Dentro de estas facultades o atribuciones de las autoridades fiscales se consideran las siguientes: las de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes por medio de revisión de declaraciones, visitas domiciliarias, verificación de datos y documentos, las que determinan el monto de las contribuciones omitidas más sus accesorios legales, y aquellas en las cuales se imponen sanciones por infracciones a las normas fiscales; el cómputo de los plazos de cada uno de ellos se cuenta a partir de la fecha de presentación de las declaraciones anuales o complementarias en aquellos casos en que las contribuciones deban pagarse por ejercicios, también será la fecha de presentación de los avisos cuando se trata de contribuciones que no se paguen por ejercicios, o bien, la fecha de causación o nacimiento de la obligación tributaria de aquellas contribuciones que no se paguen como en los dos casos antes citados, además también se tomará en cuenta la fecha de la comisión de la infracción a las disposiciones fiscales.

La caducidad no puede estar sujeta a interrupción como acontece con la prescripción, tema que ya se trató, en virtud de que como ya se mencionó la caducidad es la pérdida de uno o varios derechos por no ejercerlos en el plazo que marca la Ley, y por consiguiente no existe forma de que sus efectos se suspendan, ya que si esos derechos se ejercen la caducidad no se configura.

Sin embargo, el propio artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, señala que la caducidad sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales y estará condicionada a que cada 6 meses se levante cuando menos un acta parcial o un acta final, se dicte resolución definitiva o cuando se interponga algún medio legal de defensa, ya sea recurso administrativo de revocación o juicio de nulidad, si bien es cierto, puede alegarse que cuando se interpone algún medio legal de defensa es porque la autoridad fiscal ya ejerció sus derechos.

Cuando se interponga una solicitud de caducidad, se deberá proceder a su examen de inmediato, a fin de hacer expedito el trámite de la misma, con base en el análisis de las pruebas que se presenten, se hará un estudio pormenorizado de ella y se elaborará la resolución correspondiente

Las solicitudes de declaratoria de extinción de facultades de la autoridad fiscal para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones fiscales, únicamente procederán si se solicitan en relación con los impuestos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones de mejoras y sus accesorios de carácter federal, no se trate de gestión de negocios y se actúe en nombre propio, en cumplimiento a lo dispuesto por el

artículo 19 del citado ordenamiento y las pruebas en que se apoye la solicitud de declaratoria de extinción de facultades de la autoridad fiscal, y a través de las cuales el contribuyente pretenda demostrar los hechos constitutivos de su acción, en términos de lo dispuesto por el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, por disposición expresa del artículo 5º. del Código Fiscal de la Federación.

Una vez cumpliendo con los mencionados requisitos, se emitirá una resolución o declaratoria de caducidad, la cual al igual que la prescripción, se procederá a emitir la resolución de la siguiente manera: tenerla por no presentada, declarar que las facultades de la autoridad fiscal se han extinguido por caducidad, o bien, declarar que las facultades de la autoridad fiscal no se han extinguido por caducidad.

El término para resolver una solicitud de caducidad es el que señala el artículo 37 del ordenamiento anteriormente invocado.

Por otra parte, no procede la figura jurídica de la caducidad, cuando se trata de hechos constitutivos de delitos fiscales, y por tanto no opera la caducidad, o bien, no se extinguen las facultades del fisco federal.

Podemos concluir que la distinción entre prescripción y caducidad consiste en que la primera se refiere única y exclusivamente a créditos fiscales, mientras que la caducidad se refiere a las facultades y poderes de la autoridad fiscal para determinar dichos créditos.

Tanto la prescripción como la caducidad los particulares podrán hacerlos valer por vía de acción y de excepción, en el primer caso solicitando que se les extienda una declaratoria, cuando no exista gestión por parte de la autoridad y además los solicitantes consideren que ya transcurrieron los plazos previstos en la Ley; y en el segundo dentro de un medio legal de defensa, lo cual se traduce también como peticiones por parte de los gobernados.

Otra conclusión a este respecto, consiste en que las dos figuras jurídicas son peticiones que de conformidad con el artículo 8º, constitucional son formuladas por los gobernados y dirigidas a las autoridades encargadas de resolver en forma rápida y expedita dichas peticiones.

II.6.- Reconsideración Administrativa.

La doctrina considera a la reconsideración administrativa como un recurso o un medio legal de defensa, a través del cual los particulares solicitan ante la misma autoridad que dictó una resolución que agravia o perjudica en sus intereses, constituyéndose en un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar a la autoridad que dictó la citada resolución que la modifique, la reconsidere o la revoque.

Cuando la reconsideración no está expresamente establecida en Ley o cuando se solicite con la intención de retirar un acto fundándose para ello simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional esta misma no se puede considerar como un recurso propiamente dicho.

Es por ello que quien pide la reconsideración ejerce un justo derecho de petición, y el Ejecutivo, al hacer un nuevo estudio de sus actos y reconsiderarlos, lejos de apartarse de la Ley cumple con ella, asimismo, alivia las cargas laborales del Poder Judicial.

De tal suerte que la solicitud de reconsideración sirve para hacer una rápida corrección de los errores aplicados por las autoridades, en beneficio y no en perjuicio de los derechos de los particulares.

Así tenemos que en materia fiscal el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación en vigor, modificado por el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, establece que las autoridades fiscales podrán discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención de las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarse o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal.

Por lo tanto, la revisión administrativa o solicitud de reconsideración que presenten los contribuyentes, ante la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro del Distrito Federal, en las cuales se deba revocar o modificar la resolución cuya revisión se solicita, se deberá turnar al superior jerárquico dentro de los 20 días naturales siguientes a su presentación,

conjuntamente con el proyecto de resolución y su expediente debidamente integrado.

A este respecto, cabe señalar que los 20 días naturales a que hace referencia el párrafo que antecede, no se encuentran previstos en Ley, en virtud de que se trata de una normatividad interna de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el acuerdo adoptado en la Primera Reunión Nacional de Administradores Regionales de la Jurídica de Ingresos, esto es, con el fin de establecer criterios y lineamientos para las solicitudes de revisión de resoluciones administrativas a partir del 1o. de enero de 1996.

Asimismo, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes.

Como punto inicial para dar trámite a una solicitud de reconsideración administrativa, deberá verificarse si el escrito reúne los mínimos requisitos que establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 18, en segundo término se deberá verificar si se refiere a un contribuyente de la competencia de la autoridad.

Los requisitos que establece el artículo 18 del Código Fiscal respecto de una solicitud de reconsideración administrativa deben contener los siguientes: nombre, denominación o razón social del contribuyente; domicilio fiscal considerándose el que tenga manifestado ante el Registro Federal de Contribuyentes y su clave correspondiente; señalar la autoridad a la que se dirige el escrito y el propósito de la promoción; firma del interesado o quien esté

legalmente autorizado para ello o huella digital cuando éste no sepa o pueda firmar y el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas en su caso.

Además, el contribuyente deberá acompañar los siguientes documentos; copia de la resolución que solicita sea reconsiderada por la autoridad, toda vez que con la emisión de la misma se lesionan sus derechos; acta o constancia de notificación de la resolución cuya reconsideración solicita, excepto cuando la misma se hubiera hechos por correo certificado y cualquier otro documento o información en que se apoye la solicitud de reconsideración.

Es conveniente precisar que una vez verificado que la solicitud reúne los requisitos que señala el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación y que en su caso, se acredite la representación legal del promovente, se debe verificar también si la resolución de la cual se solicita la reconsideración es firme, pues si contra la misma se hubiere interpuesto recurso administrativo de revocación, juicio de nulidad o juicio de garantías, pendientes de resolución, deberá de resolverse en sentido negativo la reconsideración solicitada, en virtud de estar pendiente de emitirse resolución en el medio legal de defensa hecho valer por el peticionario y se remitirá de inmediato copia de la resolución dictada a la solicitud de reconsideración a la autoridad que esté encargada de la defensa del juicio de nulidad o de amparo.

Una vez que el solicitante de una reconsideración cubrió los requisitos antes descritos, la autoridad procederá a su análisis, estudio y resolución, para conocer si es procedente o no dicha reconsideración.

Ahora bien, la solicitud de una reconsideración antes de las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, no se encontraba prevista como una figura jurídica establecida en la Ley, por tanto se interpretaba el artículo 36 contrario sensu para dar respuesta a dicha solicitud, en el sentido de que las resoluciones administrativas de carácter individual que fueran desfavorables al particular podían ser objeto de revisión por parte de la autoridad de la cual emanó la resolución cuya reconsideración se solicitaba, por tanto, cuando se trataba de una solicitud en la cual la autoridad que emitió la resolución hasta antes de las reformas y cuya reconsideración se solicitaba era incompetente para resolver, en la práctica se ha dado que la Administración Local Jurídica de Ingresos correspondiente deberá turnar la promoción del contribuyente a la Administración Local Jurídica de Ingresos que sea la competente para resolver, haciéndole del conocimiento de la misma al promovente; actualmente, la solicitud de una reconsideración ya se encuentra prevista en el mismo artículo 36.

Si la resolución cuya reconsideración se solicita se emitió en el presente año, como ya se hizo hincapié, se deberá turnar el expediente con el proyecto de resolución al superior jerárquico de la autoridad que emitió la referida resolución para su atención.

Como ya se ha hecho mención con anterioridad, tanto los 20 días naturales como el proyecto de resolución antes citado, es una normatividad interna de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto es con el fin de otorgar un trato más justo a los contribuyentes en los casos en que notoriamente les asista la razón y ya no puedan acudir a ningún medio de

defensa porque hubieran perdido el derecho a hacerlos valer, se propone establecer un procedimiento excepcional mediante el cual las autoridades fiscales estarán en posibilidad de revisar sus propias resoluciones desfavorables al particular para que, en su caso, sean modificadas o revocadas.

Por otro lado, en el caso de resoluciones dictadas por las extintas Administraciones Fiscales Federales, será competente la Administración Local Jurídica de Ingresos cuya sede sea la misma que tenía la Administración Fiscal Federal que emitió la resolución. Tratándose de resoluciones emitidas por las extintas Oficinas Federales de Hacienda, será competente la Administración Local Jurídica de Ingresos en cuya circunscripción territorial tuvo su sede la extinta Oficina Federal de Hacienda.

Es conveniente aclarar que el Código Fiscal de la Federación, no establece un plazo o un término específicamente para que la autoridad dicte la resolución que deba recaer a una solicitud de reconsideración, pero al igual que la solicitud de condonación de multas, el citado ordenamiento en su artículo 37 determina un plazo de tres meses para toda petición que sea formulada ante las autoridades fiscales.

En conclusión se puede considerar a la reconsideración como una facultad discrecional de la autoridad de revisar sus propias resoluciones y de resolver en el término anteriormente citado en el punto que antecede, y en caso de no dar respuesta a la misma se considerará que se resolvió en sentido negativo.

II.7.- Recurso de Revocación.

Se conceptúa al recurso administrativo como el medio legal de defensa del que dispone el particular que se considera afectado en sus derechos o intereses por un acto o resolución administrativa determinado, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad.

Se puede definir al recurso administrativo como un medio legal de defensa que tienen los particulares para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado, o bien por la falta de aplicación de la disposición debida.

La doctrina considera al recurso administrativo como un derecho que tienen los particulares a la legalidad de los actos de la Administración y consiste en el poder que tienen los particulares de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas y proporcionar a éstos la oportunidad de obtener la anulación de los actos dictados con violación de la ley aplicada o sin la aplicación de la debida.

El recurso administrativo es importante porque permite a la Administración revisar sus propios actos a instancia del particular, cuando éste se considera agraviado por una resolución que estima ilegal, y si resulta fundada la inconformidad puede modificarlo o nulificarlo a fin de restablecer la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.

Con motivo del espíritu del derecho de petición consagrado en el artículo 8º. constitucional es muy frecuente que los particulares formulen instancias de inconformidad pretendiendo crear recursos administrativos donde legalmente no existen.

Sin embargo, el recurso administrativo tiene sus propios elementos o principios, en los cuales se basa su existencia, así tenemos que debe de existir un acto administrativo previo, es decir, un acto de molestia emanado de la administración pública, que lesiona los intereses legítimos de un particular, debe de haber un interés jurídico, es decir el sujeto al cual la autoridad le causa un agravio directo, personal y actual, debe existir una vía legal que prevea la procedencia del recurso, asimismo, es un medio de control posterior al acto que busca modificarlo o anularlo, su inicio sólo puede producirse a instancia de parte, además se trata de un procedimiento administrativo que se desenvuelve ante la administración quien será juez y parte, y por último tiene como finalidad el mantener la legalidad de la actividad administrativa para garantizar los derechos del particular.

Antes de entrar al análisis y estudio del recurso administrativo de revocación, es pertinente hacer la siguiente aclaración: con motivo de las reformas publicadas el 15 de diciembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación, se derogó el artículo 118 del Código Fiscal de la Federación, en el que se contemplaba como un medio legal de defensa el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, su contenido pasó a formar parte del recurso administrativo de revocación con los mismos supuestos establecidos como dicho recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, pero resolviéndose como revocación, así tenemos que en la fracción II, inciso

b) del artículo 117 que con posterioridad se analizará, se encuentra contemplado como uno de los casos en los cuáles procede el recurso de revocación.

Uno de los motivos fundamentales de esta reforma, consiste en otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y hacer más ágil la resolución e interposición de los recursos administrativos que hasta el 31 de diciembre de 1995, se encontraban establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el cual a partir del 1o. de enero de 1996 contempla únicamente el recurso administrativo de revocación, habiéndose suprimido el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, en razón de que generaba en algunos casos confusión entre los contribuyentes respecto de cuál de ellos interponer, por lo que se propuso fusionarlos, quedando sólo el de revocación. Esto, además de hacer más sencilla su interposición, permitirá ser más ágil la utilización del recurso administrativo para impugnar cualquier resolución que cause agravio al particular.

A este respecto se hace la aclaración de que el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en sí no desapareció como un medio legal de defensa sino que únicamente en cuanto a la designación o nombre que a este recurso se le daba hasta antes de las reformas del Código Fiscal de la Federación, y los supuestos previstos para dicho medio de impugnación pasaron a formar parte del recurso administrativo de revocación.

Actualmente en el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación se encuentra previsto el recurso administrativo de revocación al que puede acudir el

contribuyente en contra de los actos administrativos dictados en materia fiscal federal.

El Artículo 117 del mismo Código Fiscal de la Federación, establece que el recurso administrativo de revocación procederá contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que, determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley, dicten las autoridades aduaneras y por último, cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal de la Federación (cuando se trata de aclaraciones por omisión de pago, avisos e informes, así como de reconsideración y condonación de multas, respectivamente).

Por resolución definitiva se debe entender aquélla que no admite instancia alguna, sino que contra la misma sólo puede hacerse valer el recurso administrativo de revocación o el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Además la fracción II del artículo 117 del mencionado Código Fiscal de la Federación, indica cuando se trata de actos de la autoridad, y en qué casos procederá el recurso administrativo de revocación los cuales son los siguientes:

- a.- Que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a

recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del referido Código Fiscal de la Federación.

Aquéllos por los cuales se exija el pago de créditos fiscales, cuando el recurrente alegue que dichos créditos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a la procedencia del cobro de los recargos, gastos de ejecución o a la indemnización prevista en el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación por efectuar el pago del crédito fiscal con un cheque no pagado, por cualquier causa, por el banco contra el cual se giró.

Si el recurrente alega que el crédito fiscal se ha extinguido o que su monto real es inferior al exigido, dichos alegatos sólo se pueden referir en esencia, a que dicho crédito se encuentra prescrito, que fue cubierto total o parcialmente por pago, compensación, o bien que fue condonado.

b.- Que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

Aquéllos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que dicho procedimiento no se ha ajustado a la Ley. Esto se refiere tanto a las resoluciones que se dicten en relación con el procedimiento administrativo de ejecución, como a los actos llevados a cabo en dicho procedimiento, siempre que se alegue que tales actos no se apegan a las disposiciones que regulan el procedimiento.

c.- Que afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del ordenamiento citado.

Aquéllos que afecten el interés jurídico de terceros en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código, porque el tercero dice ser propietario o titular de los bienes, negociaciones o derechos sobre los cuales se ha practicado el embargo en el procedimiento administrativo de ejecución, por lo cual pide se levante el embargo; o porque el tercero afirme tener un crédito preferente a aquéllos a los cuales se pretende aplicar el producto del remate o subasta, o respecto de los cuales se llevó a cabo la adjudicación.

d.- Que determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del precitado Código Fiscal de la Federación.

Aquéllos que determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación. Al respecto se debe comentar que entre éstos quedan comprendidos aquellos actos, por los cuales la autoridad ejecutora acepte el avalúo de los bienes o negociaciones embargados en el procedimiento administrativo de ejecución, practicado por el perito nombrado por la autoridad ejecutora, y sobre cuyo valor se deba llevar a cabo el remate, la venta fuera de subasta o la adjudicación de dichos bienes o negociaciones, no quedando comprendidos los actos por los cuales la autoridad apruebe el avalúo practicado por un perito tercero valuador.

Ahora bien, antes de entrar más a fondo y conocer al recurso administrativo de revocación como un medio legal de defensa que tiene los particulares frente al fisco federal, es necesario señalar que ha sido preocupación prioritaria y

constante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la simplificación de todos los trámites que lleven a cabo sus dependencias para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por tal motivo, la Secretaría fue reestructurada con el fin de establecer competencia por funciones de tal forma, que cada unidad administrativa tuviera a su cargo la realización de funciones específicas.

Debido a esta reestructuración, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, mismo que entró en vigor a partir del día 12 del mismo mes y año, modificado por el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del citado Reglamento, publicado en el mismo Diario el 24 de diciembre de 1996, establece las facultades de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos a fin de conocer y resolver los recursos de su competencia.

Así tenemos que la competencia se encuentra establecida en los artículos 93, 95 segundo párrafo, Apartado C, fracción V, y Apartado E, 94, 106, fracción I, inciso c), del Reglamento Interior antes invocado, así como también los Acuerdos de Adscripción y el diverso Acuerdo por el que se señala el Número, Nombre, Sede y Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas de esta Secretaría, publicados en el Diario Oficial de la Federación el primero de ellos el 11 de septiembre de 1996 y el segundo el 18 de diciembre del mismo año, respectivamente.

Las Administraciones Locales tienen competencia de la antes mencionada en el párrafo anterior, además su respectiva circunscripción territorial conforme lo dispone el Acuerdo que señala el Número, Nombre, Sede y

Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1996, vigente a partir del día 19 del mismo mes y año.

En el caso concreto la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro del Distrito Federal, será competente de conformidad con las facultades conferidas por los artículos 93, 95, segundo párrafo, Apartados, C, Fracción V, y E, Punto 63, 106, fracción I, inciso c), del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, modificado por el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del citado Reglamento, publicado en el mismo Diario el 24 de diciembre de 1996; Artículo Unico, fracción III, del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de esta Secretaría, publicado en el referido Organó Oficial Informativo el 11 de septiembre de 1996, en relación con el Artículo 94, último párrafo, del invocado Reglamento, ordenamientos vigentes a partir del día 12 de septiembre de 1996, así como en el Artículo Primero, segundo párrafo, fracción VIII, Punto 2, del Acuerdo por el que se señala el Número, Nombre, Sede y Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas de esta Secretaría, publicado en el mencionado Diario el 18 de diciembre de 1996, vigente a partir del 19 del mismo mes y año; procederá a la admisión y substanciación del recurso administrativo de revocación presentado por los contribuyentes y a su vez por ofrecidas y exhibidas las pruebas que adjunta al mismo.

Por otra parte, serán competentes las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, cuando se controvierten sus propias resoluciones o actos, los dictados Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y de Recaudación, o los

dictados por las unidades administrativas que de ellas dependan, de igual forma cuando se trate de autoridades fiscales de las entidades federativas en materia de ingresos coordinados y también será competente cuando ante dichas Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos se impugnen resoluciones de una autoridad aduanera cuya sede se encuentre comprendida dentro de su circunscripción territorial, y por último respecto a los contribuyentes cuyo domicilio fiscal se encuentre dentro de su circunscripción territorial.

Es decir, el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o la que emitió o ejecutó el acto.

Una vez establecida la competencia se procederá al estudio y análisis del escrito de interposición del recurso, en caso de que la autoridad ante quien se presente el recurso resulte incompetente para resolverlo, deberá remitir el expediente a la autoridad competente en un término de cinco días, término que es establecido por normatividad interna de la propia Secretaría, es decir, cuando la autoridad ante la que se presentó el escrito carezca de competencia para resolver el recurso de revocación, o cuando la Administración General Jurídica de Ingresos así lo hubiera determinado mediante algún criterio, deberá turnarse el recurso, con fundamento ya sea en el Reglamento Interior o bien en el criterio que al efecto hubiese emitido la Administración General Jurídica de Ingresos, a quien sea competente para conocer del mismo y, deberá enviarse copia del oficio de remisión al contribuyente o a su representante legal, en su caso, para su conocimiento a fin de que continúe su gestión ante la autoridad correspondiente.

En este caso, es muy importante evitar un retraso en el envío de los recursos de revocación a las autoridades competentes para conocer de los mismos, ya que de la prontitud con que sean enviados se logrará el objetivo de rapidez, eficacia y una mejor imagen de la autoridad por emitir una pronta respuesta al interesado.

Para tal efecto el escrito de interposición del recurso deberá remitirse en original en un plazo que no deberá exceder de cinco días, relacionando en el escrito de remisión todos los documentos que se remiten.

Asimismo la interposición del recurso administrativo de revocación será optativo para el interesado antes de acudir a juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero no al mismo tiempo porque sería una causal de sobreseimiento tanto del recurso administrativo de revocación como en el propio juicio de nulidad como así se determina en la fracción V del artículo 202 del multicitado Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, el plazo concedido para la presentación del recurso administrativo de revocación es dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución determinante de créditos fiscales o del acto de autoridad que cause agravio al particular.

Una vez que ya se estableció que el escrito de interposición del recurso de revocación se encuentre dentro de los plazos previstos en la Ley, y que además se hayan cubierto los requisitos del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, que ya fue materia de estudio en el presente trabajo; pero además el

contribuyente señalará la resolución o el acto que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado, y las pruebas o hechos controvertidos de que se trate de conformidad con lo que establece el numeral 122 del referido Código.

Pero además, el promovente deberá acompañar a su escrito de interposición del recurso los documentos que acrediten su personalidad cuando se actúe a nombre de otro o cuando se trata de personas morales, el documento en el que conste el acto que se impugna, la constancia de notificación y las pruebas documentales que ofrezca, y en su caso el dictamen pericial, esto es de conformidad con lo que estipula el artículo 123 del susodicho Código Fiscal de la Federación.

Una vez integrado el expediente, la autoridad procederá a su estudio y elaboración de la resolución correspondiente, la cual no debe de exceder en el término de 3 meses que establece el Código Fiscal de la Federación en vigor. Dicha resolución podrá dictarse en el sentido de desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo según sea el caso, confirmar el acto impugnado mandar a reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado y por último, modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Por otra parte, hay que hacer un breve paréntesis para resaltar que el particular tendrá el derecho de ampliar su recurso, cuando niegue conocer el acto y su notificación o manifieste desconocimiento del mismo, caso en el cual la autoridad tendrá la obligación de dárselos a conocer, a fin de que en un plazo de

45 días a partir del día siguiente en que la citada autoridad se los haya dado a conocer, el agraviado pueda impugnar el acto y su notificación o bien sólo la notificación, caso contrario la autoridad podrá desechar el recurso de conformidad con la fracción VI del artículo 124 del Código Fiscal de la Federación.

II.8.- Solicitud de Copias Certificadas.

Con cierta frecuencia los particulares o contribuyentes al efectuar alguna promoción o con posterioridad, solicitan la expedición de copias certificadas de documentos que obran en el expediente administrativo correspondiente, o bien, el cotejo de documentos que exhiben como prueba.

En tales casos, es conveniente tener presente que conforme a lo dispuesto en el artículo 1º. de la Ley Federal de Derechos, por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público se pagarán los derechos que establece dicha Ley.

Asimismo, resulta importante señalar que los derechos por expedición de copias certificadas de documentos, así como por el cotejo de los mismos se pagarán conforme a las cuotas que establece el artículo 5º. de la ley invocada, las cuales se ajustarán de conformidad con la tabla contenida en el artículo 6º. de la misma ley, debiendo ser incrementadas en su caso, de acuerdo con lo previsto en los Artículos Décimo Octavo y Décimo Noveno de la Ley que establece y modifica diversas leyes fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996; el costo por cada hoja tamaño carta u oficio es de \$5.00.

Por lo anterior, para la expedición de copias certificadas o cotejo de documentos se observará lo siguiente: si los particulares o contribuyentes ignoran el número de hojas de que se compone el documento cuya copia certificada solicitan, el área correspondiente proporcionará tal información requiriendo el pago de los derechos y la cantidad a pagar, debiendo los particulares acudir a cualquier Institución Bancaria de su elección para cubrir el monto de los derechos por la expedición de las copias certificadas solicitadas.

El pago de los derechos causados se comprobará con la impresión de la caja registradora en el original y según sea el caso en las copias necesarias, de la forma SHCP-5 Declaración General de Pago de Derechos y Aprovechamientos con el sello de la Institución Bancaria, original de la cual será entregada al particular o contribuyente que haya realizado el pago.

Una vez efectuado el pago, el personal adscrito a la autoridad hacendaria o prestadora del servicio, rubricará la leyenda de certificación, en el que conste si el documento a certificar es de su original, copia al carbón, copia fotostática simple, o bien copia fotostática certificada; y por último, se asentará al calce la firma del funcionario competente para ello.

Así tenemos que los titulares de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, podrán certificar el o los documentos solicitados por los particulares o contribuyentes de conformidad con lo establecido en el Artículo 108 fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, vigente a partir del día 12 del mismo mes y año, modificado por el Decreto que Reforma, Adiciona

y Deroga Diversas Disposiciones del citado Reglamento, publicado en el mismo Diario el 24 de diciembre de 1996.

Hecho lo anterior, se entregará al solicitante las copias certificadas expedidas y que fueron requeridas mediante un escrito libre presentado a la autoridad prestadora del servicio.

La presentación de una solicitud de copias certificadas, el escrito debe cumplir con los mínimos requisitos contenidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, como toda promoción hecha a las autoridades fiscales, sin embargo, en el caso concreto de que el contribuyente o solicitante no proporcione a las autoridades fiscales la Declaración General de Pago de Derechos y Aprovechamientos, es decir, la forma SHCP-5, la promoción se tendrá por no presentada, una vez que haya sido requerido del pago.

Por otra parte de conformidad con el artículo 5º de la citada Ley Federal de Derechos, señala que no pagarán los derechos correspondientes, cuando el solicitante sea la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, siempre y cuando la solicitud de expedición de copias certificadas no derive de la petición de los particulares, es decir, que esta es la excepción del no pago a dichos derechos.

Por lo tanto, podemos mencionar que la solicitud de expedición de copias certificadas, consiste en una petición no establecida en la Ley Fiscal, pero que de conformidad con el artículo 8º constitucional y la Ley Federal de Derechos, los particulares podrán solicitar se expidan a su favor copias certificadas de las documentales que obran en el expediente con motivo de la presentación del

escrito de interposición de un medio legal de defensa como es un recurso administrativo de revocación, así como también de las demás figuras jurídicas analizadas en el presente capítulo, como puede ser una consulta, una solicitud de condonación de multas, una prescripción, con la finalidad de ofrecer dichas documentales como prueba ante el Tribunal Fiscal de la Federación a fin de promover juicio de nulidad.

Por tal motivo, el contribuyente o particular, conjuntamente con su solicitud deberá presentar ante la autoridad prestadora de este servicio la forma SCHP-5 en 3 tantos, es decir, Declaración General de Pago de Derechos y Aprovechamientos, en el que conste la cantidad a cubrir por la expedición de dichas copias solicitadas.

Cabe mencionar que la solicitud de expedición de copias certificadas es una petición formulada por el o los contribuyentes y en la cual no se establece un término para que la autoridad conteste a dicha solicitud; sin embargo, el artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, establece que a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, las autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que le son requeridos, en caso de no cumplir con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado instructor para que requiera a las autoridades omisas.

Asimismo, dice el citado artículo que cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos hubieran sido identificados en sus características como en su

contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En caso de que los funcionarios sean omisos, también a este respecto, se harán valer las medidas de apremio que señala el precepto invocado.

II.9.-Solicitud de Devolución de Documentos.

Una de las peticiones formuladas con mayor frecuencia por parte de los contribuyentes, es la devolución de los documentos que fueron exhibidos y ofrecidos como prueba en el recurso administrativo de revocación y en todas las demás solicitudes o figuras jurídicas que se han estudiado con anterioridad.

Resulta innecesario que las documentales aportadas por el contribuyente queden en poder de la autoridad fiscal un vez resuelta y firmada la resolución correspondiente, toda vez que ocasiona problemas de espacio para su guarda y custodia en el Archivo de la Dependencia, es conveniente que la devolución se haga a la mayor brevedad posible y personalmente en las oficinas de las autoridades fiscales, sin embargo, también se hace la devolución de las pruebas documentales a los particulares mediante oficio y su notificación deberá ser por correo certificado con acuse de recibo.

Cuando la notificación se realiza personalmente en las oficinas de las autoridades fiscales del oficio a través del cual se están devolviendo las pruebas que fueron ofrecidas en el escrito de interposición del recurso, es necesario que la notificación se lleve a cabo con el representante legal o la

persona autorizada para ello, o bien la que está señalada para oír y recibir toda clase de notificaciones.

Si la devolución de las pruebas documentales aportadas por el recurrente fueron solicitadas mediante escrito, se hará el oficio correspondiente, el cual se enviará para su notificación por correo certificado con acuse de recibo, para lo cual se verificará que sean devueltas todas y cada una de las pruebas que el contribuyente hubiese acompañado a su escrito de interposición del recurso o las que señale en su promoción de devolución de documentos.

Cuando por su naturaleza exista un gran volumen de pruebas por devolver o que exista otra circunstancia, es conveniente efectuar dicha devolución personalmente en las oficinas de las autoridades fiscales, se deberá girar oficio requiriendo al promovente o representante legal, a fin de que comparezca ante las mismas a recibir tales pruebas.

Es necesario precisar que tanto la solicitud de expedición de copias certificadas como la solicitud de devolución de documentos, no existe un término preciso que indique a las autoridades fiscales a responder a dichas peticiones, pero en tal virtud es de señalar que si las documentales son ofrecidos como un medio de prueba ante el Tribunal Fiscal de la Federación, al promover juicio de nulidad, el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación menciona que cuando las pruebas documentales no obran en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente

posible, pero en ningún caso se requerirá el envío del expediente administrativo.

Por otra parte, cabe mencionar que el contribuyente puede en una misma petición, solicitar tanto la devolución de sus pruebas como la expedición de copias certificadas, previo pago de los derechos correspondientes.

Capítulo III.- Consecuencias Jurídicas del Derecho de Petición.

III.1.-Negativa Ficta.

El precepto constitucional que regula el llamado Derecho de Petición es el artículo 8º., el cual consiste en que todo ciudadano pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a su solicitud que formula; no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace.

Se ha dicho que a todo escrito del particular dirigido a la autoridad deberá ser contestado en breve término, pero la realidad es que no siempre la autoridad da respuesta categórica a las instancias de los particulares, sin que puedan los interesados determinar cual es el alcance de su situación. En este caso nos encontramos que hay un silencio de la administración.

Este silencio consiste en una abstención por parte de la autoridad administrativa para dictar un acto y significa inercia, pasividad, inacción; en cambio la declaración tácita significa acción.

Para que el silencio administrativo tenga consecuencias jurídicas no sólo es suficiente que la administración no dé contestación a una determinada promoción o petición, si no que además ese silencio se presente en un determinado tiempo.

De esta manera la Ley le da al silencio administrativo el carácter de un verdadero acto de la administración, pues el silencio administrativo no constituye una decisión tácita de la administración, pues esa significación la adquiere por imperio de la Ley.

También se puede considerar al silencio administrativo como la inercia de un sujeto de derecho, que en este caso es de la administración, ya que basta que genere esta figura jurídica una actividad de pasividad de la propia administración.

El silencio es la inercia de un sujeto de derecho en base a la cual resulta eliminada toda forma de actividad externa del mismo. Pero el silencio no puede entenderse como una actividad del órgano que no sea susceptible de constituir en ninguna forma un medio apto para declarar la voluntad. Es la ausencia de un acto, no un acto negativo, ya que éste presupone una declaración de voluntad jurídicamente relevante. El silencio en cambio, no constituye una declaración de voluntad.

Para precisar bien este concepto existe la hipótesis de que la autoridad está facultada para actuar o no según su discreción, de aquella en que el ejercicio de la función constituye una obligación jurídica, y se dice que, mientras que en el primer caso no puede darse la figura del silencio con trascendencia jurídica, porque la abstención es el ejercicio de la facultad conferida por la ley de no usar el poder, en el segundo el silencio sí es importante por sus consecuencias, puesto que constituye la falta de cumplimiento de una obligación jurídica, y en caso de existir ese incumplimiento el particular requiere de una solución satisfactoria.

Las circunstancias capaces de atribuir a la falta de declaración de voluntad la eficacia de producir consecuencias jurídicas, pueden ser circunstancias de hecho, anteriores al comportamiento inactivo del órgano, en mérito a las cuales ese comportamiento asume relevancia jurídica y circunstancias derivadas del derecho positivo en mérito de las cuales el silencio puede ser indicio de la existencia de un determinado acto de voluntad.

En el primer supuesto nos encontraríamos frente a una declaración tácita o presunta de la voluntad de la administración, en el segundo supuesto, nos encontramos el silencio. El silencio no puede, en consecuencia considerarse como una declaración tácita.

En el campo del derecho público son frecuentes los casos en que la ley establece expresamente la presunción de que el silencio observado por la administración, durante un determinado período de tiempo, en relación con circunstancias particulares debe entenderse como declaración de la voluntad dirigida a consentir o negar según los casos.

Recordemos que la Constitución garantiza a los ciudadanos el derecho que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito, que éstos formulen ante las autoridades y que por principio de seguridad jurídica debe ser comunicado **en breve término** al peticionario. Sin embargo, cómo situaciones de hecho sucede que en muchas ocasiones, a veces por las cargas de trabajo existentes, a veces por indolencia del funcionario que debe emitir el acuerdo, los particulares no pueden obtener ese acuerdo escrito que resuelva su petición y quedan en un estado de incertidumbre jurídica.

El remedio jurídico que prevee la propia Constitución, para estos casos de incertidumbre jurídica sería el juicio de garantías o juicio de Amparo ante los Tribunales Federales, previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales.

Cabe destacar el hecho de que si bien es cierto que el Juicio de Amparo es un medio jurídicamente idóneo para subsanar el estado de incertidumbre que se provoca cuando el particular no obtiene respuesta a sus solicitudes, también es cierto que desde el punto de vista práctico resulta un medio tardado pues se requiere la tramitación y substanciación de un juicio con todas sus partes, únicamente para el efecto de que se ordene a la autoridad el emitir el acuerdo correspondiente.

Ahora bien, se debe inferir que en nuestro derecho no se ha optado por establecer una regla general para los efectos que se den al silencio administrativo y que en cada caso concreto o especie deberán de ser aplicables, por lo que la doctrina administrativa debe de dar las bases para que una ley señale las disposiciones aplicables dependiendo del caso concreto que se ventile se dictará una resolución en uno u otro sentido.

Para evitar discrepancias la doctrina se ha inclinado preponderantemente a la solución de que si en el término señalado en la ley (en caso de existir en el ordenamiento específico), la administración permanece en silencio, a falta de disposición expresa, debe presumirse que hay una resolución negativa y se ha considerado que ésta es la única solución razonable puesto que con ella queda a salvo el principio de que sólo resta interpretar el silencio como una negativa. De otra manera, tendría que ser el particular o los Tribunales los que se sustituyeran a la administración,

presumiendo una resolución favorable, con la consecuencia de que el particular subordinaría a sus intereses privados a los intereses públicos, o que los Tribunales se convertirían en administradores con violación al principio de separación de poderes.

Por otra parte, debe señalarse aún en el caso del silencio administrativo con efectos negativos, el dar efectos de silencio de la autoridad resulta una solución más conveniente que la tramitación de amparos por violación al artículo 8º. constitucional, ya que en el caso de los efectos negativos el silencio de la autoridad, una vez que se configuran éstos, el particular tiene abiertas para poder hacer valer los medios de defensa que considere oportuno, ahorrándose la tramitación del amparo que sólo tendrá como efecto el obligar a la autoridad a dar una respuesta que puede ser igualmente negativa.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 8º. constitucional, dice que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de darlo a conocer en breve término al peticionario.

De acuerdo con el texto de este precepto, la respuesta o acuerdo que recaiga a la petición deberá ser necesariamente por escrito, en donde debe inferirse que una disposición que atribuye efectos al silencio o inactividad la autoridad estaría al margen del precepto constitucional.

No obstante lo anterior, debe discutirse y asimismo precisar cuál es el efecto de la garantía, ya que en el citado artículo 8º., lo que se pretende garantizar fundamentalmente es que no se suscite un estado de incertidumbre

al particular cuando la autoridad no responde a las solicitudes, pudiendo considerar que se viola el precepto, cuando no medie respuesta alguna por parte de la autoridad dentro del plazo previsto en la disposición constitucional, creándose así un estado de incertidumbre al particular.

De forma específica, en nuestro derecho no se ha establecido una regla general para darle efectos jurídicos al silencio administrativo, sino que se aplican estos efectos para cada caso concreto o específico, los cuales en algunos casos puede ser en sentido favorable o desfavorable a los intereses del particular, o bien un simple silencio sin efecto alguno.

Por otra parte, el hecho de que en algunos casos los efectos de este silencio pueden ser negativos a la petición realizada tampoco es contraria al texto constitucional.

Un vez hecho el análisis de lo que es el silencio administrativo, el cual en algunos casos como ya se mencionó que pueden ser favorables o desfavorables, o un simple silencio, es menester entrar al punto tema del presente trabajo, consistente en la negativa ficta en materia fiscal.

En nuestro Derecho Mexicano, la negativa ficta debe entenderse que si no hay respuesta de la autoridad se está en presencia de una resolución denegatoria de la petición correspondiente.

La Corte ha sostenido que independientemente que la Ley establezca un efecto negativo a la falta de respuesta dentro del término previsto los particulares están facultados para exigir la contestación que corresponda a la

solicitud hecha a la autoridad. La negativa ficta viene a ser una forma de respuesta ante una situación jurídica indeterminada, pero también existe la concepción de que el silencio de la autoridad sea interpretado como una respuesta negativa.

Otra de las soluciones que se han dado a esta problemática es el darle efectos jurídicos al silencio de la administración, efectos que tienen el carácter de una ficción jurídica, o presunción que pueda ser favorable o desfavorable a la petición que haya hecho el particular, es decir, es necesario que esa abstención de la autoridad tenga un determinado efecto jurídico, que elimine los obstáculos de la inactividad administrativa, la mejor solución adecuada es aquella que estima que si pasado un término determinado no se obtiene una respuesta de la autoridad, debe presumirse que hay una respuesta negativa. Pero también es discutible dicha solución pues resulta cómoda para la autoridad, de tal suerte que ésta puede estar tranquila y no sentirse demasiado presionada a emitir el acuerdo, en el breve término a que se refiere el artículo 8º. constitucional, al considerar que en el peor de los casos su indolencia será interpretada en sentido negativo, con respecto al particular. Aunque también es aceptado que en caso de no recaer un acuerdo el escrito dirigido a la autoridad, se tendría como aceptado en sentido afirmativo lo solicitado por el peticionario, sería un tanto cuanto peligroso, ya que llegaría a extremos que afectarían el interés general de la colectividad.

Por lo tanto, la negativa ficta se puede considerar en nuestro derecho positivo como el silencio administrativo que trae consecuencias jurídicas, la cual se puede decir que es casi perfecta, pues para modificarla es indispensable su impugnación, haciendo valer el medio de defensa adecuado.

Ahora bien, en materia fiscal, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, establece que la autoridad está obligada a contestar las promociones de los contribuyentes en un plazo de **3 meses**, si no contesta en ese término, opera entonces la negativa ficta.

Es decir que el artículo 37 del ordenamiento citado, instituye que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución al interesado podrá considerarse que la autoridad resolvió **negativamente** e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

Los medios de defensa a los que el particular puede acudir son: el recurso administrativo de revocación y juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es de conformidad con el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, ya que la negativa ficta se puede considerar como un acto de la autoridad de no hacer, es decir de omisión.

Existen 4 elementos del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación a saber:

- a).- La existencia de una instancia o petición formulada ante las autoridades fiscales, que tienen obligación de contestar.
- b).- La ausencia de resolución expresa recaída a dicha instancia o petición.

c).- El transcurso de un término de tres meses desde la fecha en que fue presentada la instancia o petición ante la autoridad fiscal correspondiente, sin que exista notificación de la resolución expresa que resuelva dicha instancia o petición.

d).- Que se ubique en los supuestos de procedencia tanto del recurso administrativo de revocación como del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que toca a la existencia del primer elemento de la negativa ficta se plantean dos problemas, el primero es el relativo a definir si las instancias o peticiones el precepto legal pueden ser de cualquier índole, o si bien, dichas instancias o peticiones deben ser de una cierta naturaleza o restringidas a una cierta clase; el segundo consiste en que si dichas instancias o peticiones sólo dan origen a la negativa ficta cuando son elevadas ante las autoridades fiscales, o si la existencia de una instancia o petición formulada ante una autoridad administrativa, también da origen a la negativa ficta.

Por lo que hace a esta cuestión se puede plantear desde otro ángulo, existen instancias o peticiones respecto de las cuales la autoridad ante la cual se formulan puede abstenerse válidamente de resolverlas, sin que el silencio implique una negativa ficta, para ello existen dos posturas diferentes, la primera, es aquella que sostiene que sí hay casos en los cuales la autoridad no se encuentra obligada a contestar la instancia o petición formulada por el particular ante ella; y la segunda, consiste en afirmar que la autoridad se encuentra obligada siempre a contestar a una petición elevada por el particular.

Podemos considerar además que dentro de los elementos que han quedado señalados un cuarto requisito consiste en que la instancia o petición formulada a la autoridad debe ser de aquella respecto de las cuales la autoridad se encuentre obligada a contestar expresamente, y que en este supuesto la resolución de que se trate sea impugnable mediante recurso o juicio de nulidad

Aquí es importante resaltar que es indispensable distinguir la negativa ficta que se puede dar respecto de instancias o peticiones formuladas ante las autoridades fiscales y de aquella que deriva de las instancias formuladas ante las autoridades administrativas distintas de la fiscal, en virtud de que cada una de las instancias se encuentran reguladas por ordenamientos diferentes y que pueden dar origen a resoluciones diversas no coincidentes, de esta manera, las instancias elevadas ante las autoridades fiscales se encuentran regidas por las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, en tanto que las instancias administrativas federales se ven reguladas por un sin número de leyes y reglamentos administrativos, siendo éste uno de los aspectos a considerar en torno a que si la negativa ficta puede originarse en el ámbito administrativo o es esta figura jurídica exclusiva del campo fiscal.

A este respecto es conveniente analizar conjuntamente los artículos 34, 37 y 74 del Código Fiscal de la Federación, el citado en segundo lugar establece el término o plazo de tres meses de toda instancia o petición, el primer precepto nos indica que las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente, esto es, que en caso de que una consulta no sea concreta y sobre hechos reales del interesado la autoridad válidamente puede

abstenerse de contestar la consulta, entendiéndose además, que el término "consulta" se encuentra comprendido en el significado más amplio de "instancia" a que hace referencia el citado artículo 37.

Por otra parte, el artículo 74 que con antelación fue analizado, y que se refiere a las solicitudes de condonación de multas, establece que las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de éstas, no constituyen "instancia" y no podrán ser impugnadas por los medios legales de defensa que establece el Código Fiscal de la Federación.

A este respecto se llega a la conclusión de que tratándose de las instancias o peticiones formuladas ante las autoridades fiscales casi todas ellas dan origen a la negativa ficta cuando no son resueltas en el término de tres meses, independientemente de que la autoridad esté o no obligada legalmente a dar contestación a dicha instancia, esto en el supuesto de que existiera una disposición expresa que estableciera una excepción a la obligación de resolver la instancia o petición del particular, como sería la hipótesis prevista en el artículo 34 respecto de consultas genéricas, que al no ser resueltas en el término fijado, el particular podrá acudir a impugnar la posible negativa ficta a través del medio de defensa correspondiente, siendo el órgano encargado de resolver dicho medio de defensa el que pueda decidir si está en el caso de excepción previsto en el referido artículo 34 o por alguna otra disposición del Código, pero de ninguna manera puede admitirse que sea la propia autoridad fiscal la que decida cuando tiene o no la obligación de responder la instancia o petición del particular, ya que traería como consecuencia el que fuera obsoleta esta figura.

Aunado a lo anterior, se puede negar la posibilidad de que el particular pueda hacer uso de los medios de defensa que establece en su favor el Código Fiscal de la Federación, incluyendo en ellos a la negativa ficta, como es el supuesto de la condonación de multas establecido en el artículo 74, y para lo cual la ley simplemente le niega a dicha solicitud el carácter de una instancia o petición, por lo cual la misma no llega a encuadrar en el supuesto del citado artículo 37, y por ende no puede llegar a darse la figura de la negativa ficta.

Existe también, otro aspecto que es necesario mencionar, y es el consistente en la íntima vinculación que la tanto la doctrina como la jurisprudencia han dado a la negativa ficta y la vía de impugnación de la misma; en otras palabras, no basta que hayan transcurrido el término que fija la ley sin que la autoridad hubiere contestado expresamente la instancia o petición del particular, es indispensable que exista así mismo la vía procesal, o procedimiento en su caso, adecuada para impugnar el silencio de la autoridad, pues de otra manera la negativa ficta sólo quedaría como una expectativa de defensa del particular en favor de quien se configuró, ya que al no poder combatirla, tarde o temprano la misma desaparecería al dar contestación la autoridad a la instancia del particular, o si no, el particular quedaría en estado de indefensión que guardaba aún sin negativa ficta.

En razón de lo anterior, ha sido base de tesis de que la negativa ficta sólo puede configurarse en aquellas materias que son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, que para que se configure la negativa ficta, debe tratarse de instancias que en caso de ser resueltas en forma expresa, serán competencia del referido Tribunal en los términos de su Ley Orgánica.

De tal suerte que la Sala Superior de dicho Tribunal sentó el criterio de que una resolución negativa ficta no puede ser objeto del juicio de nulidad cuando éste sería improcedente respecto de la resolución expresa.

Además se ha sostenido que la negativa ficta sólo es impugnabile a través del juicio de nulidad intentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, resultando que este criterio en la actualidad sea incorrecto formalmente hablando, pero que materialmente sea exacto.

Esto es, que la afirmación de que la negativa ficta únicamente se configura respecto de aquellas materias que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, proviene del hecho de que en el Código de 1981, la redacción del artículo 37 tipificaba textualmente que "el interesado podrá interponer los medios de defensa mientras no se dicte la resolución", es decir, que en ningún momento precisa que sea el Tribunal Fiscal de la Federación el medio idóneo para combatir la negativa ficta, ya que sólo se refiere en forma genérica a la posibilidad de interponer los medios de defensa que la ley marca, los cuales conforme al Código Fiscal de la Federación, son estrictamente dos en la actualidad: el recurso administrativo de revocación y el juicio contencioso administrativo.

Por lo tanto, el argumento de que el juicio de nulidad es el único proceso idóneo que permite la impugnación de la negativa ficta, hace que si bien el principio es exacto, también lo es de que exista la posibilidad formal de que la negativa ficta sea impugnada a través del recurso administrativo de revocación.

Ahora bien, a pesar de lo expuesto, la conclusión a la que se llega, desde el punto de vista formal, es en el sentido de que a la luz del Código Fiscal de la Federación es posible que la negativa ficta pueda ser combatida a través de un recurso administrativo de revocación, lo cual resultaría erróneo considerar que la negativa ficta sólo se configuran en aquellas materias que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que si se aceptase esa postura estaríamos invirtiendo arbitrariamente el orden de causa y efecto, es decir la negativa ficta es la resolución que da origen al derecho del afectado para intentar un medio legal de defensa en su contra y no al contrario, el derecho aludido es el que da origen a la negativa ficta, como se pretende hacer creer pues el derecho para impugnar algo requiere, indudablemente, de la existencia de ese algo que se pretende impugnar. En tal tesitura la conclusión lógica es que la negativa ficta nace con independencia de la vía de defensa que se va a ejercer.

Lo anterior, ya que la postura desde el punto de vista material, es de que toda negativa ficta que se dé en materia fiscal, recaerá sobre una materia de la cual puede conocer el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual es consecuencia del hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación resulta ser el juez común en materia Fiscal.

Por lo que se refiere al cuestionamiento de que la negativa ficta pudiera combatirse a través del juicio de amparo, es ampliamente debatido por los Tribunales Federales, pues aunque dicha figura se encuentra vinculada al derecho de petición consagrado en el artículo 8º. constitucional, ha dado origen a tesis contradictorias, en el sentido de que la negativa ficta es una figura creada por la legislación ordinaria, es de considerarse también, que puede

combatirse a través de un medio ordinario de defensa como lo sería en primer término y fundamentalmente el juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en todo caso, o como una secuela incorrecta el recurso administrativo de revocación, pero de ninguna manera el juicio de amparo, ya que en el mismo solamente se pueden ventilar violaciones de carácter constitucional para combatir la garantía de audiencia por violación al artículo 8º. constitucional y la violación formal al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no implica en principio una violación constitucional, sino más bien una violación ordinaria que debe ser impugnada a través del medio ordinario de defensa antes mencionado.

En cuanto al segundo de los elementos del referido numeral 37 es la ausencia de resolución expresa recaída a la petición del particular, tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en el sentido de que la ausencia de resolución expresa implica la inexistencia de cualquier resolución, como podía ser una resolución de mero trámite, sino que es indispensable, a fin de que no llegue a configurarse la negativa ficta, el que exista una solución que ponga fin a la instancia o petición del particular.

A este respecto, hay que hacer un breve paréntesis, cuando se trata de una petición vía recurso administrativo de revocación y si la autoridad ante quien promovió dicha instancia no dicta resolución expresa dentro del plazo de 3 meses concedido por la ley, por el sólo hecho de haber transcurrido el plazo se configurará la negativa ficta, y una vez iniciado el juicio correspondiente, carece de relevancia jurídica que la autoridad emita una resolución expresa, puesto que ésta se dicta con fecha posterior a los 3 meses en cuestión de la

presentación de la demanda de nulidad, y es por ello, que no puede alegarse en ningún momento que la negativa ficta que se ha configurado deje de existir.

Esto es que la negativa ficta se configurará cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades fiscales no sean resueltas en el término que la ley fije o, a falta de término establecido, en 3 meses aun cuando la autoridad haya emitido resolución sobre el recurso interpuesto por el particular, si dicha resolución no es notificada antes de que se promueva el juicio de nulidad respectivo, se configurará la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular y, por tanto, no puede tenerse como resuelta la instancia o petición del particular.

Podemos considerar que la negativa ficta la pueda hacer valer el particular en el momento de haber transcurrido el término previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Es por ello, que debe considerarse a la negativa ficta como una resolución que pone fin a la instancia del particular, pero cuyo contenido concreto y específico se logra hasta el momento en que se intente el medio de defensa en contra de tal figura.

Por otra parte, debemos comprender que el propio artículo 37 tiene su excepción y consiste en que la autoridad requiera al autor de la instancia para que proporcione determinados elementos necesarios para resolverla. En esta tesitura, la negativa ficta no llega a configurarse en tanto el promovente no dé cumplimiento al requerimiento efectuado, de tal manera que el término legal

necesario para tal efecto no corre sino hasta que el particular dé contestación al requerimiento de la autoridad.

Asimismo, se ha dicho que es necesario precisar qué clase de resolución es la que compone a la negativa ficta, si una resolución que concluye la instancia del particular en cuanto al fondo de lo pedido, o bien si dicha figura quede integrada con cualquier otra resolución que ponga fin a la instancia no resuelta, aun sin ser una resolución en cuanto al fondo de la misma, es decir, se considera que la resolución negativa ficta es una resolución de fondo de lo pedido y no como en el segundo de los supuestos ya que implica una negativa tácita de la instancia, con el único propósito de brindar a su actor un medio de defensa en contra del silencio de la autoridad.

Así tenemos que tanto las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación como algunos Tribunales Colegiados del Poder Judicial Federal han sustentado el criterio de que la negativa ficta constituye una resolución en cuanto al fondo de la instancia, dichos criterios se basan en torno a la interpretación del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de las instancias o peticiones de los particulares *deben ser resueltas* por las autoridades en un plazo de tres meses y si no lo hace, el particular puede considerar que la autoridad *resolvió negativamente*. Considerando que lo anteriormente expuesto sólo puede interpretarse como una resolución en cuanto al fondo, toda vez que la resolución que resuelva la instancia únicamente puede ser una resolución de fondo; además, de que la autoridad sólo tiene la obligación de resolver el fondo de lo pedido y por tanto, el órgano que conoce del medio de defensa formulado en contra de la negativa ficta se encuentra impedido, para

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

conocer los aspectos formales de la instancia, debiendo de avocarse únicamente a la legalidad del fondo de la petición.

A este respecto, se hace necesario ver las consecuencias jurídicas en torno a estos criterios, de esta manera, pongamos por ejemplo que pudiera darse el caso de un particular al cual no le afecta la resolución respecto de la que formuló su instancia, pero, gracias a la omisión de la autoridad que debía resolverla, ve legitimada su actuación para acudir al Tribunal Fiscal y obtener una resolución respecto de un acto de autoridad que no perjudica sus intereses, también se puede dar el caso de que un particular habiendo ya obtenido una resolución desfavorable por órgano jurisdiccional, respecto de una instancia resuelta igualmente en contra de sus intereses por la autoridad, vuelve a presentar la instancia ante la propia autoridad y, a consecuencia de la omisión de ésta para resolver en el sentido de desistimar la segunda instancia por ser un caso juzgado, da oportunidad al particular a acudir de nueva cuenta ante el Tribunal y lograr que el mismo se aboque, una vez más, al análisis del problema ya resuelto por una resolución anterior, violándose en este caso el principio de cosa juzgada.

Otro caso sería aquel en el cual la autoridad en principio, de haber emitido la resolución expresa, hubiere resuelto en el sentido de la improcedencia de la vía por no existir ésta legalmente, como es el caso en el cual se intenta un recurso que legalmente no existe, en esta hipótesis, la aplicación de la tesis aludida implicaría que el Tribunal se viera obligado a aceptar la legalidad de una instancia intentada a través de una vía inexistente, es decir, se estaría tácitamente creando un recurso fuera de la ley.

Un caso más lo encontramos en la hipótesis en la cual el particular, habiendo consentido la resolución al formular su recurso en forma extemporánea a raíz de que la autoridad no resuelve en el término legal dicho recurso, se invalida el consentimiento del particular a través de la impugnación de la negativa ficta configurada, al obligarse al organismo que conoce de la impugnación al estudio del fondo del recurso.

Un supuesto más, consiste en la hipótesis del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, conforme al cual la autoridad puede legalmente abstenerse de resolver una consulta formulada por un particular cuando ésta no verse sobre una situación real y concreta del interesado; sin embargo, en el supuesto que se trata, una vez configurada la negativa ficta el Tribunal tendría la obligación de resolver la instancia en cuanto a su fondo, lo cual originaría una resolución incongruente al tener que resolverse sobre una consulta que no reúne los requisitos necesarios para que pudiera ser resuelta correctamente, a la luz de lo dispuesto por el citado artículo 34; esto es, el Tribunal tendría que analizar sobre aspectos abstractos o generales que no son motivo de consultas de este tipo.

Por último, tenemos un caso más, en cuanto a la naturaleza de la negativa ficta y que es el consistente en una instancia o petición formulada ante una autoridad incompetente, la cual a su abstención para resolver la instancia, obligaría al Tribunal a resolver el fondo del negocio, absteniéndose de analizar la incompetencia de la autoridad que diera origen a la negativa ficta.

En este orden de ideas, podemos inferir que la institución de la negativa ficta tiene como objeto evitar a los causantes los perjuicios que les

ocasiona la indebida demora de las autoridades en resolver las instancias o peticiones que se les formule. Y esos perjuicios son, claramente, entre otros posibles, la inseguridad en una relación fiscal y el posible pago de los elevados recargos que como intereses moratorios se cobra en materia fiscal. Luego al impugnarse una resolución negativa ficta, si la impugnación prospera, el resultado de ello no puede ser el que, como si se tratase de un derecho de petición, se obligue a la autoridad remisa a resolver, sino que el Tribunal ante el que se impugna la negativa ficta resuelva de una vez sobre el fondo de la instancia o petición planteada. En consecuencia si la autoridad que incurrió en la negativa ficta defiende su negativa en base en que la instancia fue extemporánea y en que proceda a desecharla, debe concluirse que si tal pretensión no prospera, el Tribunal está obligado a entrar al fondo del negocio y resolver sobre una negativa ficta de fondo. Luego, al resultar infundados los motivos alegados por la autoridad al estimar extemporánea e improcedente la instancia, la Sala responsable debe dictar una resolución en la que entre al fondo de las cuestiones planteadas en la instancia y resuelva sobre la nulidad o validez de la negativa ficta entendida como una negativa de fondo y no de improcedencia.

En la actualidad el último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, prevee que el Tribunal Fiscal de la Federación podrá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no se satisfizo el interés del demandante, es decir, que dicho Tribunal podrá resolver en cuanto a la liquidación, que es la resolución impugnada en el recurso.

Como tercer elemento que integra la negativa ficta es el término legal sin que exista notificación de la resolución expresa, en este contexto, la

negativa ficta subsiste si se declara la nulidad de la notificación de la resolución. Sin embargo, es necesario añadir que tal situación acontece si el particular demanda la negativa ficta y será dentro del juicio que la autoridad pretenda acreditar la notificación recaída a la instancia, motivo de la negativa ficta, en cuyo caso el Tribunal deberá analizar la legalidad de dicha notificación y concluir que la misma resulta ilegal.

Otra cuestión, consiste en que la autoridad pierde su derecho para resolver la instancia del particular hasta el momento en que tiene conocimiento del medio legal de defensa hecho valer por el afectado contra su negativa ficta, no es otro el momento sino aquél en que la autoridad es emplazada a juicio, sin embargo, los Tribunales se han inclinado por considerar que la resolución emitida por la autoridad sólo puede tener validez y efectos jurídicos sobre la negativa ficta, hasta el momento en que el particular ejerce el medio de defensa, ya que a partir de ese momento, la resolución expresa deja de trascender sobre la negativa ficta, es decir, no podrá ser sustituida por la autoridad, sino sólo a través del medio de defensa que se intente.

A este respecto, el artículo 219 fracción I del Código Tributario establece que procede la acumulación de dos o más juicios en los casos en que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios. El Tribunal considera que si después de haberse configurado la resolución negativa ficta, la autoridad demandada dicta resolución expresa, la demanda de ésta última tiene que ser acumulada al primer juicio, ya que tanto la negativa ficta como la resolución expresa, derivan del mismo recurso administrativo en que se recurre una multa impuesta a la actora, actualizándose de esta forma los supuestos del citado precepto.

El último de los elementos de la negativa ficta consisten en los medios legales de defensa, los cuales ya han sido tratados en el presente capítulo, por lo que no es menester ahondar más a este respecto, por lo tanto, debemos concluir que existe resolución negativa ficta cuando por el transcurso del tiempo que marca la ley, no se ha dado respuesta a las instancias o peticiones formuladas por los particulares y afecten su esfera jurídica en los casos que se han analizado en el tema de este trabajo.

III.2.-Positiva Ficta.

Es una figura jurídica que establece una presunción *juris tantum*, o sea de las que admiten prueba en contrario y consiste en el hecho de que, cierta autoridad administrativa no atiende y resuelve de manera expresa una solicitud planteada por un gobernado, en el término fijado por el ordenamiento jurídico aplicable y, por ende, se presume que se ha resuelto favorablemente hacia el interesado.

Dicho de otra manera, el silencio de la autoridad se interpreta en sentido positivo, por ello, también se le conoce como resolución positiva ficta.

Hay que recordar que de acuerdo con el artículo 8º. constitucional, es obligatorio para todo tipo de autoridades, el atender y resolver las peticiones formuladas por los particulares, siempre y cuando se realicen por escrito, de manera pacífica y respetuosa, debiendo responder en un breve término.

Por esta causa las leyes determinan cómo debe interpretarse el silencio de la autoridad y señalan dos posturas: la ya conocida negativa ficta y la segunda la afirmativa ficta.

En materia administrativa, cuando se trata de los casos de autorización, licencias o permisos, si la autoridad que corresponda no resuelve dentro del tiempo fijado por la norma, o bien, en el término genérico de 40 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud, se entenderá que la resolución es favorable al gobernado.

Por lo que hace en materia fiscal, análisis del presente trabajo, la única afirmativa ficta la encontramos en el artículo 48 de la Ley Aduanera, que establece que para resolver las consultas que presenten los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales sobre la correcta clasificación arancelaria a que se refiere el artículo 47 de la misma, las autoridades aduaneras podrán apoyarse en los dictámenes técnicos del Consejo de Clasificación Arancelaria, el cual estará integrado por los peritos que propongan las confederaciones, cámaras, asociaciones e instituciones académicas.

En cuanto a las resoluciones de consultas sobre clasificación arancelaria deberán dictarse en un plazo que no excederán de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la clasificación arancelaria, fue correctamente aplicada, en caso de que se requiera al promoviste para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá demandar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.

Capítulo IV.- Importancia y Trascendencia del Derecho de Petición en Materia Fiscal

IV.1.- Desde el punto de vista Constitucional.

Como ya quedó establecido el derecho de petición es una garantía de libertad que consagra el artículo 8º. constitucional, la existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad como el nuestro.

Este derecho de petición es un típico ejemplo de libertad de acción, con la particularidad de que no está reconocida al individuo frente a otros particulares, sino en relación con los funcionarios y empleado públicos, en virtud de que su estructura consiste en una obligación de hacer.

Esto es, que la potestad jurídica del derecho de petición, cuyo titular es el gobernado en general, ya que toda persona moral o física que tenga este carácter, se deriva como derecho subjetivo individual de la garantía respectiva consagrada en dicho artículo. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción o recurso. El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), en virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8º. constitucional, tienen como obligación, ya no un deber de carácter negativo o abstención como las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve.

Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, circunstancia que ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual asienta que "las garantías del artículo 8º. constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido"⁸.

A este respecto, cabe señalar que cuando se atiende la petición de una persona, dándosele una contestación en el sentido que se considere que es el procedente, no tiene que ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que se estima ilegal de parte de las autoridades, puede resultar una inconformidad del peticionario, pero con fundamento en otras disposiciones constitucionales u ordinarias que pudo violar la propia autoridad al contestar, pero no violando la garantía consagrada en el artículo 8º. constitucional.

Por lo tanto, una autoridad cumple con la obligación que le impone el mencionado precepto de la Ley Fundamental, al dictar un acuerdo, expresado por escrito, respecto de la solicitud que se le haya elevado, independientemente del sentido y términos que esté concebido. Claro está que en un régimen de derecho como el nuestro, toda resolución de cualquier autoridad debe estar pronunciada conforme a la ley y, principalmente, de acuerdo con la Constitución, por lo que si la petición está fundada legal y constitucionalmente debe ser agraciada en cuanto a su contenido. No obstante, en caso de que el acuerdo que recaiga a una instancia sea notoriamente ilegal

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., 26va Edición, México, D.F., 1994, pág. 377

o no esté fundado en ley, la autoridad que lo dicta no viola el artículo 8º. constitucional, puesto que éste exige simplemente que exista una resolución y no que deba ser dictada legalmente, teniendo el perjudicado expeditos sus derechos de impugnarla como corresponda. Así lo ha considerado la jurisprudencia de la Suprema Corte al establecer que: "La garantía que otorga el artículo 8º. constitucional no consiste que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero si impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que deba hacerse valer en breve término al peticionario"⁴.

Aunque no lo menciona el artículo 8º. de nuestra Carta Magna, el acuerdo escrito que deba recaer a una solicitud de la misma índole debe ser congruente con el mismo, porque en todo caso, se lesionarían los intereses del solicitante; pero no basta con el hecho de pronunciar el acuerdo por escrito, sino que la autoridad también, tiene la obligación de hacerlo del conocimiento al gobernado.

Por otra parte, se ha dicho que el acuerdo debe pronunciarse en breve término, la Suprema Corte ha estimado y delimitado como un término breve el de 4 meses desde el momento en que la autoridad recibe la petición, sin embargo, hay variabilidad de la duración, pues se ha estimado que en algunos casos puede ser de cinco días o hasta diez, es decir que como ya se ha tratado, la Suprema Corte ha considerado el tiempo que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse.

⁴ Burgos Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. S. A. 26va Edición, México. D. F. 1994, pág. 377

Así tenemos que esta obligación del artículo 8º. constitucional surge cuando se instituye como una garantía el derecho de petición y nace una relación jurídica entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por el otro.

Por lo tanto, es de concluirse que, aun cuando toda autoridad estatal, dentro de un régimen de derecho, debe observar el principio de legalidad, la violación de este principio al pronunciar un acuerdo escrito, no entraña la contravención al citado precepto constitucional que impone como obligación el dictado de dicho acuerdo, independientemente del sentido en que se conciba.

IV.2.- Desde el punto de vista en Materia Fiscal.

Tratándose de materia tributaria, la garantía consagrada del derecho de petición establecido en el multicitado artículo 8º constitucional, también se encuentra debidamente regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación como ya se ha comentado con antelación.

En nuestro sistema jurídico existen algunas materias que no regulan el silencio administrativo en ninguno de sus dos tipos (negativa y afirmativa ficta), sin embargo ante la falta de respuesta, el gobernado cuenta con el juicio de amparo o juicio de garantías para reclamar la violación a su derecho de petición.

El artículo 8º. constitucional no sólo se refiere al derecho que los particulares tienen para que se les haga conocer la resolución definitiva que pone fin a su petición, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en

los casos en que la ley establezca la substanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los interesados, todos y cada uno de los trámites relativos a su petición.

Asimismo y tomando como base el multicitado artículo 8º constitucional, debemos considerar que no toda petición en materia fiscal debe considerarse como un medio legal de defensa, toda vez que los particulares pueden elevar diversas peticiones a las autoridades fiscales, sin que por ello implique que se trate de un medio legal de defensa que afecte la esfera jurídica del particular, así tenemos que un simple escrito de aclaraciones no constituye un medio de defensa, sin embargo, dicho escrito aclaratorio deriva de una resolución emitida por la autoridad hacendaria respecto de la cual se interpuso recurso de revocación; también podemos considerar entre otras, la solicitud de devolución de documentales o pruebas que fueron aportadas por el particular a su escrito de interposición del recurso; otro caso es la solicitud de expedición de copias certificadas de documentos que fueron aportados por el solicitante al mismo recurso.

Ahora bien, atento a lo dispuesto en el precepto constitucional, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de tres meses de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, caso concreto en materia fiscal, desde que el particular presenta su ocurso ante las autoridades fiscales y ningún acuerdo recae en él, se violaría la garantía consagrada en el artículo 8º. constitucional, pero además, se estaría en las hipótesis previstas en cada uno de los supuestos establecido en el propio artículo 37 del citado ordenamiento, es decir, en el supuesto de una consulta planteada por el peticionario y en el cual

se vea afectado su interés jurídico creando un estado de incertidumbre a dicho particular, sin que se le haya notificado resolución expresa a su petición, se estaría en todo caso en una negativa ficta, no así en el supuesto de una devolución de documentales que fueron ofrecidos como pruebas a la instancia de un recurso, ya que si bien es cierto se encuentra en una situación de incertidumbre, pero que en toda caso aunque es afectado en su esfera jurídica, no se actualizaría la hipótesis de la negativa ficta prevista en el artículo 37, únicamente se violaría el precepto constitucional.

Por otra parte, como ya se trató en el capítulo precedente, existe en materia fiscal, la llamada afirmativa o positiva ficta, únicamente se da en la Ley Aduanera, esto es, cuando se trata de una consulta formulada por el particular ya sea importador o exportador, respecto de la fracción arancelaria que va a aplicar en la importación o exportación de mercancías, es decir, que si transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva sobre la consulta planteada, debe entenderse que resolvió en sentido afirmativo.

Ahora bien, debemos considerar que el derecho de petición y la negativa ficta son instituciones distintas, ya que la primera como garantía constitucional tiene como finalidad el obligar a la autoridad a resolver en breve término, en forma expresa las peticiones formuladas por los gobernados de manera pacífica y respetuosa, ya sea positiva o negativamente a los intereses de los propios gobernados. En cambio la negativa ficta es consecuencia de la inactividad de la Administración Pública, en este caso, de la autoridad fiscal y tiene como finalidad facilitar al interesado la impugnación de un acto administrativo y denegatorio.

Pero no basta considerar que con el silencio de la autoridad se resolvió la petición en forma negatoria, sino que además resulta necesario que el particular demande su nulidad y se emita sentencia que declare su validez, puesto que mientras el gobernado no la impugne, la autoridad está en posibilidad de emitir la resolución expresa.

En todo caso, la negativa ficta en materia fiscal se da como consecuencia de una petición formulada por el contribuyente, llámese consulta, autorización o bien recurso de revocación, incluso una solicitud del pago de lo indebido.

Podemos concluir que el derecho de petición desde el punto de vista fiscal va de la mano con la garantía consagrada en el artículo 8º, constitucional, pero que además trae como consecuencia los efectos que se le da a las instancias o peticiones que se eleven a las autoridades fiscales y de las cuales fueron tratadas en la elaboración del presente trabajo.

Pero su importancia gravita en el hecho de que las peticiones formuladas por los gobernados sean canales o vías legales entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, de tal manera que su petición no se vea obstaculizada y sea resuelta en forma rápida y expedita.

IV.3.- Desde el punto de vista Práctico.

Una de las misiones importantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consiste en servir y ayudar al contribuyente a cumplir con sus obligaciones fiscales de manera sencilla y oportuna.

Por lo tanto, desde el punto de vista práctico, el derecho de petición se considera dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el indicador más importante y base medular para regular el equilibrio entre el contribuyente y la autoridad, es también una manera para que la autoridad se percate de los aciertos y las fallas de la política de aplicación de los ingresos que percibe el Estado.

No obstante lo anterior, existen fallas como en toda Secretaría de Estado, tal es el caso del bajo rendimiento del personal hacendario derivado de circunstancias como son: bajos sueldos, nulos incentivos, horarios amplios y exhaustivos, así como también adolece de la falta de coordinación entre las distintas unidades administrativas de la propia Secretaría y los cambios de funcionarios encargados de aplicar los criterios a seguir en sus áreas de trabajo, sin embargo, en la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro del Distrito Federal, se ha tratado y observado un cambio respecto del personal que está laborando, para ello, se prepara constantemente con los programas de capacitación que proporciona la propia Secretaría, por tal motivo dicho personal se ha vuelto cada día más *técnico* respecto a otras Administraciones como las Locales de Auditoría y de Recaudación, dentro de dicha capacitación se cuenta con los programas de apoyo de los manuales de autoestudio y el permanente manejo del equipo de computo que cada día es más importante, así como de los términos jurídicos en materia fiscal.

A este respecto, es necesario hacer una crítica que consiste en que se limita el criterio del profesionista en la realización de su trabajo, denigrando la profesión del abogado para la interpretación y aplicación de las leyes fiscales, toda vez que a través de los llamados manuales de aplicación y de autoestudio,

y criterios normativos, le impiden la posibilidad de su desarrollo profesional, sujetándolo y mecanizándolo a laborar conforme a dichos manuales.

Otra falla grave de la propia Secretaría, consiste en que por las políticas de "productividad" llevadas a cabo por los altos funcionarios para agilizar los trámites en la prestación del servicio, y con el fin de atender las peticiones formuladas por los gobernados, se sacrifica la calidad del trabajo, por la cantidad o número de asuntos resueltos.

A este respecto, el personal no experimenta reparación en su persona en lo profesional y económico, por lo que no se consideran obligados a rendir más allá de su trabajo, por la carencia del criterio profesional para realizar sus funciones, además de los bajos sueldos y nulos incentivos, que pueden ser de tipo económicos, escalafonarios y de reconocimiento al desarrollo profesional.

Ahora bien, es menester señalar que esto obedece a que si bien es cierto se trata de mejorar al personal con ingresos extras como el pago de multas, también lo es que no hay estímulos por parte de los jefes para tratar de que el propio profesionista se desarrolle, estímulos que un momento dado mejorarían la calidad y el esfuerzo del trabajo desempeñado.

Por lo tanto, para cubrir las necesidades del empleado se concede como un ingreso extra el pago de multas o fondo de productividad, ya que si bien es cierto estimula al personal, también lo es que resulta anticonstitucional, ya que se trata uno de los accesorios de la recaudación que van destinados para cubrir el gasto público y no para las necesidades del empleado.

Aunado a lo anterior, se hace necesario el apoyo de otras áreas que requieran de una preparación adecuada que abarque los conocimientos que no son exclusivos de una profesión en particular.

Por lo tanto, en la Administración Local Jurídica de Ingresos del Centro al abogado hacendario hay que tenerlo al día de los avances de la doctrina y legislación tributaria, además, que muestre una mejor disposición de colaboración para el desempeño de las funciones que le son encomendadas.

Con ello se procura que las peticiones o instancias de los contribuyentes sean lo más rápidas y expeditas que sean posible, evitando los rezagos de trabajo que se acumulan en el área de trabajo, bajando los inventarios, todo ello bajo la supervisión del jefe inmediato superior.

También cabe señalar que en la actualidad la calidad del trabajo se ha hecho posible porque el personal tiene una adecuada preparación académica, y porque además tiene una práctica constante y reiterada de la problemática de las instancias o peticiones formuladas por los contribuyentes, a fin de resolverlas, así como los medios legales de defensa con que cuentan los gobernados.

Sin embargo, siguen existiendo fallas dentro de la propia Secretaría que de alguna manera entorpecen la labor del abogado y en su momento se hace más tardado el dar respuesta a las peticiones de los contribuyentes.

Dichas fallas traen como consecuencia para los gobernantes el aumento de volumen de las peticiones a resolver con el constante crecimiento

de los inventarios, su probable recaudación inmediata, creando una mala imagen y entorpeciendo los fines que persigue, y para los cuales están destinados, toda vez que no existe el mismo tratamiento para los contribuyentes que sí cumplen, que de aquellos que no cumplen.

Para los gobernados o particulares, las consecuencias negativas son la derrama de sus ingresos, la pérdida de tiempo, provocando un estado de incertidumbre que ocasiona un daño material y psicológico, y que a su vez opten por incumplir con sus obligaciones fiscales por la negligencia de la autoridad.

Capitulo V.- Propuestas de Solución.

Como ya fue tratado en el capítulo anterior, los bajos sueldos y nulos incentivos son algunas de las causas del bajo rendimiento que padece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, motivo por el cual en ocasiones no se resuelve con la prontitud requerida las peticiones que formulan los contribuyentes, por la apatía que demuestra el personal en sus áreas de trabajo, toda vez que se dice "me siguen pagando lo mismo si resuelvo un asunto, o bien si resuelvo diez", careciendo de ética profesional.

Así como hay castigos, debe de haber premios más justos y equitativos, la solución que se puede considerar, es que existan programas permanentes de promoción y estímulo al personal que de alguna forma deba experimentar que una promoción no es por su antigüedad o por el turno que le corresponda, sino también por los méritos desempeñados en su labor, ésta es la primera solución al problema.

Dichos programas de promoción se deberá tomar en cuenta en el candidato, la experiencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la disciplina, la responsabilidad, la calidad demostrada en el desempeño de su trabajo, la magnitud y grado de dificultad de los asuntos resueltos y la valoración constante a través de exámenes por oposición con otros contendientes a ocupar el puesto.

Con la entrada del Sistema de Administración Tributaria, se tratará de cambiar la imagen que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en estos aspectos.

En cuanto a los horarios amplios y exhaustivos para el personal "técnico", es decir para los abogados hacendarios, se considera que un horario de casi doce horas de trabajo, trae aparejado el cansancio o la fatiga para resolver las peticiones de los contribuyentes, lo cual conduce a errores y a la falta de calidad en la respuesta a la petición, originándose como un factor de tardanza en los asuntos.

Es por ello, que se debe de reducir la jornada laboral, con el objeto de reponer las energías que se pierden con este tipo de horarios, y solamente así se podrá obtener un rendimiento más eficaz y una calidad en el desempeño de las labores.

Por lo que se refiere a la falta de coordinación entre las distintas unidades administrativas de la propia Secretaría y los cambios de funcionarios, originan retraso en la resolución de los asuntos, toda vez que impiden la agilización en los trámites internos de la misma Dependencia, y como consecuencia los asuntos no siguen su fluidez adecuada.

Esto es, en cuanto a la falta de coordinación ente las distintas unidades administrativas, no obstante que se trata de la misma Dependencia, existe un burocratismo arraigado debido a que el personal encargado de dichas unidades no cuenta con la preparación suficiente para desempeñar su encargo, lo que origina duplicidades, retardos y errores.

Ahora bien, respecto a los constantes cambios de los funcionarios, aquí es conveniente hacer un breve paréntesis, resaltando que cada funcionario que entra a formar parte de una unidad administrativa, conlleva a la aplicación de

criterios y políticas distintas que a su vez se crean retardos y tardanzas en la resolución de las peticiones de los particulares, aunado a ello el crecimiento constante de los inventarios que se tienen que aminorar o disminuir.

La solución que se puede dar a este respecto, es llevar a cabo programas de coordinación, con los titulares de cada unidad administrativa, a fin de unificar los criterios a seguir en las distintas áreas de trabajo.

Además, en esta propuesta de solución va implícita el de reducir los plazos en que se deba dar contestación a una petición.

En esta propuesta se estima pertinente que a pesar de que el Código Fiscal de la Federación establece el término de tres meses para resolver las solicitudes o peticiones formuladas por los contribuyentes, se hace necesario reducir el plazo de tres a dos meses, pues se considera que es un tiempo razonable y suficiente para dar respuesta a dichas peticiones, ya que en todo caso el particular tendrá la certeza de que en ese tiempo se dará respuesta a su petición en forma rápida y expedita.

A este respecto, cabe hacer el comentario que en muchas ocasiones la autoridad ya sea de índole administrativa o meramente fiscal aduce como pretexto las cargas de trabajo existentes, sin embargo, con personal altamente calificado, en la práctica se ha demostrado que se han resuelto las peticiones en el término de dos meses, abatiendo los inventarios correspondientes, siempre y cuando los funcionarios dirigentes de dicho personal estén debidamente capacitados y no entorpezcan las labores de sus áreas.

Es por ello que la tardanza en la resolución de los asuntos dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, obedece a que no existe reciprocidad entre las distintas unidades que de ella dependen, pues en algunas ocasiones para integrar el expediente completo de un peticionario, es necesario solicitar el apoyo de otras unidades para que el citado expediente quede completo, requiriendo de la documentación que obra en sus archivos, pero además, otro tipo de obstáculo es la falta de respuesta oportuna de esas unidades, ya que a veces no contestan con la prontitud o brevedad posible que es requerida.

Los encargados de resolver este tipo de situaciones son los titulares de las propias unidades, y sólo ellos mediante acuerdos llevados a cabo, se podrán agilizar los distintos trámites entre las diferentes áreas de trabajo, y es aquí donde verdaderamente se podrán resolver la mayor parte de las peticiones que formulen los particulares.

Otro de los motivos de tardanza en las peticiones que formulan los contribuyentes consisten en los cambios que se hacen dentro de una Secretaría de Estado, toda vez que no existe continuidad en los programas de trabajo.

Fuera de la intervención del factor humano, otra propuesta de solución, llamémosle legal, consiste en que se establezca la figura de la positiva ficta en materia fiscal en algunos casos específicos, es decir, que en caso de que la autoridad no responda a una petición formulada por el gobernado se entendería que ésta se resolvió en forma positiva, esto es con la finalidad de no causarle un daño al particular respecto de las peticiones o pretensiones que ellos eleven

ante los gobernantes, y que a su vez tenga la autoridad la obligación de dar respuesta a aquello que se le pide legalmente y que vaya de acuerdo con lo establecido con el artículo 8º. constitucional, más aún la autoridad iría en contra del principio general de derecho que establece que a cada quien lo justo.

Estos casos específicos pueden ser de aquellos contribuyentes que de una manera regular y continua si cumplen con sus obligaciones fiscales, sólo y en estos casos propongo que se establezca la figura de la positiva ficta, siempre y cuando la petición sea formulada conforme a derecho, previo análisis de los antecedentes del solicitante, es decir crear un programa en el que puedan adherirse contribuyentes cumplidores con el objeto de ser resuelta su petición favorablemente previo estudio y análisis del caso.

Dicha propuesta obedece a que en lapso de espera en que se resuelva su petición, se crea un estado de incertidumbre y se le causa un daño personal que a su vez se traduce en un daño material y económico, pues en todo caso se le impide acudir a otras instancias teniendo que estar a la espera de que se resuelva su petición.

Asimismo el particular tendrá que hacer o solventar gastos que de alguna manera se podrían sortear.

Con en esta propuesta, también consideró que se pueden evitar las tardanzas en las peticiones de los gobernados, originadas con motivo de la actuación de las personas encargadas de resolverlas.

La última propuesta, es la creación o apartado dentro del propio artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, en el que se establezca que en caso de no resolver las peticiones formuladas por los contribuyentes en el término que se indica, además de la negativa ficta configurada, ya sea por negligencia demostrada del funcionario público omiso, el particular podrá solicitar la intervención de las autoridades encargadas de la ejecución de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de que se aplique el artículo 53 de dicha ley, en la hipótesis aplicable al caso concreto por las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, las cuales son: el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

Tomando en consideración lo que señala el artículo citado y relacionado con los numerales 49 y 50 de dicho ordenamiento, se hace necesario enfatizar el hecho de que si no hay respuesta de parte de la autoridad respecto a las peticiones en el término que indica la Ley, caso concreto, artículo 37 del Código Fiscal de la Federación vigente, se debe sancionar al funcionario de conformidad con el precepto 53 de dicha Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente del supuesto de que se hubiere configurado o no la negativa ficta.

Ahora bien, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es la competente para conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa por las funciones que realizan los propios servidores públicos, previa queja de los

governados, con motivo de no ser escuchados en las peticiones que formulan ante las autoridades fiscales.

Lo anterior, sería mas factible de aplicarse poniendo buzones en aquellas áreas de atención personal a particulares, en los cuales la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, pueda recabar las quejas que le son formuladas por los gobernados, con motivo de la inactividad del funcionario omiso por el ejercicio de su derecho de petición.

Otra via alterna que tienen los particulares o contribuyentes es acudir ante las Oficinas de Contraloría Interna de la propia Secretaria de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de promover su queja ante la conducta omitiva de sus funcionarios.

En congruencia con lo anterior, el texto del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, quedaría redactado en los siguientes términos:

"Artículo 37.- Las instancias o peticiones que formulen los particulares a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en un término de **dos meses**; transcurrido dicho plazo sin que se notifique resolución alguna, el particular podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios legales de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.

Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá, además de interponer los medios legales de defensa que estén a su alcance, acudir en queja ante la autoridad correspondiente, a fin de que se determine si existió o no

responsabilidad de la autoridad omisora, y en su caso, se aplique lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

CONCLUSIONES.

1.- La actividad recaudatoria consiste en la obtención de los ingresos que percibe el Estado a través de los gobernados, a fin de estar en condiciones de sufragar los gastos públicos y lograr sus propios fines, es decir, para satisfacer las necesidades colectivas y perseguir el bien común.

2.- La Potestad Tributaria consiste en la facultad o el poder jurídico que tiene el Estado para establecer las contribuciones o cargas tributarias, a fin de recaudarlas y destinarlas a costear los gastos públicos, y actualmente se encuentra regulada por los artículos 73, fracciones VII y XXIX-A, en relación con el diverso artículo 124 Constitucionales.

3.- La Potestad Tributaria es ejercida a través del Poder Legislativo, quien tiene la facultad otorgada por la Ley de expedir leyes tributarias para obtener los ingresos que serán destinados a cubrir los gastos públicos, y la competencia tributaria que consiste en recaudar esos ingresos públicos, la ejerce el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en los artículos 89 fracción I Constitucional y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.- La limitación del Estado en su actividad recaudatoria, será la contenida en la Ley Suprema; concretamente, el derecho que tiene el Estado a percibir los tributos de los gobernados está limitado a que imponga tributos que sean proporcionales y equitativos, como se desprende del texto de la fracción IV, del

artículo 31 constitucional, es decir, la barrera del Estado como parte de su actividad recaudatoria se encuentra delineada en la propia Constitución.

5.- Otro de los principios fundamentales del gobierno, y que limita la actividad de recaudación del Estado, se encuentra comprendido el derecho de petición, regulado en el artículo 8º. constitucional, el cual consiste en la libertad que tiene todo gobernado para hacer solicitudes, demandas, requerimientos por escrito de manera pacífica y respetuosa ante la autoridad, quien a su vez, está obligada a dar respuesta en breve término, haciéndola del conocimiento de los peticionarios también por escrito. Para el caso de peticiones en materia política únicamente pueden ejercer ese derecho los ciudadanos mexicanos de acuerdo con el precepto constitucional antes citado.

6.- Todo derecho implica una obligación tanto del ciudadano como de la autoridad.

En tal virtud el derecho de petición trae implícito una obligación para el Estado hacia el particular y un derecho del particular con el Estado, es decir, a través del ejercicio de esa prerrogativa se crea un vínculo entre gobernante y gobernados, entre autoridad y particulares, ya que la autoridad se verá obligada a emitir un acuerdo por escrito.

7.- El derecho de petición en materia fiscal, se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación, en sus diversas modalidades, así tenemos como peticiones a las consultas, autorizaciones, condonación de multas, prescripción, caducidad, reconsideración administrativa, el recurso administrativo de revocación, y otras como solicitud de copias certificadas y devolución de documentos.

8.- Ahora bien, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se refiere a peticiones en términos genéricos, y en consecuencia debemos entender que también se incluyen en éstas las peticiones como las solicitudes de copias certificadas y devolución de documentos.

Sin embargo, si la autoridad no da respuesta dentro del plazo de tres meses a que hace referencia el citado artículo, esto trae como consecuencia que se configure la negativa ficta en algunos casos como son las consultas, las autorizaciones la reconsideración administrativa y el recurso administrativo de revocación.

9.- Existe una excepción que no está incluida dentro de los supuestos de la negativa ficta en materia fiscal federal. Dicha excepción se encuentra regulada en materia aduanera, y se traduce como una positiva ficta en materia fiscal federal, misma que debe conceptuarse como aquella figura a través de la cual la petición del contribuyente se entiende resuelta a su favor una vez transcurrido el plazo legal, por lo que una vez que se surta esta hipótesis quedará solucionada en forma definitiva la petición planteada ante las autoridades.

10.- Si bien es cierto que la Negativa Ficta en materia fiscal federal, es una figura jurídica que pretende dar una pronta solución a las respuestas que deben recaer a las peticiones formuladas por el particular, también es verdad que dicha figura trae aparejada una solución parcial, dado que el particular necesariamente tendrá que continuar promoviendo instancias, lo cual implica una continuación en el estado de incertidumbre lesionando sus intereses, con

motivo de la falta de respuesta expresa de la autoridad, hasta en tanto no sea resuelta su petición en forma definitiva.

Ahora bien, en el caso de que la autoridad no atienda las solicitudes o peticiones ya tratadas en el presente trabajo, dentro del plazo previsto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, ello da lugar a que se configure la negativa ficta, además de que entraña una violación a la garantía tutelada por el artículo 8º de nuestra Ley Suprema.

11.- Como consecuencia de lo anterior, si ya se configuró la negativa ficta, el particular podrá interponer los medios legales previamente establecidos en el Código Fiscal de la Federación, los cuales son: el recurso administrativo de revocación y juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo, si en un momento dado el particular opta por impugnar la negativa ficta a través del juicio de garantías ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, trae como efecto que la autoridad judicial únicamente va a resolver sobre la garantía violada y obligaría a la autoridad omisa a dar respuesta en breve término sobre la petición formulada, pero no va a resolver la cuestión de fondo del asunto, es decir, de la petición, por lo que aún en el caso de que la Justicia de la Unión ampare y proteja al quejoso, éste obligadamente tendrá que continuar el litigio hasta que se dicte una sentencia definitiva, lo cual se traduce en mayor tiempo y recursos en su perjuicio, por lo que se ve claro que el simple transcurso del tiempo le crea al particular un daño y genera para la autoridad una responsabilidad.

Ahora bien, al promover el particular otra instancia como es el llamado juicio de nulidad, trae como consecuencia el que la autoridad conteste la demanda, el que se amplie la demanda, el que haya contestación a esa

ampliación y además, todo lo referente y que se encuentra dentro del procedimiento contencioso administrativo, hasta que se dicte resolución definitiva, lo cual también obliga al particular a invertir tiempo y recursos, que pudieran evitarse si la autoridad hubiese dado respuesta en los términos de ley a la petición formulada por el gobernado.

Pero además, con motivo de ese vínculo que ya se ha mencionado, otro daño para el particular es que la autoridad implícitamente obliga al contribuyente a ampliar la garantía del interés fiscal, ya que al configurarse la negativa ficta, se tendrá que llevar a cabo el procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de resolver en forma definitiva la petición formulada ante la autoridad hacendaria; asimismo ese daño adquiere una responsabilidad por parte de la autoridad, toda vez que tienen la obligación de responder en forma rápida y expedita las solicitudes o peticiones que le fueron formuladas por el gobernado, en virtud de la relación tributaria ya existente y por el vínculo que se encuentra sometida la autoridad, por lo que se debe de sancionar al funcionario omiso de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 11va. Edición, México, D.F., 1993.
- 2.- Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición, México, D.F., 1992.
- 3.- Arreola Ortiz, Leopoldo R., Ensayos, Naturaleza de la Negativa Ficta Obra Conmemorativa 55 años del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., 26a. Edición, México, D.F., 1994.
- 5.- Calzada Martínez, Armando, Revista Nuevo Consultorio Fiscal, N°. 163, págs. 51 y 52, Editada por la Facultad de Contaduría y Administración de la U.N.A.M., México, D.F., 1o. de junio de 1996.
- 6.-Castro V., Juventino, Lecciones de Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 3ra. Edición, México, D.F., 1981.
- 7.- Cortiñas Pelaez, León, Introducción al Derecho Administrativo I, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1992.
- 8.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994.
- 9.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Primera Edición, México, D.F., 1981.
- 10.- Garza, Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 15va. Edición, México, D.F., 1988.
- 11.- González Cosío, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Editorial Porrúa, S.A., 2da. Edición, México, D.F., 1982.
- 12.- J. Kaye, Dionisio, Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa, Editorial IEE, S.A., México, D.F., 1981.

13.- Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, S.A., 2da. Edición, México, D.F., 1991.

14.- Margain Manautou, Emilio, El Recurso Administrativo en México, Editorial Porrúa, S.A., 3ra. Edición, México, D.F., 1995.

15.- Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 5ta. Edición, México, D.F., 1988.

16.- Pina Vara, Rafael de, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., 21va. Edición, México, D.F., 1995.

17.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 16va. Edición, México, D.F., 1994.

18.- Serrano Migallón, Fernando, El Particular Frente a la Administración, Editorial Porrúa, S.A., 2da. Edición, México, D.F., 1993.

19.- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 29va. Edición, México, D.F., 1995.

20.- Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A., 18va. Edición, México, D.F., 1994.

LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Fiscal de la Federación.
- 3.- Ley Federal de Derechos.
- 4.- Ley Aduanera.
- 5.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996.

7.- Acuerdos y Decretos, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

a).-Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996.

b).-Acuerdo por el que se señala el Número, Nombre, Sede y Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1996.

c).-Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

d).-Decreto de Apoyo a los Deudores del Fisco Federal, que salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de julio de 1996, así como el Decreto Adicional publicado en el referido Diario el 15 de enero de 1997.

e).-Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996;

8.- Jurisprudencia.

a).-Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Época 6ta., Volumen XCVI, pág. 85.

b).-Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Época 6ta. Volumen LXXX, pág. 32