

879309  
71 A

**UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CLAVE: 8793-09

“LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA  
NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL”

**T E S I S:**

**QUE PARA OBTENER ÉL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**PATRICIA TORRES PEREZ**

**ASESOR:  
LICRICARDO KINNEY HERNÁNDEZ**

**CELAYA GTO.**

**2003**

**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.

**TESIS  
CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

**PAGINACION  
DISCONTINUA**

## AGRADECIMIENTOS

**A DIOS**, eterno y omnipotente,  
creador de todo lo que es y existe,  
principio invariable y fin absoluto que  
en espíritu y materia permite al hombre  
elegir su destino.

**A MI PAPA**, como símbolo de mi admiración  
cariño y gratitud, por su ejemplo de trabajo,  
lucha y honradez. Su apoyo y confianza que  
siempre me ha brindado.

**A MI MAMA**, quien con sus consejos,  
palabras y sacrificios me alentó  
y me apoyo siempre, me mostró el camino  
de la honradez y la virtud. Con una gratitud que  
va más allá de las palabras

**A MI HERMANA**, como un testimonio de admiración  
y eterna gratitud, por haberme permitido sentir tu  
confianza, apoyándome e impulsándome, con una  
protección y un aliciente que nunca podré agradecerte,  
y sin el cual nada hubiera sido posible.

**FAM. MERINO TORRES**, en quienes siempre he encontrado aliento para seguir en la búsqueda de nuevas metas, y alcanzando estas ir en busca de nuevas oportunidades.

**A MIS TIOS:**

**TOÑO Y CON**, por ser un pilar importante en mi educación, por contar con Ustedes desde los primeros años de mi vida. Por su valioso apoyo mi gratitud.

**TERE Y ROBERTO**, por su confianza, apoyo y aliento brindado en todos los momentos de mi vida.

**A MIS MAESTROS EN ESPECIAL:**

**LIC. RICARDO KINNEY HERNÁNDEZ**  
**LIC. ROBERTO NAVARRO GONZALEZ**

Con gratitud por la confianza depositada en mí y por compartirme sus experiencias, metas y conocimientos.

**A MIS AMIGAS:**

**LIZ, DULCE, ERICKA, ALE, MIRIAM**  
**Y TERE**, por todos los años de amistad, porque a pesar de no estar juntas se que en todo momento cuento con Ustedes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO PRIMERO

#### CONCEPTOS FISCALES

1.1. Concepto de Derecho Fiscal	1
1.2. Naturaleza del Derecho Fiscal	2
1.3. Fisco	4
1.4. Hacienda Pública	6
1.5. Materia Fiscal	7
1.6. Obligación Tributaria	8
1.6.1. Concepto	8
1.6.2. Hecho Generador del Crédito Fiscal	9
1.6.3. Nacimiento de la Obligación Tributaria	10
1.6.4. Determinación de la Obligación Tributaria	11
1.6.5. Época de Pago de la Obligación Tributaria	13
1.6.6. Exigibilidad de la Obligación Tributaria	14
1.7. Sujetos de la Obligación Tributaria	15
1.7.1 Sujeto Activo	15
a) Federación	15
b) Entidades Federativas	17
c) Municipio	18

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

E

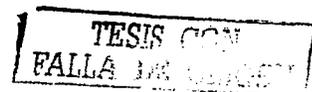
<b>1.7.2 Sujeto Pasivo</b>	<b>19</b>
a) <b>Persona Física</b>	<b>21</b>
b) <b>Persona Moral</b>	<b>21</b>
c) <b>Federación, Entidades Federativas y Municipio</b>	<b>22</b>
d) <b>Sujeto Pagador</b>	<b>23</b>
<b>1.8. Efectos de los Impuestos</b>	<b>24</b>
<b>1.8.1 Repercusión</b>	<b>24</b>
<b>1.8.1.1. Fases:</b>	<b>25</b>
a) <b>Percusión</b>	<b>25</b>
b) <b>Traslación</b>	<b>25</b>
c) <b>Incidencia</b>	<b>25</b>
<b>1.9. Relación Jurídico-Tributaria</b>	<b>26</b>
<b>1.9.1. Concepto</b>	<b>26</b>
<b>1.9.2. Elementos</b>	<b>26</b>
a) <b>Objeto</b>	<b>26</b>
b) <b>Base</b>	<b>27</b>
c) <b>Cuota</b>	<b>27</b>
d) <b>Tarifa</b>	<b>28</b>

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS**

#### **EN MATERIA FISCAL**

<b>2.1. Teoría de las Tutelas Constitucionales</b>	<b>29</b>
<b>2.2. Concepto de Derecho Público Subjetivo</b>	<b>33</b>



F

<b>2.3. Sujetos de los Derechos Públicos Subjetivos</b>	<b>34</b>
a) Sujeto Activo	34
b) Sujeto Pasivo	34
<b>2.4. Naturaleza de los Derechos Públicos Subjetivos</b>	<b>35</b>
<b>2.5. Clasificación de los Derechos Públicos Subjetivos</b>	<b>36</b>
2.5.1. Derechos de Igualdad	37
2.5.2. Derechos de Libertad	37
2.5.3. Derechos de Propiedad	38
2.5.4. Derechos de Seguridad Jurídica	38
<b>2.6. Derechos Públicos Subjetivos en Materia Fiscal</b>	<b>39</b>
2.6.1. Derecho de Petición	39
2.6.2. Principio de Igualdad	40
2.6.3. Irretroactividad de la Ley	42
2.6.4. Derecho de Audiencia	44
2.6.5. Principio de Legalidad	45
2.6.6. Administración de Justicia Prompta, Expedita y Gratuita	48
2.6.7. Confiscación de Bienes	50

## **CAPITULO TERCERO**

### **DERECHO DE PETICIÓN**

<b>3.1. Concepto de Derecho de Petición</b>	<b>52</b>
<b>3.2. Base Constitucional</b>	<b>54</b>
<b>3.3. Naturaleza Jurídica del Derecho de Petición</b>	<b>56</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

G

<b>3.4. Extensión y Limitaciones Constitucionales del Derecho de Petición.</b>	<b>56</b>
<b>3.5. Requisitos:</b>	<b>59</b>
a) Que se formule por escrito	59
b) De manera Pacífica	60
c) En forma Respetuosa	60
<b>3.6. Obligación de la Autoridad</b>	<b>60</b>
a) Acuerdo Escrito	61
b) Hacer del Conocimiento del Solicitante	63
c) En Breve Término	66
d) Congruencia entre lo pedido y la respuesta	68

## **CAPITULO CUARTO**

### **INSTANCIAS EN MATERIA FISCAL**

<b>4.1. Acepciones de la Palabra Instancia</b>	<b>70</b>
<b>4.2. Naturaleza Jurídica de la Instancia</b>	<b>72</b>
<b>4.3. Instancias o Peticiones en Materia Fiscal</b>	<b>72</b>
<b>4.4. Clasificación de las Instancias en Materia Fiscal</b>	<b>74</b>
<b>4.5. Requisitos de las Instancias en Materia Fiscal</b>	<b>75</b>
<b>4.6. Sujetos Legitimados para Formular una Instancia</b>	<b>76</b>
<b>4.7. Sujetos Autorizados para recibir Notificaciones</b>	<b>77</b>
<b>4.8. Forma que deben revestir las Peticiones</b>	<b>77</b>
<b>4.9. Destinatario de la Petición</b>	<b>77</b>
<b>4.10. Instancias ante Autoridades Incompetentes</b>	

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

H

e Instancias Irregulares	78
4.11. Respuesta a las Peticiones o Instancias	79
a) Resolución Expresa	80
b) Resolución Implícita	84

## **CAPITULO QUINTO**

### **NEGATIVA FICTA**

5.1. Concepto	87
5.1.1. Doctrinario	87
5.1.2. Suprema Corte de Justicia de la Nación	88
5.2. Naturaleza Jurídica	89
5.3. Fundamento Legal	91
5.3.1. Derecho Francés	91
5.3.2. Derecho Mexicano	92
a) Artículo 8 Constitucional	92
b) Ley de Justicia Fiscal de 1936	94
c) Código Fiscal de 1938	95
d) Código Fiscal de 1966	95
e) Código Fiscal de la Federación de 1981	96
5.4. Requisitos para su Configuración	98
5.4.1. Instancia o Petición	98
5.4.2. El Silencio de la Autoridad	98
5.4.3. El Término de Tres Meses	99



I

5.4.4. La Existencia de un Medio de Defensa	101
5.5. Consecuencias Jurídicas de la Negativa Ficta	101
5.6. Inconstitucionalidad de la Negativa Ficta	104

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

TESIS CON  
FALLA DE CEROEN

I

## INTRODUCCION

La presente investigación, se ha denominado "*La Inconstitucionalidad de la Negativa Ficta en Materia Fiscal*" basado en el respeto que al derecho de petición como Tutela Constitucional contenida en el artículo 8 de nuestra Carta Magna deben observar las autoridades al tener conocimiento de las peticiones que les sean elevadas y de las consecuencia jurídicas que en caso de incumplimiento se generarían con su inobservancia; sin embargo en Derecho Fiscal, en el Código Fiscal de la Federación prevé la posibilidad de que las autoridades fiscales, no resuelvan las peticiones que les sean elevadas. De aquí que no se pueda hablar, de una exacto apego de los actos de la autoridad fiscal a la Ley Fundamental.

Para justificar las anteriores ideas, se efectúa un estudio de los conceptos fiscales indispensables para el entendimiento no sólo de la presente investigación, sino para el entendimiento de todo el derecho fiscal, tales como, fisco, el propio derecho fiscal, poniendo más énfasis en la obligación fiscal, con el objeto de precisar el vínculo jurídico real que se da entre el contribuyente y la autoridad fiscal.

Tratando de interpretar los preceptos contenidos en nuestra Constitución, se abordará en el segundo capítulo el tema de los Derechos Públicos Subjetivos en materia fiscal, precisando los principios constitucionales que rigen dichos derechos para comprender el alcance jurídico de protección

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que el contribuyente tiene frente a la autoridad fiscal y el alcance en leyes secundarias que de ella se derivan.

El tercer capítulo contiene un tema muy importante en el desarrollo del presente trabajo *El Derecho de Petición*, mostrando los requisitos y obligaciones que para su pleno ejercicio nuestra Constitución como Ley Suprema y Fundamental de todas las ramas del derecho tiene contenidas, así como los criterios adoptados para el mismo fin.

Las Instancias o Peticiones en Materia Fiscal son el tema contenido en el capítulo cuarto del presente, en él se precisan de manera específica las generalidades que en materia fiscal adquieren las peticiones del derecho fiscal, derivadas del artículo 8 de nuestra Constitución.

En el capítulo quinto se trata el tema central de esta tesis, *La Negativa Ficta*, en el cual se hará un estudio para precisar que la existencia de dicha ficción legal no es reciente si no que esta data del derecho francés, evolucionando en el derecho mexicano, se precisan los elementos para su configuración, las consecuencias que la misma produce en la esfera jurídica de los gobernados y por último se tratará de precisar su Constitucionalidad o Inconstitucionalidad a la luz de lo contenido por artículo 8 Constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO PRIMERO**  
**CONCEPTOS FISCALES**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCEPTOS FISCALES

### 1.1. CONCEPTO DE DERECHO FISCAL

El Derecho Fiscal es de principal importancia ya que es precisamente la materia que nos ocupa en el desarrollo del presente trabajo, de ahí que sea necesario precisar un concepto del mismo.

Rodríguez Lobato, conceptúa al Derecho Fiscal como un "Conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado al señalar sus recursos para sufragar los gastos públicos, ejecutar las leyes que fijan las contribuciones mediante un procedimiento especial adecuado a su finalidad de interés social; así como resolver las controversias que suscite su aplicación por medio de un Tribunal Administrativo"<sup>1</sup>

El ilustre maestro Sánchez Piña define al Derecho Fiscal como un "Conjunto de normas jurídicas que regulan la determinación y recaudación de los impuestos y de los demás medios económicos que necesita el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª. ed. Ed. Harla. México 1998. p. 30

<sup>2</sup> Sánchez Pina, José. Derecho Administrativo. 32a. ed. Ed. Porrúa. México 1993. p. 129



Para Gabino Fraga es el "Conjunto de normas jurídicas relativas al establecimiento de los tributos, a la Relación Jurídica Tributaria Principal y a las accesorias, y a las que aseguran la recaudación de los Tributos"<sup>3</sup>

Para el maestro Arnulfo Sánchez Miranda el Derecho Fiscal es "Una rama del Derecho Financiero que estudia el conjunto de Normas Jurídicas que regulan el establecimiento y recaudación de las contribuciones, así mismo, el control de los ingresos de Derecho Público del Estado derivados del ejercicio de su Potestad Tributaria"<sup>4</sup>

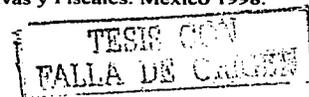
Tomando en cuenta los conceptos manejados con anterioridad se puede llegar a definir al derecho fiscal como el conjunto de normas, principios y procedimientos jurídicos, que regula la Relación Jurídica Tributaria, que se da entre el Estado como sujeto activo y el contribuyente como sujeto pasivo, con la finalidad de satisfacer las necesidades económicas del país.

## **1.2. NATURALEZA DEL DERECHO FISCAL**

De los conceptos transcritos se puede desprender que existen dos corrientes principales respecto a la naturaleza del Derecho Fiscal, una lo considera como una rama del Derecho Financiero y otra le da el carácter de disciplina autónoma con características especiales.

<sup>3</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 32ª ed. Ed. Porrúa. México 1993. p. 432.

<sup>4</sup> Sánchez Miranda, Arnulfo. Fiscal I. 2ª. ed. Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales. México 1998. p.283.



La corriente que lo considera como rama del Derecho Financiero afirma que el Derecho Financiero regula en términos generales toda la actividad económica del Estado, y que por lo tanto el Derecho Fiscal deriva de este por ser el que regula la determinación y recaudación de las contribuciones.

La corriente que lo considera Derecho Autónomo lo hace por que sostiene que este tiene sus propias normas especiales y principios propios que le diferencian de cualquier otra disciplina jurídica.

Al respecto es necesario tomar en consideración la siguiente tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**"DERECHO FISCAL.-** Como rama del Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, ha venido evolucionando en forma tal, que actualmente puede considerarse como una verdadera rama autónoma del Derecho, con características especiales, que si la distinguen del Derecho Administrativo y en el Derecho Público, con mayor razón la distinguen del campo del Derecho Civil. Este por esencia. Rige relaciones entre particulares exclusivamente, mientras que el Derecho Administrativo rige relaciones entre el Estado y los particulares y, por su parte el Derecho Tributario concretamente regula las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes. Resolución del Pleno de 19 de Noviembre de 1940. Contradicción planteada por la Dirección Técnica de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de las Tesis sustentadas en las sentencias recaídas en los juicios 1503/40 y 2744/40 (R.T.F. Tesis

TESIS CON  
VALOR DE ORDEN

sustentadas por el Pleno del Tribunal durante los años de 1937 a 1948, Pág. 226)<sup>5</sup>

Por lo expuesto anteriormente el Derecho Fiscal constituye un derecho autónomo, ya que no puede considerarse como una rama de derecho financiero, aún y cuando este sea el encargado del estudio de todo lo relacionado con el financiamiento del Estado, por que se tendría que ignorar las características, disposiciones y procedimientos del Derecho Fiscal, así como su finalidad, la cual consiste en conformar normas jurídicas para la obtención de recursos y consecuentemente la satisfacción de las necesidades económicas del Estado.

### 1.3. FISCO

Del Diccionario Jurídico Mexicano el término fisco "deviene de la palabra latina *fiscus* que en su acepción original significa "cesto de mimbre en el que se guarda el dinero".

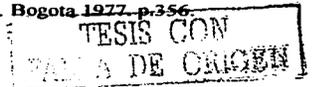
Posteriormente sirvió para designar al tesoro del príncipe y así distinguirlo del erario que era tesoro público"<sup>6</sup>

De acuerdo con Escriche se entiende por fisco el erario del Estado, o sea, la Hacienda Pública"<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Rodríguez Op. Cit supra (1) p. 31

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 6ª. ed. Ed. Porrúa. México 1993. p. 1455.

<sup>7</sup> Escriche, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Ed. Temis. Bogotá 1977. p.356



**"En España en la Edad Media se llamó fisco al tesoro y patrimonio de la casa real, y erario al tesoro público o del Estado; pero confundiendo después ambos, bajo el término de fisco".<sup>8</sup>**

**Para Flores Zavala, el fisco es "el Estado considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo"<sup>9</sup>**

**Con el transcurso del tiempo y la evolución del derecho, en la actualidad el término fisco se usa en dos sentidos:**

**"a) Para designar al Estado como titular de las finanzas públicas, esto es, de los ingresos y de los gastos públicos sistematizados en el presupuesto, que tienen por objeto la realización de determinadas funciones.**

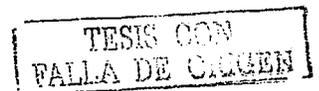
**b) También se utiliza el vocablo para referirse en forma particular a las autoridades hacendarias al recaudar los ingresos públicos, en particular los fiscales"<sup>10</sup>**

**Por fisco debe entenderse "la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, siendo las autoridades fiscales las que intervienen en la cuestación por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aún cuando**

<sup>8</sup> Flores Zavala, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas. 23ª. ed. Ed. Porrúa. México 1981. p.356.

<sup>9</sup> IDEM

<sup>10</sup> IBIDEM. p. 357



tengan facultad de solución en materia de Hacienda carecen de esa actividad en la cuestación, que es la característica de las autoridades fiscales, viniendo a ser autoridad hacendaria el género y autoridad fiscal la especie".<sup>11</sup>

Por lo anterior se puede decir que se entiende por fisco, el titular de la Hacienda Pública, la que hace efectivos los créditos fiscales que deban pagársele mediante la aplicación de medios coactivos si fuere necesario y con la obligación de pagar los que tiene a su cargo.

#### **1.4. HACIENDA PUBLICA**

Para comprender mejor el concepto de hacienda pública es necesario referirnos en principio al primero de los vocablos en un aspecto general.

Gramaticalmente hacienda es una extensión de tierra delimitable y cultivable.

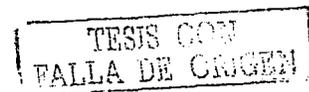
En otro contexto debemos entender por hacienda el conjunto de bienes y obligaciones que una persona tiene en un momento determinado.

Ahora bien, la hacienda pública se define como el "Conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales"<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Semanario Judicial de la Federación. TOMO XLF. p. 844.

<sup>12</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit Supra (6). p. 1610



Flores Zavala también lo define en forma similar al decir que hacienda pública es "El conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estados y Municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones así como de deudas que son a su cargo por el mismo motivo".<sup>13</sup>

Siendo así que se puede hablar de una Hacienda Pública Federal, de una Hacienda Pública Estatal o Estadual y una Hacienda Pública Municipal.

### **1.5. MATERIA FISCAL**

Nuestra legislación fiscal frecuentemente se refiere al concepto "materia fiscal" como materia de competencia exclusiva de las autoridades fiscales y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; entre otros el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

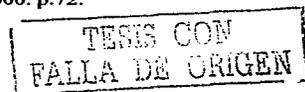
"La Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina del Derecho Fiscal, han empleado como sinónimos los términos "Materia Fiscal" y "Crédito Fiscal", no obstante que en puridad terminológica no tengan el mismo significado; ya que el crédito fiscal es materia fiscal en cantidad líquida o con más precisión la obligación fiscal determinada en cantidad líquida".<sup>14</sup>

Es así como podemos precisar que la materia fiscal estudia toda cuestión referida a la Hacienda Pública.

---

<sup>13</sup> Flores. Op. Cit. Supra (8).

<sup>14</sup> Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Tomo I. Ed. Porrúa. México 2000. p.72.



## 1.6. OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

### 1.6.1. CONCEPTO

Los particulares guardamos para con la autoridad fiscal, dos tipos de compromisos que se deben cumplir: en primer lugar, tenemos una obligación sustantiva, consistente en el pago de los tributos correspondientes; la cual se traduce en obligación de dar, como sería, la cantidad de dinero que se entrega al Estado; en segundo término se presentan las obligaciones formales, cuyo propósito fundamental, es tratar de asegurar hasta donde sea posible, el correcto y puntual cumplimiento de la obligación sustantiva. Dichas obligaciones formales pueden, a su vez, clasificarse en:

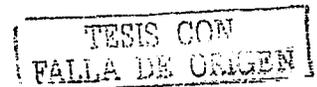
- Obligación de hacer; un ejemplo típico sería, llevar contabilidad.
- Obligación de no hacer, como es, no llevar doble contabilidad.
- Obligación de tolerar; este es el caso de las visitas domiciliarias.

Emilio Margáin la define como "el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie"<sup>15</sup>

De la Garza define la obligación fiscal como "la relación por virtud de la cual el acreedor tributario (la administración fiscal) tiene derecho a exigir al deudor tributario principal o a los responsables el pago del tributo, es decir, el

---

<sup>15</sup> Margáin. Citado por Rodríguez. Op. Cit. Supra (5). p. 110



**cumplimiento de la prestación de dar, cuyo contenido es el pago de una suma de dinero o la entrega de ciertos bienes en especie<sup>16</sup>**

**Debido a que el concepto de obligación fiscal presentado con anterioridad es muy semejante al concepto que existe de obligación en el derecho privado, es conveniente precisar algunas de sus diferencias:**

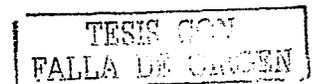
- a) La fuente de la obligación tributaria es siempre una ley; en cambio la fuente de la obligación de derecho privado puede ser el contrato, la ley, un acto jurídico, el delito, la gestión de negocios, etc.**
- b) En la obligación fiscal el acreedor siempre es el Estado; en la obligación de derecho privado el acreedor puede ser el Estado o un particular.**
- c) La obligación fiscal tiene como finalidad recaudar cantidades para sufragar gastos públicos; la de derecho privado no.**

### **1.6.2. HECHO GENERADOR DEL CREDITO FISCAL**

**"De la definición de obligación fiscal planteada por de la Garza se observa que para que nazca o surja esta, es necesaria la realización del presupuesto legal conocido como hecho imponible, la legislación fiscal establece una serie de presupuestos de hecho o hipótesis de cuya realización depende el nacimiento de la obligación fiscal.**

---

<sup>16</sup> De la Garza. Citado por Rodríguez. IDEM.



Esto se debe a un principio fundamental de la ciencia jurídica que establece que toda norma legal debe redactarse conteniendo una hipótesis o supuesto, este método de redacción es seguido de forma escrupulosa por el derecho fiscal, cuyas normas jurídicas parten siempre de hipótesis o supuestos.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el nacimiento de un impuesto tiene lugar cuando el o los sujetos pasivos realizan el supuesto jurídico o se colocan en la hipótesis normativa hacendaria aplicable, realizando con esto el hecho generador del mismo, concluyendo pues que el hecho generador no es otra cosa que el hecho concreto, material, que se realiza en la vida real, y que es el que, cuando se realiza reuniendo los elementos contenidos en la hipótesis, es decir adecuándose al presupuesto, genera el crédito tributario<sup>17</sup>.

### **1.6.3. NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

Como quedo señalado, el hecho generador es el hecho material que actualiza la hipótesis normativa, por lo cual podemos deducir que la obligación fiscal nace en el momento en que se da el hecho generador, pues en ese momento hay coincidencia con la situación prevista por la ley.

---

<sup>17</sup> IBIDEM. p. 115

El artículo 6 del Código Fiscal de la Federación dispone que las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

La obligación fiscal nace tratándose de impuestos en el momento en que se realiza el hecho previsto en la ley como presupuesto; en cuanto a los derechos la obligación fiscal nace en el momento en que la autoridad presta el servicio administrativo al particular y en las contribuciones especiales, la obligación fiscal nace en el momento en que presta el servicio público que reclama el interés general como consecuencia de la actividad desarrollada por un particular.

#### **1.6.4. DETERMINACIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

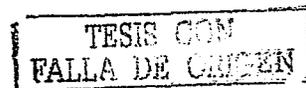
La determinación de la obligación fiscal consiste en "la constatación de la realización del hecho generador y la precisión de la deuda en cantidad líquida."<sup>18</sup>

Giuliani Fonrouge define la determinación de la obligación tributaria como "el acto o conjunto de actos emanados de la administración, de los particulares o de ambos coordinadamente, destinados a establecer en cada caso particular la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación".<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Rodríguez. Op. Cit. p. 121

<sup>19</sup> Giuliani. Citado por Rodríguez. IDEM.



En México, por regla general corresponde al contribuyente la determinación de los créditos fiscales a su cargo, esta regla esta contenida en el artículo 6° del Código Fiscal de la Federación, en cuyo tercer párrafo establece que corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario y que si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación.

Los métodos que la doctrina recomienda y que se han adoptado en las legislaciones para la determinación de la obligación fiscal son, según Margáin, los siguientes:

- "El método indiciario.- Consiste en tomar en consideración ciertos indicios o ciertas pruebas indirectas de la actividad del causante o del objeto gravado, para poder determinar, con mayor o menor precisión, la capacidad contributiva del primero o el consumo del segundo.
- El método objetivo.- Consiste en señalar una cuota en razón al peso, la medida, el volumen o al número de unidades de la mercancía gravada o al valor de la misma.
- El método declarativo.- Consiste en imponer legalmente al causante o a un tercero la obligación de presentar una declaración, o sea, una

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

manifestación formal ante la autoridad fiscal de que se ha realizado el hecho imponible.<sup>20</sup>

### **1.6.5. EPOCA DE PAGO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

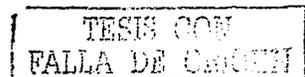
El artículo 6º del Código Fiscal de la Federación prevé que las contribuciones se deben pagar en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas y para el caso de que haya falta de disposición expresa, el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas dentro del plazo que corresponda según sea el caso:

- a) Si la contribución se calcula por períodos establecidos en ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día siete del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del período, de la retención o de la recaudación, respectivamente.
- b) En cualquier otro caso, dentro de los cinco días siguientes al momento de la causación.

Como excepción dispone el artículo 65 del propio Código Fiscal de la Federación que las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales, deben pagarse o

---

<sup>20</sup> Margáin. Citado por Rodríguez. IBIDEM. p. 123



garantizarse junto con sus accesorios, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación.

Sin embargo, el artículo 66 del Código Fiscal de la Federación prevé la posibilidad de que se prorrogue la época de pago de la obligación fiscal al disponer que las autoridades fiscales, a petición de los contribuyentes, podrán autorizar el pago a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, de las contribuciones omitidas y de sus accesorios sin que dicho plazo exceda de cuarenta y ocho meses.

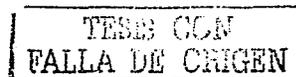
#### **1.6.6. EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN FISCAL**

"La exigibilidad de la obligación fiscal es la posibilidad de hacer efectiva dicha obligación, aún en contra de la voluntad del obligado, en virtud de que no se satisfizo durante la época de pago, por lo tanto, mientras no se venza o transcurra la época de pago la obligación fiscal no es exigible."<sup>21</sup>

El concepto de exigibilidad esta contenido en el primer párrafo del artículo 145 del Código Fiscal vigente que establece que las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

---

<sup>21</sup> Rodríguez. Op. Cit. p. 127



## **1.7. SUJETOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

### **1.7.1. SUJETO ACTIVO**

"El sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado. Más como éste se descompone en nuestro orden constitucional en diversas competencias de naturaleza y alcances diversos, es necesario delimitar el campo de acción de las mismas.

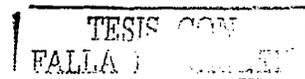
En el orden fiscal mexicano y de acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Constitución, son tres los sujetos activos:

- a) La federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal;
- b) Los Estados o entidades federativas y
- c) Los municipios".<sup>22</sup>

#### **a) FEDERACIÓN**

"La Federación está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que integran la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado en nuestra Constitución Política han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito local de cada entidad, como

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 2ª. ed. Ed. Porrúa, México 1996. p.80



lo son entre otras la política internacional, la emisión de moneda, el comercio exterior, la defensa nacional, la construcción y administración de las vías de comunicación nacionales, etc."<sup>23</sup>

En México se ha interpretado como propia de la Federación la actividad impositiva en las actividades señaladas en el artículo 27 de la Constitución; también se considera Materia Federal las contribuciones previstas en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, las cuales son:

- 1.- Comercio exterior;
- 2.- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4to. y 5to. del Artículo 27 Constitucional;
- 3.- Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4.- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
- 5.- Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica;
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
  - d) Cerillos y fósforos;
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
  - f) Explotación forestal; y
  - g) Producción y consumo de cerveza.

---

<sup>23</sup> Arrijoja Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, 13ª. ed. Ed, Themis, México 1998, p. 138.

## **b) ENTIDADES FEDERATIVAS**

**"Las entidades federativas son las partes integrantes de la Federación, dotadas de gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior."<sup>24</sup>**

**"En términos del artículo 73 fracción VII Constitucional el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Aún cuando esta es una facultad expresamente concedida a la Federación, los Estados también pueden establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos, ya que de no ser así, perderían por completo su soberanía al tener que depender económicamente de la Federación".<sup>25</sup>**

**Los artículos 117 y 118 constitucionales establecen que los estados no pueden, en ningún caso:**

- a) Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio;**
- b) Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;**
- c) Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;**

---

<sup>24</sup> IBIDEM. p. 139

<sup>25</sup> Margain Emilio. Int. al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 11ª. ed. Ed. Porrúa. México 1996. p.244

- d) Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
- e) Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice, y
- f) Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

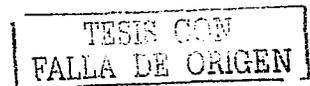
### **c) MUNICIPIO**

"El municipio puede definirse como la célula de organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación."<sup>26</sup>

La fuente tributaria reservada al municipio se encuentra prevista en el artículo 115 Constitucional fracción IV, el cual señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, de su

<sup>26</sup> Arrijoa. Op. Cit. Supra (24)



fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

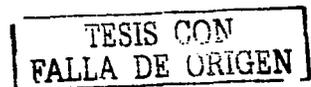
### **1.7.2. SUJETO PASIVO**

Los sujetos pasivos son "las personas físicas o morales que al realizar determinadas actividades o hechos se ubican dentro del supuesto que la ley señala para el cobro de los impuestos. Pueden llegar a ser sujetos pasivos no sólo aquellos que estén señalados en las leyes como tales, sino también los retenedores o terceros que tengan obligaciones solidarias con los causantes."<sup>27</sup>

El artículo 1º. del Código Fiscal de la Federación, nos señala que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

Como se puede ver el actual Código Fiscal de la Federación no da una definición de sujeto pasivo de la obligación fiscal, como si la daba el Código anterior en su artículo 13 que señalaba que sujeto pasivo era la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, esta obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal.

<sup>27</sup> Acosta Ronero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1996. p. 396.



Gregorio Sánchez propone como concepto de sujeto pasivo de la obligación fiscal el siguiente: "Es la persona física o moral o cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros, mexicana o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una contribución al fisco, por haberse colocado inicialmente o continuado por cualquier causa en la situación de hecho o jurídica que genera el crédito fiscal".<sup>28</sup>

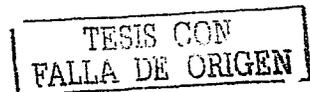
"En la actualidad existe una mayor conciencia y responsabilidad en materia económica y fiscal con motivo de las contribuciones a cargo del Estado, de ahí que sea necesario considerar a la Federación, Entidades Federativas y Municipios como sujetos pasivos de las contribuciones.

El artículo 37 del Código Financiero del Distrito Federal establece: La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, las entidades paraestatales, los prestadores de servicios públicos concesionados de carácter federal o local y en general, cualquier persona o instituto oficial o privado aún cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas deberán cubrir las que establezca este Código con las excepciones que el mismo señala".<sup>29</sup>

Interpretando los conceptos anteriores se puede llegar a la conclusión de que existen diversas clases de sujetos pasivos como lo son:

<sup>28</sup> Sanchez Leon. Op. Cit. Supra (14)

<sup>29</sup> Sanchez León. Op. Cit. Supra (14)



## **a) PERSONA FÍSICA**

Entendiéndose por persona física todo ser humano dotado de capacidad de goce, es decir, de la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones, lo cual amplía el concepto, pues los menores de edad y los incapaces representados por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, pueden llegar a ser sujetos pasivos de un tributo.

## **b) PERSONA MORAL**

"Constituido por todas las sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, debidamente organizadas conforme a las leyes del país en el que tengan establecido su domicilio social."<sup>30</sup>

En síntesis una persona física o moral es susceptible de transformarse en sujeto pasivo conforme a nuestro Derecho Fiscal, en cuanto se coloca en la correspondiente hipótesis normativa, sin importar su domicilio, nacionalidad, edad, sexo o actividad, bastando con que obtenga ingresos de una fuente de riqueza ubicada en la República Mexicana o en el extranjero, si es que en este último caso se encuentra domiciliada en territorio nacional para que en forma automática e inmediata adquiera el carácter de sujeto pasivo de la obligación tributaria.

---

<sup>30</sup> Rodríguez. Op. Cit. Supra (21) p. 68

### **C) FEDERACIÓN, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIO**

La Federación es señalada como sujeto pasivo en el artículo 1º. segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación que establece: "La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente", tomando en cuenta que este constituye el sujeto activo de la relación tributaria.

Previsto lo anterior citare algunos preceptos legales en donde la Federación es considerada sujeto pasivo de contribuciones.

El Estado es sujeto pasivo de las contribuciones de Aportaciones de Seguridad Social según lo previsto por los artículos 14 fracción V, 105, 106 fracción III, 107 fracción III y 180 de la Ley del Seguro Social.

Igualmente es sujeto pasivo de los impuestos al Comercio Exterior, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Aduanera, al establecer que la Federación, Estados y Municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior, no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos.

Asimismo, el artículo 1º. fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios al establecer que la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen

impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto especial sobre producción y servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley.

En el artículo 3º. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado el legislador continua con la política fiscal de gravar a la Federación, Entidades Federativas y Municipios, en cuanto a aceptar la traslación y retención del impuesto y en su caso efectuar el pago respectivo sobre actos que realicen no gravados con derechos.

#### **d) SUJETO PAGADOR**

Al estudiar al sujeto pasivo de la obligación fiscal, no siempre la persona a quien la ley señala como tal, es la que efectivamente paga la contribución, sino que en ocasiones es una persona diferente quien lo hace, es decir, quien ve disminuido su patrimonio por el cumplimiento de la obligación y se convierte entonces, en sujeto pagador de la contribución.

Es definido por Flores Zavala, como aquel sujeto que, "en virtud de diversos fenómenos a que están sometidos los impuestos, paga en realidad el gravamen porque será su economía la que resulte afectada con el pago."<sup>31</sup>

La diferenciación del sujeto del impuesto (sujeto pasivo) y sujeto pagador, nos lleva a los siguientes supuestos:

---

<sup>31</sup> Flores Zavala. Op. Cit. Supra (13). P. 71



1. "La relación tributaria existe entre el sujeto activo y el sujeto pasivo del impuesto.
2. No hay relación tributaria entre el sujeto activo y el pagador del impuesto.
3. Pueden existir relaciones de carácter privado entre el sujeto del impuesto y el pagador del mismo.
4. Puede darse el caso de que la ley tributaria regule las relaciones entre el sujeto del impuesto y el pagador, reconociendo por ejemplo expresamente el derecho del sujeto para trasladar el impuesto al pagador."<sup>32</sup>

## **1.8. EFECTOS DE LOS IMPUESTOS**

### **1.8.1. REPERCUSIÓN**

El pago del impuesto, es un hecho que produce una serie de efectos que en muchos casos, no se pueden prever, el principal es la llamada repercusión la cual será estudiada en el siguiente apartado.

Para Flores Zavala la repercusión es: "una lucha entre el sujeto del impuesto y los terceros, el sujeto, tratando de trasladar el impuesto y el tercero tratando de evitarlo restringiendo el consumo de ese artículo.

---

<sup>32</sup> IBIDEM. p. 73

Hay casos en que el impuesto incide sobre el mismo sujeto, pero entonces no habrá propiamente repercusión; esto sucede cuando el sujeto no puede trasladar el impuesto.<sup>33</sup>

La repercusión es un fenómeno que se desarrolla en tres etapas: la percusión, la traslación y la incidencia.

### **1.8.1.1. ETAPAS**

#### **a) PERCUSIÓN**

"La percusión es la caída del impuesto sobre el sujeto pasivo, es decir, sobre la persona que tiene la obligación legal de pagarlo".<sup>34</sup>

#### **b) TRASLACIÓN**

"Es el hecho de pasar la carga del impuesto a otra u otras personas."<sup>35</sup>

#### **c) INCIDENCIA**

"Es la caída del impuesto sobre la persona que realmente lo paga, es decir, que ve afectada su economía por el impacto del impuesto."<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> IBIDEM. p. 324

<sup>34</sup> IBIDEM. p. 323

<sup>35</sup> IDEM

<sup>36</sup> IDEM



## **1.9. RELACION JURÍDICO-TRIBUTARIA**

### **1.9.1. CONCEPTO**

"Vínculo jurídico entre diversos sujetos respecto del nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria".<sup>39</sup>

Emilio Margain la define como el "conjunto de obligaciones que se deben al sujeto activo y se extinguen al cesar el primero en las actividades de la Ley tributaria."<sup>40</sup>

### **1.9.2. ELEMENTOS**

#### **a) OBJETO**

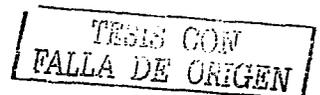
"Para Fleiner el objeto del impuesto estriba en las circunstancias en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado tributo.

Wagner define el objeto del impuesto como la circunstancia en razón de la cual ha lugar al pago del impuesto, pudiendo ser así objeto la percepción de

---

<sup>39</sup> Delgadillo Gutierrez Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 3ª.ed. Noriega Editores. México 1988. p.99

<sup>40</sup> Margain Manautou Emilio. Op. Cit. Supra (25). P. 286



utilidades o de una herencia, o de intereses, o la elaboración de determinados productos, o la realización de un acto, o la celebración de un contrato."<sup>41</sup>

Es así como podemos decir que el objeto puede ser cualquiera de las actividades materia de impuesto: la situación prevista en la ley como hecho generador del crédito fiscal.

### **a) BASE**

"Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo: monto de la renta percibida, valor de la porción hereditaria, número de litros producidos, etc."<sup>42</sup>

### **c) CUOTA**

"Es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria."<sup>44</sup>

Pueden señalarse básicamente dos tipos de cuotas:

"**CUOTA FIJA:** Existe este tipo de cuota, cuando se señala en la ley la cantidad exacta que debe pagarse por unidad tributaria. Por ejemplo: \$1.10 por litro de alcohol.

<sup>41</sup> Flores Zavala. Op. Cit. Supra (39).p. 134.

<sup>42</sup> IBIDEM. p. 135

<sup>44</sup> IDEM

**CUOTA PROPORCIONAL:** Existe este tipo de cuota, cuando se señala un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el valor de la base. Por ejemplo: 4% sobre ingresos mercantiles."<sup>45</sup>

## **h) TARIFA**

"Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría."<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> IBIDEM. p. 140

<sup>46</sup> IBIDEM. p. 135

**CAPITULO SEGUNDO**  
**DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS EN**  
**MATERIA FISCAL**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS EN MATERIA FISCAL

### 2.1. TEORIA DE LAS TUTELAS CONSTITUCIONALES

El término *Garantías Individuales*, utilizado por la Constitución para denominar el capítulo primero de la misma, en el cual se tienen contenidos la mayoría de los derechos públicos subjetivos del gobernado, es en sí un término equivoco, que ha llevado a estudiosos del derecho a renombrarlos, tal es el caso de autores como Luis Bazdresch quien afirma que no deben ser designadas como garantías individuales, sino más bien como *Garantías Constitucionales* o de derecho público, al precisar que las garantías consagradas en la Constitución no están ya restringidas a los individuos, sino que ahora comprenden también a las personas morales de derecho privado y aún en ciertos casos a las de derecho público, que propiamente no son individuos; y el eminente jurista José Roberto Navarro González, distinguido catedrático de nuestra facultad, quien ha desarrollado la "Teoría de las Tutelas Constitucionales", al afirmar lo siguiente:

En el ámbito jurídico el concepto de garantía nos remite al derecho civil como un pacto accesorio mediante el cual se asigna determinada cosa al cumplimiento de alguna obligación, siendo así, que el término garantías es mal empleado para referirnos a los derechos públicos subjetivos que la Ley Fundamental reconoce como a bien consagraba el artículo 1º. de la Constitución

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de 1857 y no que otorga como lo manifiesta en su artículo 1º. nuestra actual Ley Suprema.

Ahora bien, el término "individuales", es de igual manera mal empleado, ya que este hace referencia al concepto individuo, e individuo es cualquier ente con existencia orgánica que presenta características únicas que lo distinguen de los demás, de tal manera, que un perro, un gato o cualquier animal o vegetal son individuos; siendo de esta forma que a lo que realmente hace referencia nuestra Constitución es a personas físicas y a personas colectivas.

Es así que el término que a juicio del eminente jurista José Roberto Navarro es el adecuado para designar al capítulo primero de nuestra Constitución, mal denominado Garantías Individuales, es el de "Tutelas Constitucionales"; en virtud de los siguientes razonamientos:

a) Deben ser consideradas tutelas por la actividad desarrollada por el Estado, por el compromiso asumido por este de cuidar, vigilar y guardar la existencia y ejercicio de los múltiples derechos contenidos en la Constitución a favor del gobernado; y por establecer a favor de este como única y verdadera garantía el Amparo, como instrumento idóneo para combatir actos de autoridad que afecten, violen o transgredan los derechos del gobernado respecto de los que tiene la obligación de cuidar y vigilar.

b) Asimismo, deben ser consideradas constitucionales, en virtud de que dichos derechos, no se encuentran limitados a los primeros 29 artículos

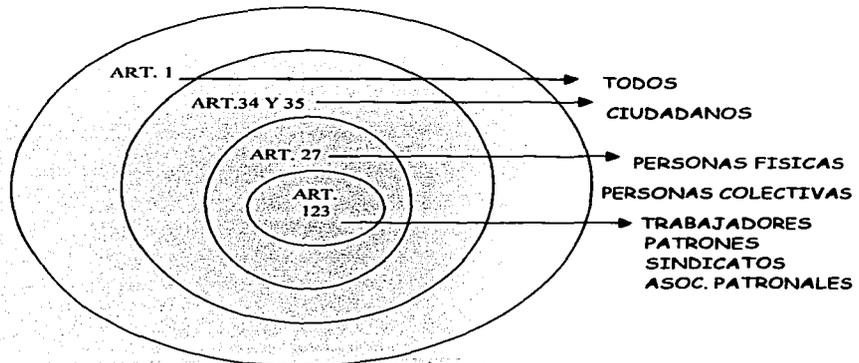
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

como así lo enuncia nuestra Constitución; si no que estos van más allá, como el caso del artículo 35 con las prerrogativas del ciudadano, el 123 al contener los derechos elementales de los trabajadores entre otros.

Es así como se puede deducir que a través de las Tutelas Constitucionales, se reconocen los derechos jurídicamente protegidos del gobernado, los derechos humanos o del hombre consagrados en nuestra Constitución, o bien los derechos públicos subjetivos.

Los derechos públicos subjetivos en sentido amplio tienen contenidos derechos de libertad, de propiedad, de igualdad y de seguridad jurídica, sujetos al principio de legalidad: "La Autoridad Estado únicamente puede hacer lo que la ley le permite, en tanto que el particular puede hacer únicamente lo que la ley no le prohíbe", lo cual se traduce en una autolimitación del Estado por virtud de la soberanía; estos derechos públicos subjetivos en sentido amplio pueden a su vez y dado a la gran cantidad de estos en nuestra Constitución, en derechos públicos subjetivos que todos los gobernados tenemos, tal y como lo señala el artículo 1º. Constitucional al establecer "Todo individuo gozará ..." estableciendo derechos de igualdad y libertad, ya que no hace distinción de mexicanos o extranjeros, ciudadanos o no ciudadanos, persona física o persona colectiva; encontramos de igual manera derechos públicos subjetivos de naturaleza política, reduciéndose así el círculo de gobernados jurídicamente protegidos por este tipo de derechos al limitarlos únicamente para los ciudadanos, como los contenidos en los artículos 34 y 35 de nuestra Constitución, excluyendo así a los extranjeros, y a los que no reúnan los requisitos establecidos por la Constitución respecto a la ciudadanía; y

reduciendo aún más el círculo encontramos derechos públicos subjetivos de naturaleza civil, limitándolo a persona físicas y personas colectivas que se encuentren en situaciones civilmente reguladas como la seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 Constitucional y la propiedad contenida en el artículo 27 Constitucional y quedando aún más reducido el círculo encontramos los derechos públicos subjetivos de naturaleza social, ya que estos protegen específicamente a trabajadores y patronos, sindicatos de trabajadores y asociaciones patronales, regulados por el artículo 5º. Constitucional y específicamente por el artículo 123; para tenerlo más claro se maneja el siguiente cuadro explicativo.



## 2.2. CONCEPTO DE DERECHO PUBLICO SUBJETIVO

"Los derechos humanos son las facultades que los hombres tienen, por razón de su propia naturaleza, de la naturaleza de las cosas y del ambiente en que viven, para conservar, aprovechar y utilizar libre, pero lícitamente, sus propias aptitudes, su actividad, y los elementos de que honestamente pueden disponer, a fin de lograr su bienestar y su progreso personal, familiar y social."<sup>1</sup>

En los regímenes democráticos o liberales las personas deben tener expedito el ejercicio de sus derechos humanos, que a tal efecto deben estar incorporados en los respectivos sistemas legislativo y gubernativo, es por eso, que los derechos públicos subjetivos se pueden definir así:

"Los derechos públicos subjetivos son las distintas prevenciones que la soberanía ha impuesto en la ley constitutiva del Estado, como limitaciones y obligaciones en la actuación de los órganos gubernativos, para que los propios órganos respeten y permitan que las personas disfruten y ejerzan libre y eficientemente, dentro del marco de las leyes, los derechos humanos declarados en la misma ley constitutiva."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bazdresh, Luis. Garantías Constitucionales. 5ta. ed. Ed. Trillas. México 1998. p. 34

<sup>2</sup> IDEM.

## **2.3. SUJETOS DE LOS DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS**

### **a) SUJETO ACTIVO**

El ilustre maestro Ignacio Burgoa, define al sujeto activo como "aquella persona en cuya esfera operen o vayan operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal."<sup>3</sup>

En esta tesitura sujeto activo puede ser cualquier persona física, persona moral de derecho privado (sociedades o asociaciones), entidades de derecho social (sindicatos obreros patronales y las comunidades agrarias), empresas de participación estatal, organismos descentralizados cuando estos asuman el carácter de gobernado frente algún órgano del Estado.

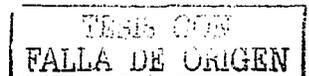
### **b) SUJETO PASIVO**

"Esta integrado por el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo. Estas, son las directamente limitadas en cuanto a su actividad frente a los gobernados por las garantías individuales como manifestaciones de la restricción jurídica del poder de imperio, siendo el Estado el sujeto pasivo mediato de la relación de derecho respectivo."<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Burgoa, Orihuela Ignacio. Garantías Individuales. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p. 174

<sup>4</sup> IBIDEM. p. 178



## 2.4. NATURALEZA DE LOS DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS

Como el propio concepto lo indica en primer lugar, podemos darnos cuenta de que estamos ante la presencia de un derecho, entendiendo este como una "potestad que se impone al Estado y a sus autoridades, o sea, porque los sujetos pasivos de la relación están obligados a respetar su contenido, el cual, se constituye por las prerrogativas fundamentales del ser humano. En este sentido, la potestad del gobernado de exigir a las autoridades estatales y, por ende, al Estado, el mencionado respeto, la indicada observancia, no es un mero hecho o una simple posibilidad de actuar del titular de la garantía individual y cuyo cumplimiento o acatamiento podrían eludirse. Por el contrario dicha potestad prevalece contra la voluntad estatal expresada por conducto de las autoridades, la cual debe acatar las exigencias, los imperativos de aquélla, por estar sometida obligatoriamente."<sup>6</sup>

Son derechos públicos "porque se hace valer frente a un sujeto pasivo, como son las autoridades estatales y el Estado mismo."<sup>7</sup>

Como señala Bazdresch son públicos "puesto que están incorporados a la Constitución, que las instituye en beneficio de las personas y a cargo de las autoridades, como limitaciones en el ejercicio de los órganos gubernativos en general, y cuya satisfacción importa al interés social como al individual."<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> IBIDEM. p. 180

<sup>7</sup> IDEM

<sup>8</sup> Bazdresch. Op. Cit. Supra (2) p. 18

Por cuanto están exclusivamente a cargo del poder público, a través de sus distintos órganos y dependencias que desarrollan las funciones gubernativas; el poder público que los instituyó es el único que debe responder de su efectividad, y por tanto, es el único obligado, como sujeto pasivo, a hacerlos respetar; en tanto que las personas no tienen que hacer absolutamente nada para que sus derechos sean respetados por las autoridades, basta que su actuación no rebase el marco establecido por la Constitución.

Ignacio Burgoa, los considera derechos subjetivos "porque implica una facultad que la ley (en este caso la Constitución) otorga al sujeto activo (gobernado) para reclamar al sujeto pasivo (autoridades y Estado) determinadas exigencias, ciertas obligaciones."<sup>9</sup>

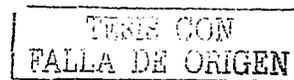
Son subjetivos por que no recaen sobre cosas materiales, sino que simplemente dan una acción personal para lograr que el órgano gubernativo que corresponda respete los derechos garantizados.

## **2.5. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS**

Por sus valores constitucionalmente protegidos, sus efectos y finalidades peculiares, los derechos públicos subjetivos pueden ser clasificados

---

<sup>9</sup> Burgoa. Op. Cit. Supra (7)



en cuatro grupos que los distinguen entre sí, ya que unos regulan la igualdad, otros la libertad, algunos la propiedad y otros más la seguridad jurídica.

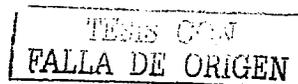
### **2.5.1. DERECHOS DE IGUALDAD**

"Prohíben la discriminación de los seres humanos y pugnan por el trato digno del hombre y por su igualdad ante la ley."<sup>10</sup> Los localizamos en los siguientes artículos constitucionales: 1º en cuanto a la igualdad constitucional, 2º al prohibir la esclavitud, 3º por el derecho de todo individuo a la educación, 4º por la prohibición de discriminaciones basadas en el sexo, 12 al prohibir la concesión y uso de títulos nobiliarios, 13 en cuanto a la prohibición de fueros y privilegios que quebranten el principio de igualdad del ser humano y 15 en cuanto al respeto a todos los hombres y ciudadanos de los derechos establecidos en la Constitución.

### **2.5.2. DERECHOS DE LIBERTAD**

Los encontramos en los siguientes artículos constitucionales: 4 segundo párrafo, al consagrar la libertad de procreación, 5 al regular la libertad de ocupación, 6 y 7 al prescribir el libre ejercicio de expresar las ideas, 8 al consagrar el derecho de petición, 9 al establecer las libertades de reunión y asociación, 10 en cuanto a la libertad de posesión y portación de armas, 11 al consagrar las libertades de tránsito y domicilio, 24 al consagrar el derecho de los gobernados de profesar la creencia religiosa que decida, 28 al establecer a

<sup>10</sup> Sanchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p.608



favor de los gobernados la libertad de dedicarse a la misma actividad que otros desarrollen.

### **2.5.3. DERECHOS DE PROPIEDAD**

"La propiedad es el derecho que determina la pertenencia de un bien a favor de una persona y la faculta a usarlo, disfrutarlo y disponer de él libremente. De esta manera, el titular de ese derecho puede dar a su bien el uso que desee: obtener de él los frutos naturales o civiles que estime pertinentes y donarlo, gravarlo o enajenarlo cuando sea su voluntad.<sup>11</sup> El artículo 27 constitucional contempla tres tipos de propiedad: la privada, contenida en el primer párrafo cuando se transmite el dominio de tierras a los particulares, la social, identificando con esta denominación a la titularidad que sobre tierras, bosques y aguas tienen los núcleos de población ejidales y comunales y los grupos indígenas; y la pública referida a los títulos que determinan la pertenencia de los bienes a favor de la Federación, Distrito Federal, Entidades Federativas y Municipios.

### **2.5.4. DERECHOS DE SEGURIDAD JURÍDICA**

"En esta materia la Constitución establece diferentes reglas que los gobernantes deben cumplir cuando en el ejercicio de una atribución afectan la esfera jurídica de los gobernados."<sup>12</sup> Comprenden básicamente los artículos 14 y 16 con las siguientes modalidades: en general, obligan a todas las autoridades

---

<sup>11</sup> IBIDEM. p. 622

<sup>12</sup> IBIDEM. p. 625

que estén en posibilidad de producir actos de molestia y de privación. En especial las que se pueden aplicar leyes retroactivas en perjuicio de los gobernados; intervenir en el ejercicio de la acción penal y en los procesos correspondientes; los requisitos que deben satisfacer las ordenes de autoridad que signifiquen molestias a los particulares, en ordenes de cateo y las practicadas por autoridades administrativas.

## **2.6. DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS EN MATERIA FISCAL**

Los derechos públicos subjetivos consagrados en nuestra Constitución son de gran importancia ya que estos delimitan el actuar del Estado, de ninguna manera y por ningún motivo estos derechos pueden verse transgredidos, siendo que como el Estado ha de percibir de los particulares los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, no debe impedir o coartar el ejercicio de estos derechos reconocidos por la Constitución, y es por ello y dada su importancia que debemos establecer cuales son estos y los criterios contenidos dentro de sus preceptos.

### **2.6.1. DERECHO DE PETICIÓN**

El artículo 8 de nuestra Constitución consagra el derecho de petición señalando que: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y

respetuosa: pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.<sup>13</sup>

Este derecho es un ejemplo de acción del individuo en relación a los funcionarios y empleados públicos, el cual no sólo consiste en un simple respeto de los miembros del poder público sino también en una obligación de hacer, ya que se impone a estos la obligación de contestar a las peticiones que reúnan los requisitos de haberse formulado por escrito, de manera pacífica y en forma respetuosa.

## **2.6.2. PRINCIPIO DE IGUALDAD**

El artículo 13 de la Constitución consagra la no aplicación de leyes privativas o bien el principio de igualdad al señalar: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales."<sup>14</sup>

Esto quiere decir que cualquier ley y no sólo las referidas a la materia fiscal deben reunir los requisitos de generalidad, abstracción e impersonalidad de tal manera que por ningún motivo han de referirse a una persona o grupo determinado de personas por que estaríamos ante una violación, sino que esta

---

<sup>13</sup> Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política

<sup>14</sup> IDEM

debe de establecerse en forma tal que cualquier persona cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del crédito fiscal deba ser sujeto del impuesto.

Al efecto la Suprema Corte de Justicia en resolución del Pleno de octubre de 1993 estableció:

**"MAQUINAS REGISTRADORAS DE COMPROBACIÓN FISCAL. SU IMPOSICIÓN NO VIOLA EL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL.-** El artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, al establecer, en su penúltimo párrafo, que los contribuyentes con local fijo tendrán obligación de registrar el valor de los actos o actividades que realicen con el público en general en las máquinas registradoras de comprobación fiscal, cuando se las proporcione la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, no viola el artículo 13 de la Constitución Federal, conforme al cual nadie puede ser juzgado por leyes privativas, entendiéndose por éstas, aquéllas cuyas disposiciones se extingan después de aplicarse a un caso concreto y determinado de antemano y que se apliquen en consideración de especie o persona, toda vez que el precepto legal referido establece la obligación relativa para toda una categoría indeterminada de sujetos, como son todos aquellos comerciantes con local fijo, cumpliendo así con los principios de generalidad, abstracción e impersonalidad de la ley, y el hecho de que no comprenda dentro de los sujetos obligados a los contribuyentes que carezcan de local fijo, no puede dar lugar a considerar que se falte a los principios señalados, y que, por tanto, se trate de una disposición privativa, ya que la obligación se establece por igual para todos los que se sitúen en el mismo supuesto legal, es decir, para toda una categoría

indeterminada de causantes y no para casos concretos. Amparo en revisión 250/93. Ernesto Madrigal, S.A. de C.V. 3 de agosto de 1993. Mayoría de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitron. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.<sup>15</sup>

### 2.6.3. IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

Consagrada por el artículo 14 Constitucional, al señalar que: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."<sup>16</sup> Lo cual se traduce en que tratándose de materia fiscal, no debe por ningún motivo aplicarse leyes que no tengan vigencia, es decir, que hayan sido derogadas por otras de reciente publicación, de tal manera que las situaciones previstas por las leyes anteriores seguirán tramitándose y tendrán plena existencia y validez conforme a la ley que estaba vigente en el momento de su nacimiento y por lo tanto dichas leyes fiscales nuevas no podrán afectar estas situaciones ni los derechos de los contribuyentes.

Tomando en cuenta el principio de que "una ley nueva no debe afectar los hechos realizados antes de su vigencia", la cual corresponde a aquella elaborada por el Derecho Romano y el Canónico en los siguientes términos: *Leges et Constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta proeteria revocari*; así como lo contenido en el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria que señala que las contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes al momento de su

<sup>15</sup> Flores Zavala, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas. 33ª. ed. Ed. Porrúa. México 2001. p.182

<sup>16</sup> Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política

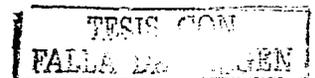
causación, pero les serán aplicables las normas que sobre procedimiento se expidan con posterioridad.

El desarrollo de este principio en materia fiscal, se puede desarrollar como sigue:

A) "Las leyes impositivas sólo son aplicables a las situaciones que la misma ley señala, como hecho generador del crédito fiscal, que se realicen con posterioridad a su vigencia. Si una ley pretende aplicar el impuesto a una situación realizada con anterioridad, será una ley retroactiva.

B) La ley tributaria puede gravar los efectos no producidos de un acto o contrato, aun cuando éste se haya realizado o celebrado antes de su expedición, si el hecho generador del crédito fiscal consiste en esos efectos. Es decir, si el hecho generador es la realización de determinados efectos de un acto o contrato, no podría aplicarse el gravamen a los efectos ya producidos, de acuerdo con lo expuesto, pero sí podrá aplicarse a los que se realicen con posterioridad.

C) Las modificaciones que se introduzcan a los elementos esenciales de un impuesto, cuota, base, deducciones, etc., sólo son aplicables a los hechos generadores realizados con posterioridad a la reforma, pero no a los anteriores. Cuando se realiza la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, nace automáticamente el impuesto; es posible que falte su determinación en cantidad líquida, pero ya se ha causado; en consecuencia, si ya se causó el impuesto de acuerdo con las disposiciones



vigentes en ese momento, cualquiera modificación que se pretenda hacer sobre los elementos esenciales, será retroactiva, porque afectará a un hecho ya realizado.

D) Aun en los casos en que las nuevas cuotas del impuesto sean más bajas que las anteriores, sólo serán aplicables a partir de su vigencia. No debe incurrirse en el error de considerar que aplicar la ley retroactivamente en estos casos, sería en beneficio del causante. En materia impositiva no deben buscarse beneficios aislados; aplicar la cuota más benigna retroactivamente, causa perjuicio a los que pagaron de acuerdo con la ley anterior, porque quedarían en situación desventajosa.

E) Las normas procesales para la determinación del crédito fiscal, para el ejercicio de la facultad coactiva o para la fase contenciosa, se deben aplicar, desde luego, a los procedimientos en trámite, pero respetando las actuaciones ya realizadas." <sup>17</sup>

#### **2.6.4. DERECHO DE AUDIENCIA**

El artículo 14 Constitucional, en su segundo párrafo, establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Flores Zavala, Op. Cit. Supra (15)

<sup>18</sup> Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política

Este derecho consiste en ser oído y vencido en juicio, de tal manera que se le de al contribuyente la oportunidad de defender su posición ante las autoridades competentes, derecho que deberá hacer valer en tiempo y forma so pena de perderlo en caso de no hacerlo así, según criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en resolución del 26 de agosto de 1937, Exp. 8658/937, pág. 5330.

Tomando en cuenta lo anterior se pueden derivar las siguientes reglas:

1.- "Las autoridades fiscales deben sujetarse estrictamente a las disposiciones legales relativas.

2.- Las leyes que regulen los procedimientos administrativos para la determinación del crédito fiscal, para su cobro y para su impugnación, deben reconocer en lo posible el derecho del particular para ser oído, es decir, la oportunidad para que presente pruebas y alegue a su favor"<sup>19</sup>, lo cual tendrá el efecto de evitar que el particular sea privado de sus propiedades, posesiones o derechos, por un acto de la administración mediante disposiciones ejecutivas.

### **2.6.5. PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Deriva en materia fiscal en el siguiente principio "Las resoluciones de la administración en materia fiscal se deben dictar por escrito, por autoridad

---

<sup>19</sup> IDEM

competente y con expresión de los fundamentos de hecho y de derecho en que se base, los que se harán del conocimientos de los interesados."

El artículo 16 Constitucional en su primer párrafo señala "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."<sup>20</sup>

Este principio establece que sólo las autoridades fiscales pueden dictar resoluciones o tramitar procedimientos fiscales, que estos actos de autoridad deben estar fundados y motivados, es decir, establecer el por que de esa resolución o procedimiento, así como los preceptos en los que descansa su fundamento.

Por otra parte, el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación establece la presunción de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, sin embargo, el mismo precepto deja abierta la posibilidad de que dichos actos y resoluciones pudieran carecer de legalidad al señalar que dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven esos actos y resoluciones, cuando el particular los niegue lisa y llanamente.

Dicho principio se ve reforzado por lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en sus fracciones I y II que a la letra señala:

---

<sup>20</sup> IDEM

**"Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:**

**I.- Incompetencia del funcionario que le haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.**

**II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso."**<sup>21</sup>

El mismo artículo 16 Constitucional señala: "En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia levantándose al concluirse, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia." "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación

<sup>22</sup> Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este último párrafo se autoriza la realización de actos que tengan por objeto la inspección de papeles y libros de los contribuyentes con el objeto de conocer si se ha cumplido con las obligaciones fiscales; aunque si bien la Constitución señala que se deberán observar las mismas formalidades que para las ordenes de cateo, es necesario precisarlas de acuerdo a lo previsto por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación: "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito;

II.- Señalar la autoridad que lo emite;

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

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigido, se señalan los datos suficientes que permitan su identificación."<sup>23</sup>

## **2.6.6. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PRONTA, EXPEDITA Y GRATUITA**

El artículo 17 Constitucional establece: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho."<sup>24</sup> Lo cual se traduce en el hecho de que la autoridad fiscal no puede a su voluntad modificar las resoluciones administrativas, debiendo iniciar un juicio ante el

<sup>23</sup> Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación

<sup>24</sup> Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualizándose así la hipótesis contenida en el precepto constitucional citado.

Este derecho se refuerza con lo previsto en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación que establece: "Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales."<sup>25</sup>

Por otra parte, el citado artículo 17 Constitucional, también establece el principio de justicia pronta y expedita al señalar: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial."<sup>26</sup>

Lo anterior quiere decir, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede negarse a conocer de los asuntos fiscales que los contribuyentes y en su caso las autoridades fiscales le promuevan y que dicho Tribunal deberá resolver las controversias en los términos establecidos.

En el mismo párrafo del artículo en mención se señala: "Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."<sup>27</sup> Esto se encuentra reglamentado por el artículo 201 del Código Fiscal de la Federación en el que se establece: "En los juicios que se tramitan ante el

---

<sup>25</sup> Op- Cit. Supra (23)

<sup>26</sup> IDEM

<sup>27</sup> IDEM

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.”<sup>28</sup>

Con lo anterior queda claro que los servicios de administración de justicia en materia fiscal deberán ser totalmente gratuitos en la inteligencia de que cualquier gasto por diligencias, expedición de copias, actas u otros documentos que no constituyan en si un actuar del Tribunal será a cargo de la parte interesada o solicitante.

### **2.6.7. CONFISCACIÓN DE BIENES**

El artículo 22 de la Ley Fundamental establece: "Quedan prohibidas las penas de mutilación, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.”<sup>29</sup>

Ernesto Flores Zavala sostiene: "El segundo párrafo del artículo 22, autoriza al poder legislativo a establecer leyes tributarias con tasas, tarifas o

---

<sup>28</sup> Op. Cit. Supra (25)

<sup>29</sup> Op. Cit. Supra (27)

cuotas que sean confiscatorias, ya que el mismo expresa que no se considera como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas. Esto es incorrecto en virtud de lo establecido por el artículo 31 Constitucional fracción IV de la obligación de los mexicanos para contribuir al gasto público, tanto de la Federación como de los estados y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."<sup>30</sup>

Francisco de la Garza observa que cuando el artículo constitucional nombrado se refiere a la figura jurídica de la confiscación "No está autorizado el Estado a aprobar impuestos confiscatorios. Establece más bien que el causante omiso, que ha dañado con su apatía al erario y a los demás contribuyentes cumplidos, puede sufrir la acumulación, en un momento dado, de los impuestos y de las sanciones correspondientes, aun cuando ello equivalga a la confiscación de sus bienes. Esto lo permite la Constitución en forma excepcional con la mira de evitar que los particulares evadan el pago puntual de sus contribuciones, suponiendo que el Estado no puede, en ninguna ocasión, apropiarse totalmente de su patrimonio. Fuera de este caso, ningún argumento de carácter general, tendiente a la aprobación de impuestos confiscatorios es de aceptarse, porque entrañaría una violación al principio de proporcionalidad del artículo 31. Por lo contrario, el Estado nutre sus arcas públicas de la actividad desarrollada por los particulares, y no le conviene destruirla a través de esa clase de medidas; debiendo, más bien, fomentarla con el propósito de impulsar el progreso económico."<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Flores Zavala. Op. Cit. Supra (17) p. 190

<sup>31</sup> De la Garza citado por Carrasco Iriarte. Derecho Fiscal Constitucional. 3ª. ed. Ed. Harla. México 1997. p.113

**CAPITULO TERCERO**  
**DERECHO DE PETICIÓN**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **DERECHO DE PETICIÓN**

### **3.1. CONCEPTO DE DERECHO DE PETICION**

La existencia de este derecho es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad. Sociológica e históricamente el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada vindicta privada en donde cada cual hacia justicia por su propia mano, lo cual significaba un principio de caos y desorden en la vida social, siendo necesario que el poder se invistiera con la facultad de ser el garante del orden jurídico, manifestada en actos de autoridad, los que, con el auxilio de la fuerza material, en casos necesarios, harían efectivo el imperio del Derecho.

El régimen de venganza privada fue dejando paso al régimen de autoridad en la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la sociedad humana. Por consiguiente, el individuo que veía menoscabados sus derechos por cualquier causa, ya no ejercía directamente represalias contra aquél o aquellos a quienes consideraba como autores de tal menoscabo o afrenta, sino que ocurría a las autoridades, miembros del gobierno de la sociedad a que pertenecía, para que por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado.

**"El derecho de pedir, contrario y opuesto al de venganza privada, eliminado éste de todos los regímenes civilizados, es por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos cálidamente."<sup>1</sup>**

**El derecho de petición "Consiste en el reconocimiento de las facultades de todos los habitantes de un país para dirigirse a las autoridades públicas a fin de reclamar u observar alguna cosa incúmbete a esta última."<sup>2</sup>**

**"Para Emilio O. Rabasa el derecho de petición se puede definir "como la facultad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad solicitando algo, y el deber correlativo impuesto a quienes ejercen el poder público de contestar por escrito los pedimentos."<sup>3</sup>**

**Rafael De Pina Vara lo conceptúa como un "derecho reconocido por la Constitución a los ciudadanos, en virtud del cual éstos pueden dirigirse a las autoridades en demanda de algo que estimen justo y conveniente."<sup>4</sup>**

**De los conceptos mencionados en párrafos anteriores podemos desprender que el derecho de petición constituye la obligación del órgano gubernativo, funcionarios y empleados públicos, de atender adecuadamente las**

<sup>1</sup> Burgoa, Orihuella Ignacio. Garantías Individuales. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p.p. 376-377

<sup>2</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA Tomo VII. Edit. Bibliografica Argentina. Buenos Aires 1989. p. 110

<sup>3</sup> Emilio O. Rabasa. Citado por Rigoberto Reyes Altamirano. El Aspecto Fiscal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Paxx. México 1999. p. 96

<sup>4</sup> De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 25ª. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p.405

peticiones que en uso de su facultad consagrada por la Constitución les formulen los gobernados, sujetándose a los términos y requisitos establecidos por la propia Ley Suprema.

### **3.2. BASE CONSTITUCIONAL**

El origen del derecho de petición en México se da en la Constitución de Apatzingán (1814), la cual en su artículo 37 señalaba: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública", aunque si bien no se precisaba el derecho de petición también es cierto que no lo prohibía.

"La Constitución de 1824 tampoco mencionó el derecho de petición; pero el hecho de que a nadie se estorbó que pidiera al poder legislativo ó al administrativo lo que creyera conveniente al bien público, porque está en la conciencia del republicano que todo hombre puede hacer legalmente todo aquello que no le prohíbe la ley.

Las leyes constitucionales de 1836 o Siete Leyes no reconocían explícitamente el derecho de petición; pero tampoco establecían de una manera expresa que el hombre no pudiera pedir al poder legislativo o administrativo el establecimiento de leyes o de medidas gubernativas que se creyeran convenientes al Estado.

Nada extraño que las Bases Orgánicas (1843), no consignarán en principio el derecho de petición, sin embargo se ejercito entonces y después como una cosa admitida y perfectamente legal.

En el Acta de Reformas de 1847, se declaró que es derecho de los ciudadanos "ejercer el de petición", declaración que reconoce como antecedente directo e inmediato el "voto".

No es si no hasta la Constitución de 1857 que esta recoge tal derecho en su artículo 8 al señalar: "Ser derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes."<sup>5</sup>

La Constitución de 1917 reconoce el derecho de petición al consagrar en el artículo 8: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República." Y en el artículo 35 en su fracción V al señalar: "Son prerrogativas del ciudadano: V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Montiel y Duarte Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. 6ª. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p. 285-290

<sup>6</sup> Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política

### **3.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE PETICIÓN**

La naturaleza jurídica del derecho de petición corresponde a un derecho público subjetivo consagrado en el artículo 8 de la Ley Fundamental; en virtud de que la titularidad de la potestad o facultad jurídica de petición corresponde al gobernado en general, es decir, a toda persona física o moral que tenga este carácter; la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escrita de cualquier índole, la cual adopta el carácter de petición administrativa, acción recurso, etc. y el Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), por la relación jurídica consignada en el artículo 8 Constitucional entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por el otro tienen como obligación no una abstención sino un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado le eleve independientemente del sentido y términos en que esté concebido.

### **3.4. EXTENSIÓN Y LIMITACIONES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO DE PETICION**

Del primer párrafo del artículo 8 Constitucional se puede desprender la extensión y límites del derecho de petición; dicho precepto señala: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> IDEM



Analizando lo anterior podemos desprender que el derecho de petición, es en primer lugar extensivo por el hecho de que no restringe su ejercicio a determinadas personas, o a gobernados que reúnan ciertas calidades en cuanto a su persona, por lo cual podemos decir que el derecho de petición es extensivo a todo hombre, sea ciudadano o no lo sea, sea nacional o extranjero; sin embargo, el párrafo en comento establece como limitación que cuando el objeto de la petición se refiera a materia política, entonces no podrá ejercerlo sino únicamente el ciudadano mexicano que conforme al artículo 34 de la propia Constitución haya reunido los siguientes requisitos: 1) Tener la calidad de mexicanos; 2) Haber cumplido dieciocho años; y 3) Tener un modo honesto de vivir; es así como el extranjero en virtud de tal limitación puede peticionar en materias civiles, penales, administrativas, etc., con excepción como se ha apuntado de la materia política, lo cual queda reafirmado con la prerrogativa concedida por el artículo 35 fracción V de la Constitución únicamente a los ciudadanos mexicanos de poder ejercer el derecho de petición en cualquier clase de negocios.

"Siendo así que lo que era considerado como un derecho político fue dividido por la Constitución de 1857 en dos clases: derecho de petición como de todo hombre, siendo el que puede ser ejercido por cualquiera indistintamente en materia que no sea política; y el que debe rigurosamente llamarse derecho político, siendo el que sólo puede ser ejercido en materia política por el ciudadano mexicano, con la calidad de que dicha petición sea por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

escrito, pacífica y respetuosa, ya sea uno, ya sea muchos los individuos que ejerciten tal derecho."<sup>8</sup>

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha sostenido la siguiente Jurisprudencia:

"PETICION, DERECHO DE. TAMBIEN EN MATERIA POLITICA PROCEDE.- El artículo 8o. Constitucional establece en su primer párrafo: "Los funcionarios y empleados públicos, respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República". Conforme al precepto en comento, la única excepción que se consigna, es la de que en materia política sean solamente los ciudadanos de la República Mexicana quienes podrán ejercer el derecho de petición. Por tanto, si a las autoridades señaladas como responsables en la demanda de amparo se les atribuye no haber dado respuesta a las solicitudes planteadas; y pese a que puede considerarse que encierran aspectos políticos así como las posible respuestas, tal hipótesis no queda excluida en el precepto constitucional; por ende, es incorrecto que el a quo haya desechado, por notoriamente improcedente, la demanda de amparo por estimar que la no respuesta reclamada, encierra derechos políticos y respecto de los cuales, la autoridad judicial no debe intervenir."<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Montiel y Duarte. Op. Cit. Supra (3) p. 290

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tesis 59 de la Compilación 1917 - 1965. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Epoca. P. 456

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.4. REQUISITOS:**

El ejercicio del derecho de petición lo condiciona el párrafo primero del artículo 8 Constitucional, a los siguientes requisitos: a) Que se formule por escrito, b) Que se haga de manera pacífica, y c) Que sea respetuosa.

#### **a) QUE SE FORMULE POR ESCRITO**

Por escrito debemos entender, que se presente en documento o cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso.

Esto quiere decir que "el derecho de petición no puede ser ejercido de palabra, y la razón de ser de esta prescripción de forma, puede comprenderse calculando los inconvenientes que tendría esta manera de ejercitar el derecho de petición."<sup>10</sup>

Al respecto es necesario hacer la siguiente aclaración, "si queremos que la petición produzca su debida eficacia, no basta el de hacerla por escrito, sino que, además debemos revestir nuestra petición escrita formalmente, es decir, en el escrito haremos una relación de la serie de hechos o actos que permitan otorgarle una configuración lógica y determinada que prepare y forme la voluntad de la autoridad y que sean suficientes para generar el acto o contestación según corresponda."<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Montiel y Duarte. Op. Cit. Supra (8) p. 289

<sup>11</sup> Polo Bernal, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. Edit. Porrúa. México 1993. p. 95-96

## **b) DE MANERA PACIFICA**

Entendiéndose por manera pacífica que no represente alteración o contradicción a los lineamientos establecidos por el Estado, puesto que no es un medio para ejercer presión o violencia sobre la autoridad, "No debe contener amenazas a los servidores públicos o funcionarios, esto como elemental regla de convivencia social."<sup>12</sup>

## **c) EN FORMA RESPETUOSA**

Esto es que el derecho de petición se debe ejercer observando cortesía a las autoridades, "Sin proferir insultos ni ofensas esto para atender a la dignidad propia de la autoridad."<sup>13</sup>

Para Efraín Polo, el término respetuoso no es otra cosa que el ropaje cortés que debe vestir todos nuestros actos, y más el de una solicitud, el cual aleja toda injuria que se pudiera expresar a la autoridad."<sup>14</sup>

## **3.5. OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD**

Correlativamente a la potestad de la persona, encontramos la obligación de la autoridad que consiste en la respuesta que se deba dar a lo solicitado.

<sup>12</sup> Sanchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 3a. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p. 616

<sup>13</sup> IDEM

<sup>14</sup> Polo Bernal. Op. Cit. Supra (11)

Obligación que se desenvuelve en: a) Acordar lo peticionado, b) Dar a conocer el acuerdo al peticionario, y c) Hacer esa comunicación en breve término.

### **a) ACUERDO ESCRITO**

Para Ignacio Burgoa, el 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."<sup>14</sup>

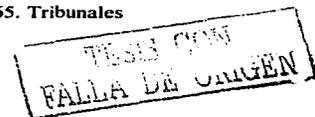
Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido las siguientes jurisprudencias:

"PETICION. EL DERECHO RELATIVO NO IMPLICA QUE LAS AUTORIDADES LA RESUELVAN EN UN DETERMINADO SENTIDO.-El derecho de petición, consagrado en el artículo 8o. constitucional, no implica que las autoridades emitan su resolución precisamente en el sentido expresado por los interesados, puesto que tal garantía sólo obliga a contestar oportunamente, en breve término, y por escrito, las promociones que se presenten."<sup>15</sup>

"PETICION, DERECHO DE. NO CONSTRIÑE A RESOLVER DE CONFORMIDAD CON LO SOLICITADO.- Las garantías consagradas en el

<sup>14</sup> Burgoa. Op. Cit. Supra (1) p. 377

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tesis I.3º.A.591 A. De la Compilación 1917-1965. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Epoca. p. 169



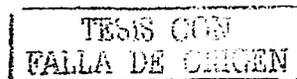
artículo 8o. constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.”<sup>16</sup>

“DERECHO DE PETICION, ALCANCE LEGAL DEL.- 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, por tanto, una autoridad cumple con la obligación que le impone este precepto, al dictar un acuerdo, expresado por escrito, respecto de la solicitud que se le haya hecho, con independencia del sentido y términos en que esté concebido.”<sup>17</sup>

Sobre el particular, resulta claro que la petición no forzosamente tiene que resolverse conforme a lo solicitado por el peticionario, pues en un régimen de derecho como el nuestro, la autoridad tendrá que emitir su resolución de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Ahora bien, si la resolución respectiva no se encuentra ajustada a derecho, el particular tendrá a su alcance los medios de defensa expeditos para combatirla, sin que dicha resolución pueda considerarse en sí violatoria del artículo 8 Constitucional, pues el mismo únicamente obliga a la autoridad a emitir una resolución o acuerdo respecto a las peticiones que le sean presentadas por los gobernados.

<sup>16</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: XI- Marzo. De la Compilación 1917-1965. Tercer Tribunal Colegiado de Circuito. Octava Epoca. p. 331

<sup>17</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: VII- Enero. De la Compilación 1917-1965. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Octava Epoca. p. 263



Siguiendo las ideas de Juventino V. Castro contenidas en su libro *Garantías y Amparo y a efecto de reforzar lo anterior, puede decirse que se satisface el ejercicio del derecho constitucional en estudio "en el momento en que se atiende la petición de una persona, dándosele una contestación en el sentido que se considere que es procedente, pero no tiene por que ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que se estima ilegal de parte de las autoridades, cabe la inconformidad del peticionario."*

## **b) HACER DEL CONOCIMIENTO DEL SOLICITANTE**

Como podemos observar el hecho de contestar una solicitud no presupone que el peticionario haya recibido real y materialmente la misma o quedado enterado de su contenido, de esta manera, es necesario que la autoridad este obligada a dictar el acuerdo procedente, por una parte, y por otra, hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término, siendo así que no es suficiente que la autoridad, dicte su acuerdo, sino también que lo haga del conocimiento del peticionario de manera fehaciente.

Para tal efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia ha manifestado:

"DERECHO DE PETICION. NOTIFICACION DEL.- Aun cuando la responsable señale haber dado respuesta a la solicitud que el quejoso le presentó de acuerdo con el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si no demuestra de manera fehaciente que la

TESIS CON  
SELLO DE ORIGEN

respuesta a tal solicitud, le fue notificada al solicitante, debe considerarse que no dio contestación al peticionario, violando con ello el precepto constitucional en comento."<sup>18</sup>

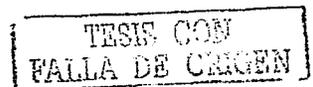
**"DERECHO DE PETICION. DEBE NOTIFICARSE EN FORMA PERSONAL LAS FASES DEL TRAMITE PARA CONTESTAR LA SOLICITUD CORRESPONDIENTE.-** Por encima de cualesquiera norma secundaria o decreto, se debe atender el texto del artículo 8o. constitucional, que no admite más interpretación que la literal derivada de su simple lectura, de donde se obtiene que es necesario notificar el acuerdo recaído a una petición, en forma personal, notificación que incluye la de todas las fases del trámite requerido para contestar la solicitud."<sup>19</sup>

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia transcrita, sostiene que cuando la petición da lugar a la sustanciación de un procedimiento, el artículo constitucional en comento no solamente obliga a la autoridad dar a conocer al particular el resultado final del mismo, sino que también le impone la obligación de darle a conocer al gobernado todos los trámites que se vayan presentando durante ese procedimiento.

---

<sup>18</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: III Marzo. De la Compilación 1917-1965. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. Octava Epoca. p. 975

<sup>19</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: XXX - Marzo. De la Compilación 1917-1965. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Octava Epoca. p. 426



**"PETICION, DERECHO DE. PRUEBA DE LA NOTIFICACION.-** Para que en el juicio de amparo promovido por violación del artículo 8o. constitucional se considere satisfecha la obligación de las autoridades de hacer conocer su acuerdo al peticionario, es menester que se demuestre, en forma fehaciente, que el oficio en que se dice haber desahogado la petición fue notificado a la parte interesada. Y no hay precepto legal que fundamente la pretensión de las responsables en el sentido de que esa carga de probar queda satisfecha con la demostración de que depositaron el oficio en el Correo, en forma certificada, sino que sería menester demostrar que la parte quejosa recibió ese oficio. Tal cosa podría hacerse, en principio, mediante la notificación personal, o mediante el acuse de recibo de Correo, firmado por el peticionario, pero no con el simple depósito de la pieza. Y en estos casos resultaría insostenible alegar que para que el amparo proceda se debe reclamar también en forma explícita la validez de la notificación, pues esta cuestión va necesariamente implicada en el planteamiento de la violación al derecho de petición: basta que el quejoso alegue que no se le ha dado respuesta, para que la pretendida notificación invocada por las autoridades sea materia de la controversia constitucional. Y alegar lo contrario podría parecer apuntar, más que el deseo de acatar puntualmente la Constitución, el deseo de eludir su cumplimiento mediante interpretaciones rigoristas del procedimiento de amparo."<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: 75 Sexta Parte. De la Compilación 1917-1965. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Época. p. 47

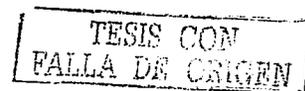
Sin embargo no sólo en este rubro se establece como obligación de la autoridad hacer del conocimiento el acuerdo recaiga a la petición, sino que es necesario que el peticionario señale en su escrito el domicilio o lugar en el que deba tener conocimiento de la respuesta, tal y como lo señala la siguiente jurisprudencia.

**"DERECHO DE PETICION. PARA QUE LA AUTORIDAD HAGA SABER EN BREVE TERMINO SU RESOLUCION AL PETICIONARIO ES NECESARIO QUE SEÑALE DOMICILIO EN SU SOLICITUD RELATIVA.-** El derecho de petición contenido en el artículo 8o. constitucional, se integra por dos fases: 1). Que la autoridad ante la cual se haya elevado una solicitud la acuerde en derecho como corresponda; y 2). Que haga saber al gobernado en breve término el contenido de su resolución; para que se cumpla con esta última fase, es necesario que el peticionario, en su escrito relativo, señale su domicilio, supuesto que de no ser así, la autoridad se encuentra imposibilitada para cumplir con su obligación de hacer saber lo acordado."<sup>21</sup>

### **c) EN BREVE TÉRMINO**

La idea de breve término que emplea el artículo 8 de la Constitución no ha sido delimitado cronológicamente. Sin embargo el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ha estimado, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición

<sup>21</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: XI - Abril. De la Compilación 1917-1965. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Octava Epoca. p. 285.



escrita del gobernado sin que se hubiese contestado, como a continuación se señala:

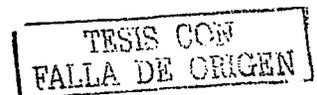
**"PETICION. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TERMINO.-** La expresión "breve término", a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses."<sup>22</sup>

Sin embargo este lapso no debe entenderse como aplicable a todo caso, pues la Suprema Corte ha considerado que el "breve término" citado en el precepto constitucional debe ser aquél en el que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse, siendo inexacto el considerar que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.

Con lo anterior queda perfectamente delineado el criterio de que las autoridades no pueden excusarse en el cúmulo de trabajo para dejar de resolver las instancias formuladas por los particulares, pues ante tal situación, la administración pública debe dar solución a la falta de personal suficiente, ello con el objeto de cumplir debidamente con sus funciones.

---

<sup>22</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: XI - Junio. De la Compilación 1917-1965. Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Epoca. p. 292



**Autores como Ignacio Burgoa consideran que fue acertado que el constituyente del 17 no estableciera término fijo alguno bajo la consideración de que "no es posible demarcar apriorísticamente, con carácter inmutable y absoluto, la dilación temporal del expresado concepto, pues la extensión del lapso dentro del que una autoridad debe dar contestación escrita a una petición del gobernado, varía según el caso concreto de que se trate, o sea, que dicha extensión debe ser aquella en que racionalmente deba conocerse una petición y acordarse,"<sup>23</sup> otros en cambio, sostienen que el texto del artículo en comento es impreciso, quedando el mismo sujeto a interpretaciones subjetivas por parte de los jueces que conocen este tipo de asuntos.**

#### **d) CONGRUENCIA ENTRE LO PEDIDO Y LA RESPUESTA**

**Aunque el artículo 8 Constitucional no lo señale, el acuerdo escrito que la autoridad hace recaer a una petición formulada debe ser congruente con esta. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar:**

**"PETICION, DERECHO DE. CONGRUENCIA Y LEGALIDAD.- El artículo 8o. constitucional obliga a las autoridades a comunicar un acuerdo escrito en respuesta a toda petición, y a comunicarlo en breve término. Es claro que la respuesta debe ser congruente con la petición, pues sería absurdo estimar que se satisface la obligación constitucional con una respuesta incongruente. Pero también es cierto que la respuesta no es incongruente por el hecho de que se diga al solicitante que se estima que faltan elementos formales o materiales en**

<sup>23</sup> Burgoa. Op. Cit. Supra (14) p. 378



la petición, para poderle dar curso en cuanto al fondo de lo pedido. Y en este caso, lo que procedería sería impugnar la legalidad de la exigencia de tales elementos o requisitos, pero no podría decirse válidamente que la autoridad omitió dictar un acuerdo congruente con la petición, pues la congruencia del acuerdo no debe ser confundida con la legalidad de su contenido. <sup>24</sup>

Profundizando más sobre estas ideas y según se infiere de la jurisprudencia transcrita anteriormente, la doctrina también sostiene que debe haber absoluta congruencia entre lo resultado con lo pedido, o en otras palabras, que la resolución recaída a la petición debe ser congruente con la misma, pues en caso contrario sí podría invocarse una violación directa al derecho que ocupa nuestra atención.

---

<sup>24</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: 75 Sexta Parte. De la Compilación 1917-1965. Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Epoca. .p 47

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

69-A

**CAPITULO CUARTO**  
**INSTANCIAS EN MATERIA FISCAL**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **INSTANCIAS EN MATERIA FISCAL**

### **4.1. ACEPCIONES DE LA PALABRA INSTANCIA**

La palabra instancia tiene dos acepciones: "una general con la que se expresa cualquier petición, solicitud o demanda que hace un sujeto de derecho ante cualquier autoridad; y otra especial, que significa el ejercicio de la acción judicial desde la demanda hasta la sentencia definitiva."<sup>1</sup>

Tomando en cuenta lo anterior podemos señalar que instancia en su acepción general, esta íntimamente ligada con el derecho de petición contenido en el artículo 8 Constitucional; así como también podemos manifestar que con base en esto la acepción general de instancia puede ser aplicada en cualquier materia bastando simplemente que el gobernado eleve una petición o solicitud de cualquier índole a una autoridad para que esta ponga en movimiento su maquinaria administrativa a fin de dar una resolución a dicha instancia.

Viene a reforzar lo anterior las siguientes Jurisprudencias:

**"AUTORIDADES FISCALES, DEBEN DAR RESPUESTA A LAS INSTANCIAS QUE LES FORMULEN LOS PARTICULARES.-** La situación que crea el silencio de las autoridades fiscales, cuando no den respuesta a la instancia de un particular y que debe tenerse como una resolución negativa, conforme al artículo 162 del Código Fiscal de la

<sup>1</sup> Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 24ª. ed. Ed. Porrúa. Mexico, 1998. p.426



Federación, no puede ir más allá ni, consiguientemente, lesionar el derecho de petición que consagra el artículo 8o. de la Constitución Federal, por ser la Ley Suprema de toda la Unión, conforme al artículo 133 de la misma, y, por tanto de observancia ineludible, a pesar de las disposiciones en contrario de las leyes particulares."<sup>2</sup>

“PETICION, DERECHO DE (AUTORIDADES FISCALES).- El artículo 162 del Código Fiscal de la Federación dispone que el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la Ley fije, o, a falta de término estipulado, noventa días. La disposición anterior sólo establece un derecho respecto de los particulares de considerar que se les ha negado su petición, pero esto de ninguna manera quiere decir que estén obligados a considerarlo siempre en esa forma, máxime que lo dispuesto en el referido artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, no puede liberar a las autoridades fiscales de la obligación que les impone el artículo 8o. Constitucional.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: LXXVI. De la Compilación 1917-1965. Segunda Sala. Octava Epoca. p. 836

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: XIII. De la Compilación 1917-1965. Segunda Sala. Octava Epoca. p. 65

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTANCIA**

La instancia en su acepción general alude a una solicitud elevada a cualquier autoridad tal y como quedo precisado en párrafos anteriores, y es por eso que su naturaleza no podría ser más que un Derecho Público Subjetivo consagrado en el artículo 8 Constitucional.

Y es por los mismo lógico que la instancia comparta los requisitos que el derecho de petición impone a los gobernados al formularlo (por escrito, de manera pacífica y respetuosa); así como también de las obligaciones a cargo de las autoridades para contestarlo (acuerdo, conocimiento del solicitante, breve término y congruencia), independientemente de los requisitos adicionales que la ley secundaria de cada materia establezca para las peticiones que le sean formuladas a sus autoridades.

## **4.3. INSTANCIAS O PETICIONES EN MATERIA FISCAL**

Bajo el rubro de instancias, peticiones y resoluciones fiscales se ha querido engrosar los más variados tipos de peticiones que el contribuyente eleva ante las autoridades fiscales con los más diversos contenidos y obedeciendo a motivos de variada índole. Es frecuente que el administrado en materia fiscal tenga necesidad de acudir ante las autoridades en solicitud de algo que bien puede ser: el otorgamiento de una prórroga o plazo para el pago de una contribución, la condonación de una sanción, la devolución de una

cantidad pagada en exceso, la interposición del recurso de revocación, etc., por lo cual resulta de capital importancia el conocer los principios y normas jurídicas que regulan ese derecho del gobernado.

Pueden las instancias o peticiones clasificarse atendiendo a diversos criterios, siendo uno de ellos el que se refiere a los efectos que las mismas generan sobre futuras instancias, es decir, existe cierto tipo de peticiones o instancias que su formulación afecta y condiciona, por determinación de la ley instancias futuras, de ahí pues que resulte importante en cada caso conocer las consecuencias que se derivan de la instancia por su solo planteamiento o no independientemente de la resolución que le ponga fin.

De conformidad con lo previsto por el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades tienen la obligación de devolver las cantidades que les hubiesen sido pagadas indebidamente y los particulares correlativamente tienen el derecho a pedir la citada devolución.

Una vez ejercitado tal derecho el peticionario no podrá solicitar la compensación de las cantidades cuya devolución se haya solicitado tal y como lo establece el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación en su párrafo cuarto al señalar: "No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas."<sup>4</sup>

En este caso la petición o instancia de devolución por el sólo hecho de plantearse, genera efectos jurídicos sobre el peticionario cancelando su

---

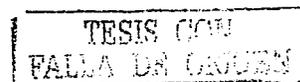
<sup>4</sup> Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación.

derecho de optar por la compensación de las cantidades y la devolución que se haya solicitado. De no haber optado por pedir la devolución el camino de la compensación quedaba abierto.

#### **4.4. CLASIFICACION DE LAS INSTANCIAS EN MATERIA FISCAL**

Antonio Jiménez González en su libro "Lecciones de Derecho Tributario", señala que "las peticiones son susceptibles de ser clasificadas atendiendo al título mismo en que se sustentan las mismas, y clasificándolas en dos grandes grupos:

- **Peticiones graciabes.**- Entendiéndose por tales aquellas en que la petición no pueda apoyarse en otro título que en el sólo derecho de petición consagrado por el artículo 8 Constitucional, con lo cual se satisface el interés del peticionario con la sola respuesta independientemente del sentido de la misma, mencionando como ejemplos: las solicitudes de prórroga o pago en parcialidades a que se refiere el artículo 66 del Código Fiscal de la Federación, ya que en tales casos la respuesta de la autoridad por lo que a su sentido se refiere, jamás podrá decirse que causa un agravio al particular en virtud de subyacer en tales casos el ejercicio de un auténtico acto de gracia.
- **Peticiones no graciabes o motivadas.**- Como su nombre lo indica tales instancias se elevan atendiendo a una causa o motivo que se considera se da, de tal manera que el título en que se apoya el derecho del



petionario será por una parte el derecho de petición y la otra en un derecho surgido de las normas jurídicas que regulan la materia sobre las que versa la petición, debiendo en tal caso la autoridad satisfacer las exigencias jurídicas del petionario dando respuesta a la instancia y teniendo la resolución el sentido solicitado. Puede citarse como ejemplo el caso de las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente, cuando se ha acreditado el pago de lo indebido y demás supuestos, correspondiendo en tal caso una resolución reconociendo el derecho a la devolución.”<sup>5</sup>

#### **4.5. REQUISITOS DE LAS INSTANCIAS EN MATERIA FISCAL**

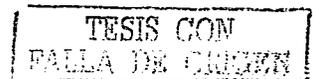
La tutela del artículo 8 Constitucional no libera al petionario del deber de satisfacer en cada caso los requisitos que el legislador ordinario establezca para cada tipo de materia. En el ámbito fiscal los artículos 18 y 18 A del Código Fiscal de la Federación prescriben una serie de requisitos genéricos referibles a todo tipo de instancia o petición en materia fiscal.

Estos requisitos son los siguientes:

1.- Firmada por el interesado o por quien este legalmente autorizado para ello, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital.

---

<sup>5</sup> Jiménez González, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario. 7ª. ed. Ed. ECAFSA. México 2000. p. 361



2.- Deberá presentarse en las formas aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establezca la norma oficial y acompañar los anexos que en su caso ésta requiera.

3.- Cuando no existan formas aprobadas, el documento que se formule deberá de presentarse en el número de ejemplares que señalen las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

3.1. Por escrito.

3.2. El nombre, la denominación o razón social, el domicilio fiscal y la clave del Registro Federal de Contribuyentes.

3.3. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción; y

3.4. Domicilio para recibir notificaciones y persona autorizada para recibirlas.

#### **4.6. SUJETOS LEGITIMADOS PARA FORMULAR UNA PETICIÓN**

En principio cualquier persona puede comparecer ante las autoridades fiscales, bien que sea por su propio derecho o en representación de alguien, caso en el cual, deberá acreditarse el carácter con el que comparece a través de instrumento jurídico idóneo, que bien puede ser mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario, lo anterior se encuentra consignado en el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, quedando por lo tanto prohibida en materia fiscal la gestión de negocios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.7. SUJETOS AUTORIZADOS PARA RECIBIR NOTIFICACIONES**

Cualquier persona que eleve una petición o consulta a las autoridades fiscales estará facultada para autorizar a personas para que a su nombre reciban notificaciones, derivándose de tal autorización a favor del designado la facultad para ofrecer y rendir pruebas así como presentar promociones relacionadas con estos propósitos.

#### **4.8. FORMA QUE DEBEN REVESTIR LAS PETICIONES**

Toda petición o instancia elevada a las autoridades fiscales deberá hacerse constar por escrito y utilizando la forma oficial respectiva cuando para dicho efecto exista alguna autorizada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establecido por la propia forma y acompañar los anexos que en su caso ésta requiera, cuando no existan formas aprobadas la petición se presentara cumpliendo con los requisitos exigidos por el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, señalado en párrafos anteriores.

#### **4.9. DESTINATARIO DE LA PETICIÓN**

En toda instancia, solicitud o petición planteada ante una autoridad fiscal, deberá señalarse el nombre de aquella a quien se dirige la petición,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

además la razón o razones que orillan a promover tal instancia, así como el objeto que se persigue.

#### **4.10. INSTANCIAS ANTE AUTORIDADES INCOMPETENTES E INSTANCIAS IRREGULARES**

Puede suceder que el peticionario o solicitante al momento de formular una promoción la dirija precisamente a una autoridad incompetente para conocer de la materia sobre la que verse la misma, o bien cuando dirigiéndose a una autoridad competente se presente ante una autoridad incompetente, sin embargo y atendiendo al principio de mayoría de razón, la petición debería remitirse a la autoridad competente y no simplemente desecharse. Lo anterior encuentra sustento jurídico en lo previsto por el artículo 120 párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación que señala: "Cuando un recurso se interponga ante una autoridad incompetente ésta lo turnará a la que sea competente."<sup>6</sup> Aunque si bien se exige la remisión a la autoridad competente tratándose de recursos, con mayor razón debería procederse de igual manera cuando la petición o instancia no tiene dicha naturaleza.

En el supuesto de que el peticionario no hubiere satisfecho los requisitos previstos por el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad fiscal deberá requerirlo para que en un plazo de diez días cumpla con los requisitos omitidos ya que en caso contrario se tendrá por no presentada la petición o instancia.

---

<sup>6</sup> Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación.



Si la irregularidad de la petición consiste en no haber utilizado la forma oficial respectiva en tal caso la autoridad al requerimiento respectivo deberá acompañar la forma utilizable en tal caso, tal y como lo señala el artículo 18 tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

El mismo precepto citado pero en su último párrafo establece que el plazo para cumplir con los requisitos omitidos no es aplicable tratándose de declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al Registro Federal de Contribuyentes, aplicándose las normas específicas que para el caso existan.

#### **4.11. RESPUESTA A LAS PETICIONES O INSTANCIAS**

Tomando como base el artículo 8 Constitucional, la autoridades tienen la obligación de dar respuesta a toda petición que se haya formulado por escrito satisfaciendo los requisitos que el mismo precepto señala.

Antonio Jiménez sostiene que "desde un punto de vista formal la resolución puede revestir alguna de las siguientes modalidades:

- a) Resolución expresa; y



b) Resolución implícita o ficta.”<sup>7</sup>

### **a) RESOLUCIÓN EXPRESA**

Es aquella que reviste la forma escrita o a través de la cual se exterioriza la decisión de la autoridad competente, respecto a la materia objeto de la petición.

Para tal efecto el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación prescribe los requisitos que deben revestir las resoluciones expresas.

A) Constar por escrito.- Estando así ante la presencia de una resolución expresa.

B) Señalar la autoridad que lo emite y ostentar la firma del funcionario.- Esto con el objeto de que el peticionario se cerciore por una parte de la existencia jurídica del órgano; y por la otra de que la autoridad emisora, cuenta con la facultad expresa para emitir el acto.

---

<sup>7</sup> Jiménez. Op. Cit. Supra (4). p. 364

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

C) Estar fundada y motivada.- Esto es contener las disposiciones jurídicas que sirven de apoyo a la autoridad para emitir el acto, así como las disposiciones que tienen que ver con la competencia de la autoridad; en materia de sanciones deberá además invocarse las disposiciones jurídicas que facultan a la autoridad para imponer sanciones, así como los que tipifican determinada conducta como infracción y las que prevén la sanción correspondiente. La motivación estará constituida por las razones particulares que han operado como causa para llevar a la autoridad a ejercer su facultad y emitir el acto; "es la motivación la que tiende a explicar los motivos particulares, así como las razones acreditantes de la identidad entre el supuesto normativo invocado y la hipótesis normativa."<sup>8</sup>

La resolución expresa producida en el desahogo de una petición en materia fiscal, se encuentra sometida al régimen jurídico genérico de los actos administrativos, siendo por lo tanto aplicables los siguientes atributos:

A) Presunción de legalidad.- Se presume que todo acto se produce en armonía con el ordenamiento jurídico, estando por tanto en aptitud de desplegar toda su eficacia jurídica mediante efectos jurídicos; sin embargo, tal presunción no es definitiva, ya que el gobernado puede atacarla mediante los medios de impugnación.

---

<sup>8</sup> IDEM

**B) Permanencia:** En principio todo acto administrativo se produce para que proyecte su vida por tiempo indefinido. Resultan excepcionales los actos de duración limitada, por ejemplo: los actos autorizables como las licencias, o los permisos. Sin embargo, esto no significa que la autoridad permanezca sujeta indefinidamente a los términos de sus propios actos, ni tampoco que pueda modificarlos o retirarlos. Tanto la permanencia como el retiro y modificación del acto están sometidos a especiales regímenes jurídicos en función básicamente de la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Hay sin embargo, actos que por su naturaleza o por disposición expresa de la ley tienen una vigencia limitada en el tiempo. El artículo 36 bis del Código Fiscal de la Federación, prevé alguno de tales supuestos al señalar: "Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares, determinen un régimen fiscal, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo."<sup>9</sup> Por lo tanto al concluir la vigencia de tales resoluciones deberá elevarse nueva instancia a las autoridades provocando la emisión de una nueva resolución.

---

<sup>9</sup> Op. Cit. Supra (5)

**C) Irrevocabilidad.- El retiro del acto administrativo o su eventual modificación, esta debidamente concebido por el legislador en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en tres aspectos:**

**1.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular solo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

**2.- Las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular, podrán ser revisadas por las autoridades fiscales, y en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos.**

**3.- Las resoluciones administrativas de carácter general podrán ser modificadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, sin que las modificaciones comprendan los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**D) Ejecutoriedad.-** La efectividad de la resolución está en las propias manos de la autoridad, quien dispone de sus propios medios para conseguir su cabal cumplimiento, sin requerir para conseguir tal resultado acudir ante la autoridad judicial. Esto es una prerrogativa de la Administración Pública, de la cual no cuenta el régimen jurídico del derecho privado.

## **b) RESOLUCIÓN IMPLÍCITA**

Las resoluciones implícitas constituyen la otra modalidad, que por disposición expresa de la ley y sólo en los casos previstos en ella, pueden revestir las respuestas de las autoridades frente a las peticiones o instancias elevadas por el contribuyente.

"Es el propio legislador quien interpretando el silencio de la autoridad administrativa, en ciertos supuestos y sólo para determinados efectos, le imputa un determinado sentido, bien positivo o negativo. En el primer caso se estaría ante una resolución implícita de aceptación o positiva ficta, en el segundo ante la implícita de rechazo o negativa ficta."<sup>9</sup> Como las ha denominado la doctrina.

Toda resolución implícita para poder configurarse requiere la concurrencia de los siguientes elementos:

---

<sup>9</sup> Jiménez. Op. Cit. Supra (7)

**"A) Una instancia o petición.- Es preciso que el contribuyente haya elevado a la autoridad una petición o instancia susceptible de ser resuelta en sentido estimatorio o desestimatorio.**

**B) El silencio administrativo.- La autoridad deberá abstenerse de comunicar al contribuyente una resolución expresa que contenga un pronunciamiento decisivo sobre el fondo de la materia respecto a la cual haya versado la petición.**

**C) La disposición legal.- Es condición *sine qua non* para la configuración de la resolución implícita, la existencia de una norma legal que interpretando el silencio de la autoridad le impute en forma expresa el sentido que el propio legislador determine en cada materia y caso, bien estimatorio o por el contrario desestimatorio.**

**D) El plazo legal.- Es menester que en el caso transcurra el tiempo que el propio legislador establece para la configuración de la resolución implícita, por consiguiente la dimensión del silencio como elemento**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

configurativo de tales resoluciones constituye un elemento regulado por la ley."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> IBIDEM. p. 367

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO QUINTO**  
**NEGATIVA FICTA**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## NEGATIVA FICTA

### 5.1. CONCEPTO

#### 5.1.1. DOCTRINARIO

"En la legislación mexicana existen casos en que, el silencio de la autoridad se presume como una manifestación de voluntad y surte los efectos de acto declarado. En este caso, la ley de una manera abstracta y general, da un significado concreto al silencio de la autoridad."<sup>1</sup>

"En el Derecho Fiscal el silencio de la autoridad se presume como resolución negativa a la instancia; es decir, el significado presunto del silencio es una negativa, así previsto por el propio Código Fiscal de la Federación."<sup>2</sup>

Para Briseño Sierra la negativa ficta es el "sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en determinado período."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 12ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1968. p. 97

<sup>2</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª. ed. Ed. Harla. México, 1998. p. 212

<sup>3</sup> Briseño Sierra, Humberto. Derecho Poesal Fiscal. Ed. Herrero. México, 1966. p. 123

Con lo anterior se puede señalar que la negativa ficta constituye una decisión normativa por la cual todas las peticiones por escrito de los ciudadanos, usuarios, empresas o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo señalado por la ley o las disposiciones administrativas se consideran negadas.

### **5.1.2. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

A través de la siguiente Jurisprudencia se muestra el criterio de la Suprema Corte de Justicia en cuanto al concepto de la Negativa Ficta, que aunque si bien es referida al artículo 92 del anterior Código Fiscal de la Federación, aún tiene aplicación:

"NEGATIVA FICTA, ACEPTACION DE.- La negativa ficta tiene íntima conexión con una petición no satisfecha por la autoridad, petición que no requiere la secuela de un procedimiento, sino de una simple instancia que no contestada en el término de noventa días, hace que se configure la negativa ficta a que se refiere el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: 52 Sexta Parte. De la Compilación 1917-1965. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Epoca. p. 45

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 5.2. NATURALEZA JURIDICA

Se ha discutido mucho a cerca de la naturaleza jurídica de la Negativa Ficta, pues para algunos representa un acto administrativo tácito, para otros una resolución administrativa, la cual pese a ser presunta, debe surtir plenos efectos; y para otros una ficción legal, la cual ha sido la idea más aceptada.

Tomando las ideas de Dolores Hedúan "las resoluciones fiscales pueden ser espontáneas o provocadas: lo primero cuando la autoridad actúa de oficio y lo segundo cuando actúa a petición de parte interesada. En el segundo caso la resolución puede ser afirmativa, osea, concesoria de lo que el peticionario solicito, pero también puede ser negativa, es decir, adversa a sus pretensiones. A su vez, la negativa puede ser expresa o ficta; expresa cuando se comunica al promovente y ficta cuando la autoridad no da respuesta a la instancia de un particular dentro del término que la ley fija." <sup>5</sup>

De lo anterior sostiene que "la negativa ficta es una simple ficción legal que permite al interesado acudir a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), basando principalmente su argumento en el hecho de que transcurrido el término de tres meses sin recibir respuesta por parte de la autoridad, para el interesado es mera opción considerar que la misma resolvió negativamente su

---

<sup>5</sup> Hedúan Virués, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Ed. CECASA. México, 1961. p. 78

instancia e interponer la demanda respectiva ante dicho Tribunal, sin embargo está teoría resulta incompleta por lo que respecta a los alcances de tal figura jurídica, en caso de ejercerse su opción"<sup>6</sup>

Para Jiménez González la negativa ficta "constituye técnicamente una presunción jurídica, es decir, el legislador y sólo él puede hacerlo, acude a una ficción jurídica para entender que ahí donde no existe resolución, sólo existe para determinados efectos; la negativa ficta no constituye en consecuencia una resolución administrativa y por tanto, no es aplicable a tal institución el régimen jurídico del acto administrativo, dado que no hay acto administrativo.

La única función a que esta llamada cumplir tal ficción legal es posibilitar el acceso al administrado a la fase impugnatoria a efecto de someter a control de legalidad a la Administración Pública, requiriendo para ello la existencia de una decisión o acto administrativo, por lo tanto la figura negativa ficta sólo produce consecuencias jurídicas para efectos procesales, es decir, en tal caso sólo existe resolución administrativa para el único efecto de colocar al administrado en aptitud de impugnar una conducta administrativa, que ante la negativa de la propia autoridad de producirla es el legislador el que presume que existe sólo para este único efecto.

---

<sup>6</sup> IDEM

### **5.3. FUNDAMENTO LEGAL**

#### **5.3.1. DERECHO FRANCÉS**

"En Francia, durante los años 1900, existió una regla instituida en el procedimiento administrativo denominada "la decisión previa", según la cual la autoridad forzosamente tenía que emitir y notificar una decisión a las instancias presentadas por los particulares, antes de que estos pudieran intentar su defensa. Es decir, los administrados, esperaban la emisión de la resolución respectiva por parte de las autoridades, creando con esto un ambiente de incertidumbre y de negación de justicia."<sup>7</sup>

Para tal efecto se instituyó la figura de la Negativa Ficta en la Ley del 17 de junio de 1900, la cual en su artículo 3 establecía: "En los negocios contenciosos no pueden ser promovidos ante el Consejo del Estado, más que bajo la forma de recurso contra una resolución administrativa, transcurrido un término de más de cuatro meses sin que sea dictada ninguna resolución las partes interesadas pueden considerar su demanda como denegada y podrán acudir ante el Consejo del Estado."<sup>8</sup>

Dicho artículo rompió con la figura de la "decisión previa", pues transcurridos cuatro meses sin que las autoridades resolvieran las instancias

<sup>7</sup> Nava Negrete, Alfonso. Negativa Ficta Fiscal, Evolución o Deformación. Revista Practica Fiscal. Mayo 1995. p. 16

<sup>8</sup> IDEM.

presentadas ante ellas, los administrados podían considerar como denegadas sus peticiones, quedando facultados para recurrirlos ante el Consejo del Estado.

### **5.3.2. DERECHO MEXICANO**

#### **a) ARTÍCULO 8 CONSTITUCIONAL**

La Negativa Ficta tiene su origen en la inobservancia del artículo 8 Constitucional pues está constituye una violación a dicho precepto ya que para su configuración se requiere el silencio de las autoridades; contrario a lo que señala el precepto constitucional al tutelar el derecho de petición pues en este se establece claramente la obligación de emitir por parte de la autoridad una resolución independientemente de su sentido a las instancias presentadas por los gobernados, siempre y cuando reúnan los requisitos que para las mismas se establecen.

Sin embargo, la Negativa Ficta y la violación al Derecho de Petición son figuras que se han llegado a confundir, y aunque si bien la negativa ficta si constituye una violación al artículo 8 Constitucional, no quiere decir, que toda violación a dicho precepto, tenga que ser una negativa ficta; por lo cual se hace necesario precisar ciertas diferencias:

1.- La configuración de la negativa ficta solo es posible tratándose del silencio de las autoridades fiscales y administrativas respecto a instancias o

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

peticiones de la misma naturaleza; por el contrario el derecho de petición puede reclamarse ante cualquier tipo de autoridades incluso judiciales.

2.- El término para la configuración de la negativa ficta es de tres meses de conformidad con el artículo 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación; por el contrario el artículo 8 Constitucional no señala un plazo específico, jurisprudencialmente se entiende como plazo razonable para resolver el término de cuatro meses.

3.- Por lo que hace a la vía procesal a seguir por los particulares afectados por la negativa ficta será juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; respecto al derecho de petición se hará valer ante el Juzgado de Distrito que corresponda, mediante demanda de amparo indirecto.

4.- La negativa ficta como ficción legal se entiende que es una resolución desfavorable al particular; por lo que hace al derecho de petición y violación a éste no puede el particular presumir que la autoridad omisa le ha resuelto en forma negativa por el contrario mediante el juicio de amparo pretenderá que le resuelvan lo pedido, lo que así ordenará en su caso el juez.

5.- Tratándose de la negativa ficta impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la sentencia que al efecto se dicte deberá resolver el fondo del negocio; por el contrario tratándose de la violación al derecho de petición, el juez no podrá pronunciarse sobre lo pedido y no resuelto, sino que sólo se limitará a ordenar a la autoridad responsable proceda

a dictar la resolución correspondiente en el término que el propio juez disponga.

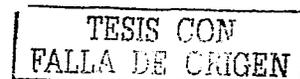
## **b) LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936**

La Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936 en su artículo 16 introdujo por primera vez en nuestro ámbito la figura de la Negativa Ficta. Dicho artículo 16 establecía: "El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a las instancias de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días."<sup>9</sup>

El numeral transcrito, parte de que la falta de respuesta de las autoridades debería considerarse como una resolución negativa para los intereses de los particulares, debiéndose hacer simplemente la observación de que la legislación francesa sólo se refería a autoridades administrativas, en cambio, este precepto alude a las autoridades fiscales, en consecuencia, si las autoridades fiscales no resolvían las instancias que les presentaban los particulares en principio durante los plazos que les señalaban las leyes respectivas, éstos debían considerar que les habían resuelto en forma contraria, siendo el plazo de noventa días aplicable a falta de plazo estipulado en la ley fiscal.

---

<sup>9</sup> IBIDEM. p. 18



### **c) CODIGO FISCAL DE 1938**

Este Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, constituía un ordenamiento más formal para regular los servicios hacendarios a nivel federal, mantuvo la figura de la negativa ficta en su artículo 162, que disponía: "El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días."<sup>10</sup>

"La redacción de este precepto no cambio en lo absoluto con la del artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, y si bien dicho ordenamiento era más amplio y formal, no regulo de manera precisa esta figura jurídica."<sup>11</sup>

### **d) CODIGO FISCAL DE 1966**

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, presentando otros avances en cuanto a la negativa ficta, la cual primeramente quedo regulada por el artículo 92 que disponía: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido en noventa días . El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda."<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> IBIDEM. p. 19

<sup>11</sup> IDEM

<sup>12</sup> IBIDEM. p. 20

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La aportación de dicho artículo consiste en reiterar la obligación de las autoridades fiscales para resolver las instancias o peticiones que les fueren presentadas, con base en el artículo 8 Constitucional, colocándola en caso de silencio en un incumplimiento de la ley, aún y cuando su silencio se interpretara como una resolución contraria a los intereses de los particulares.

### **e) CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981 EN VIGOR**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, por lo que respecta a la figura "Negativa Ficta" esta se encuentra contenida en los artículos 37 y 131 que a continuación se enuncian.

"Artículo 37: 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, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

Este párrafo hace referencia a las consultas relativas a la metodología utilizada para la determinación de montos o plazos de las contraprestaciones,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en operaciones con partes relacionadas, en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Cuando se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido."<sup>13</sup>

Dicho numeral al igual que el artículo 92 del código Fiscal de 1966, manifiesta la obligación de la autoridad de resolver las instancias; en cuanto a las aportaciones podemos mencionar como la más importante, que de su redacción se desprende la existencia de un medio de defensa que puede ser ejercido por los particulares para impugnar el silencio de las autoridades.

"Artículo 131: La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado."<sup>14</sup>

Al igual que para las otras instancias o peticiones formuladas por los particulares en materia fiscal, en principio la autoridad tiene el mismo término de tres meses para dictar resolución y notificarla tratándose del recurso

---

<sup>13</sup> Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación

<sup>14</sup> IDEM

administrativo de revocación. Computándose dicho término a partir de la fecha de la interposición de dicho recurso.

## **5.4. REQUISITOS PARA SU CONFIGURACIÓN**

### **5.4.1. INSTANCIA O PETICIÓN**

"Esto es, que exista una instancia o petición formalmente presentada ante la autoridad fiscal, en la que conste el sello de recibido y la fecha de recepción, a efecto de poder hacer el cómputo respectivo."<sup>15</sup>

### **5.4.2. EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD**

Que ante la instancia o petición la autoridad guarde silencio y no emita respuesta respecto al fondo de la cuestión planteada en el término de tres meses. Es decir, que la autoridad a la que se le presento la instancia o petición no haya notificado ninguna resolución en relación a lo pedido, durante el término señalado.

Es indudable que aún cuando la autoridad dicte su resolución en los plazos señalados, si la misma no es notificada formalmente por el particular, esta quedará configurada."<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Arreola Ortiz, Leopoldo. Breve Estudio sobre la Negativa Ficta. 2ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1998. p. 109

<sup>16</sup> IDEM

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

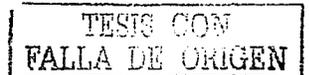
### **5.4.3. EL TERMINO DE TRES MESES**

De los propios artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación se desprende que el término para resolver y notificar sobre una instancia o sobre algún recurso administrativo es el de tres meses, con excepción de consultas relativas a la metodología utilizada para la determinación de montos o plazos de las contraprestaciones, en operaciones con partes relacionadas, en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, caso en el cual la autoridad cuenta con un plazo de ocho meses para emitir y notificar su resolución; tomando como base lo anterior es necesario tomar en consideración el artículo 12 en su párrafo cuarto del ordenamiento legal citado que dispone: " Cuando los plazos se fijan por mes o año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá que en el primer caso el plazo concluye el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició y en el segundo, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. En los plazos que se fijan por mes o por año cuando no exista el mismo día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario."<sup>17</sup>

Con lo anterior se puede precisar, que para los efectos de dicho cómputo se contarán todos los días incluyendo los inhábiles; debiéndose entender que el plazo concluiría el mismo día del tercer u octavo mes de calendario posterior según sea el caso, excepción hecha cuando no exista el

---

<sup>17</sup> Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Supra (13)



mismo día en el mes de calendario correspondiente, caso en el cual el término vencería el primer día hábil del mes de calendario siguiente.

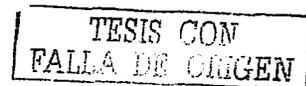
Sin embargo, resulta claro que en los términos del tercer párrafo del artículo 37 del ordenamiento legal citado, si la autoridad le hace un requerimiento al particular para que cumpla con algún requisito omitido en su instancia, o bien, para que proporcione ciertos elementos necesarios a efecto de que se pueda resolver la misma, el término genérico de los tres meses no empezará a computarse desde la presentación de la promoción, sino a partir de la fecha en que el particular de cumplimiento a dicho requerimiento.

Ahora bien, el plazo de tres u ocho meses según el caso, que señala el Código Fiscal de la Federación para la configuración de la Negativa Ficta, resulta ser un plazo supletorio; es decir, si las leyes fiscales específicas establecen algún término distinto dentro del cual las autoridades estén obligadas a resolver las instancias de los particulares, a ese término debe entenderse para los efectos de su configuración, lo cual está fundamentado con el artículo 1 del Código Fiscal de la Federación que en lo conducente dispone: "... las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte."<sup>18</sup>

Esto es, si una ley en lo particular estableciera un término menor dentro del cual la autoridad quedara obligada a resolver las instancias, el particular no tendría que esperar a que venciera el término de tres meses señalado por el

---

<sup>18</sup> IDEM



Código Fiscal de la Federación, sino que la impugnación de la negativa ficta respectiva podría hacerse a partir del vencimiento del término específico, de igual forma si una ley de carácter fiscal estableciera un término mayor al de tres meses para efecto de que la autoridad emita su resolución respectiva, en principio habría que respetar el término, independientemente de su posible inconstitucionalidad por violación al artículo 8 Constitucional.

#### **5.4.4. LA EXISTENCIA DE UN MEDIO DE DEFENSA**

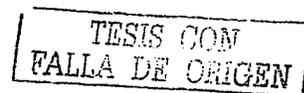
"Esto es, que jurídicamente exista un medio de defensa mediante el cual se pueda impugnar una resolución de esta naturaleza. En consecuencia no basta que hayan transcurrido tres meses que la ley señala sin que la autoridad hubiere contestado expresamente la instancia o petición del particular, sino que es indispensable que exista asimismo, la vía procesal para poder impugnar el silencio de la autoridad."<sup>19</sup>

#### **5.5. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA NEGATIVA FICTA**

El tener configurada la negativa ficta en términos del artículo 37 o 131 del Código Fiscal de la Federación, no significa que el particular quede en estado de indefensión respecto a la negación de la instancia elevada a las autoridades fiscales, sino que deja expedito su derecho de optar por impugnar la negativa ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Juicio de Amparo en su caso.

---

<sup>19</sup> Arreola. Op. Cit. Supra (15). p. 111



Si el gobernado opta por reclamar la violación al derecho de petición ante el Juez de Distrito, de concederse el amparo, este tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a dictar la resolución respectiva, pudiéndolo hacer en cualquier sentido según sus consideraciones. El Juez de Distrito no puede obligar a la autoridad a pronunciar su resolución en determinado sentido, sino en el de hacer respetar por la autoridad el derecho público subjetivo violado, ordenándole simplemente resolver la instancia.

En cambio, si el interesado opta por impugnar la negativa ficta, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este dictará su sentencia respectiva, declarando la nulidad o la validez de la resolución negativa ficta impugnada, debiendo dicha sentencia resolver en cuanto al fondo del asunto, esto es, en forma definitiva.

La ventaja que representa la impugnación de una negativa ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en relación con la interposición del amparo por violación al derecho de petición, es que en el primer caso el asunto quedará resuelto en cuanto al fondo, en cambio, en el segundo el objeto será el obtener la resolución correspondiente por parte de la autoridad, siendo que si esta le es desfavorable, tendrá que promover medios de defensa en contra de dicha resolución para encontrar solución al fondo.

El primer y tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha corroborado lo anterior en las siguientes Jurisprudencias:

TEMAS CON  
FALLA DE ORIGEN

"NEGATIVA FICTA, SU DIFERENCIA FRENTE AL DERECHO DE PETICION EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- La institución de la negativa ficta que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, no tiene como finalidad obligar a la autoridad omisa a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad, por lo que una vez configurada, la Sala correspondiente del Tribunal Fiscal debe avocarse a resolver el fondo del asunto, declarando en su caso lisa y llanamente la validez y nulidad de esa resolución ficta y no dar a las autoridades demandadas una nueva ocasión para contestar ahora en forma expresa, pues esta figura jurídica no resulta idéntica al derecho de petición establecido por el artículo 8o. constitucional."<sup>20</sup>

"RESOLUCION NEGATIVA FICTA. SI SE CONFIGURA, Y SE INTERPONE EL JUICIO FISCAL, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA DEBE EXAMINAR Y DECIDIR EL FONDO DEL NEGOCIO.- Cuando se entabla demanda de nulidad contra una negativa ficta, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe limitarse a anular aquella negativa para el efecto de que la autoridad demandada pronuncie una resolución expresa, sino que está obligado a decidir la controversia, tomando en consideración las argumentaciones aducidas en la instancia a la que no se dio respuesta, los fundamentos que esgrima la autoridad en su contestación (los cuales habrán de referirse al fondo del problema) y, en su caso, lo que se alegue en la ampliación de la

---

<sup>20</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: 145-150 Sexta Parte. De la Compilación 1917-1965. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Epoca. p. 179

demanda."<sup>21</sup>

## **5.6. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NEGATIVA FICTA**

Al disponer el artículo 8 Constitucional que "a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario," prohíbe en nuestro sistema jurídico la posibilidad de resoluciones implícitas o fictas; por lo cual la negativa ficta, si resulta violatoria del citado precepto constitucional, ya que al contemplar la posibilidad de no contestar las instancias constituye está un rechazo respecto de la instancia elevada por los gobernados a las autoridades.

---

<sup>21</sup> Semanario Judicial de la Federación. Parte: I, Junio de 1995. De la Compilación 1917-1965. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tesis. 1.3o.A.3AOctava Epoca. p. 531

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

Hablar de Derecho Fiscal, es un tema por demás inagotable, sin embargo en este trabajo, he tratado de tocar algunos de los puntos más relevantes, sin que por supuesto se pueda considerar agotado el tema, por el contrario, considero que es mucho más sobre lo que debe legislarse en la materia.

Sin embargo, la intención en este trabajo, es la de dejar un testimonio, de lo interesante, que resulta para todos el Derecho Fiscal; así como la de sembrar en el lector la semilla del gusto que el estudio y conocimiento de tan importante materia genera.

Sin pretender en este trabajo mostrar un conocimiento absoluto, y con el solo afán de soportar las ideas en el vertidas, es que me permito hacer las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** La Constitución como fuente primaria del Derecho Fiscal proporciona los lineamientos básicos a los que deberá ajustarse el contenido de su legislación, así como el actuar de sus autoridades, ya que se encuentran inmersos en todo el contenido de la Carta Magna Derechos Públicos Subjetivos, que la misma tutela o protege y que leyes secundarias no pueden por ningún motivo y bajo ninguna causa transgredir; es por eso que en ella encontramos diversos principios de connotación fiscal que garantizan y protegen el ejercicio

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de los derechos fundamentales de los gobernados y específicamente de los contribuyentes.

**SEGUNDA.-** El derecho de petición Consagrado en el artículo 8 Constitucional, nos muestra como principal idea el derecho de elevar peticiones por parte de los gobernados y la correlativa obligación de la autoridad de contestarlas independientemente del sentido; sin embargo su redacción presenta conceptos tan subjetivos que resulta casi imposible determinarlos con precisión de ahí, la necesidad de incorporar diversas Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr tener una idea uniforme en cuanto a su alcance jurídico.

El Derecho de Petición como tal no podía carecer de aplicación fiscal, ya que en este se contiene de manera genérica el derecho de elevar peticiones a la autoridad y la obligación de contestarlas; aunque si bien, su ejercicio esta regulado por todas y cada una de las ramas del derecho, en materia fiscal falta una clara regulación de esta figura puesto que sólo está contenido en escasos artículos de nuestro Código Fiscal de la Federación, dándole diversas denominaciones como el caso del artículo 34 que establece la obligación de las autoridades fiscales de contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas le hagan los particulares; la cual constituye en si una verdadera instancia o petición.

**TERCERA.-** Bajo el rubro de instancia el legislador fiscal ha denominado a toda petición que el contribuyente le eleve independientemente del contenido

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la misma, entendiendo así la instancia en su acepción general y distinguiéndola de su acepción especial es decir, del actuar judicial.

Toda petición o instancia en materia tributaria formulada ante la autoridad competente produce en principio los efectos jurídicos que el constituyente reserva para toda petición en general, según lo establecido en el artículo 8 Constitucional, sin embargo en materia tributaria es necesario distinguir la naturaleza de la petición para distinguir los alcances y efectos que produce en la esfera jurídica del gobernado.

**CUARTA.-** El Derecho de Petición como Derecho Público Subjetivo señala que a toda petición que los gobernados eleven a las autoridades y que se formulen por escrito, de manera pacífica y respetuosa, deberá recaer acuerdo escrito de la autoridad a la que se dirige, estableciendo con esto la obligación de la autoridad de un actuar positivo, de un hacer, consistente en dar respuesta a dichas, peticiones y que dicha respuesta sea congruente y se haga del conocimiento del peticionario, sin importar si la autoridad resuelve concediendo o negando lo pedido.

Al estar contenido en nuestra Ley Suprema posee una jerarquía de rango constitucional que debe ser respetado por todos los ordenamientos y leyes secundarias, las cuales nunca deben transgredirla, ya que de lo contrario se puede tachar de inconstitucional el ordenamiento o parte del ordenamiento en donde se de violación a la misma.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior sucede con la figura Negativa Ficta contenida en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que prevé que las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término de tres meses, pero que transcurrido dicho término sin que se haya notificado resolución se podrá considerar resuelta negativamente; al igual que con lo contenido en el artículo 131 del ordenamiento citado, por virtud del cual transcurrido el término de tres meses sin que se dicte resolución respecto del recurso interpuesto, se tendrá como confirmado el acto impugnado.

Por lo tanto, después del estudio realizado se concluye que la Negativa Ficta es inconstitucional, ya que por un lado la Constitución obliga a dar contestación sin excepción a cualquier petición y por otro, una ley secundaria, no sólo faculta a sus autoridades a no resolver, sino que además da efectos a ese silencio dejando al particular en completa indefensión pues aunque su petición este debidamente formulada en términos del artículo 8 Constitucional y de la Ley Fiscal, solo puede esperar que una resolución termine con su incertidumbre jurídica, causándosele así un perjuicio económico, moral y por supuesto de inseguridad jurídica; por lo que se propone que dentro de dichos preceptos fiscales se establezca un término para que la autoridad pueda resolver, con lo cual se de cabal respeto al Derecho de Petición y por ende a nuestra Carta Magna.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**BIBLIOGRAFIA****DOCTRINARIA**

ACOSTA ROMERO MIGUEL. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México 1996. p.p. 289

ARREOLA ORTIZ LEOPOLDO. BREVE ESTUDIO SOBRE LA NEGATIVA FICTA. 2º. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p.p. 207

ARRIOJA VIZCAÍNO ADOLFO. DERECHO FISCAL. 15º. ed. Ed. HarIa. México 2000. pp. 320

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. DERECHO PROCESAL FISCAL. Ed. Herrero. México 1966 p.p. 120

BURGOA ORIHUELA IGNACIO. GARANTIAS INDIVIDUALES (LAS). 24º. ed. Ed. Porrúa. México 1992. p.p. 788

CARRASCO IRIARTE HUGO. DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL. 3º. ed. Ed. Harla. México 1997. p.p. 456

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. 6º. ed. Ed. LIMUSA. México 1990. p.p. 320

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

FLORES ZAVALA ERNESTO. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. 33º. ed. Ed. Porrúa. México 2001. p.p. 561

FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 32º. ed. Ed. Porrúa México 1993. p.p. 492

HEDUAN VIRUÉS DOLORES. LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Ed. CECASA. México 1961. p.p. 156

JIMENEZ GONZALEZ ANTONIO. LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO. 7º. ed. Ed. ECAFSA. México 2000. p.p. 480

MARGAIN MANAUTOU EMILIO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. 11º. ed. Ed. Porrúa. México 1996. p.p. 354

MONTIEL Y DUARTE ISIDRO. ESTUDIO SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES. 6º. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p.p. 429

POLO BERNAL EFRAIN. BREVARIO DE GARANTIAS INDIVIDUALES. Ed. Porrúa. México 1993. p.p. 67

REYES ALTAMIRANO RIGOBERTO. EL ASPECTO FISCAL DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Paxx. México 1999. p.p. 567

RODRIGUEZ LOBATO RAUL. DERECHO FISCAL. 2º. ed. Ed. Harla.

TESIS CON  
FALLA DE FRENTE

México 1986. p.p. 309

SÁNCHEZ BRINGAS ENRIQUE. DERECHO CONSTITUCIONAL. 3º.  
ed. Ed. Porrúa. México 1998. p.p. 698

SÁNCHEZ LEON GREGORIO. DERECHO FISCAL MEXICANO. 12º.. ed.  
Ed. Cárdenas. México 2000. p.p. 855

SÁNCHEZ MIRANDA ARNULFO. FISCAL 1. 2º. ed. Ediciones  
Contables, Administrativas y Fiscales. México 1998. p.p. 345

SÁNCHEZ PIÑA JOSE. DERECHO ADMINISTRATIVO. 32º. ed. Ed.  
Porrúa. México 1993. p.p. 398

SERRA ROJAS ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. 2º. ed. Ed.  
Porrúa. México 1996. p.p. 385

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

**OTRAS FUENTES**

DE PINA VARA RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 25ª. ed.  
Ed. Porrúa. México 1998. p.p. 525

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. TOMO VII. Ed. Bibliográfica  
Argentina. Buenos Aires 1989. p.p. 796

ESCRICHE JOAQUIN. DICCIONARIO RAZONADO DE  
LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. Ed. Temis. Bogotá 1977. p.p. 567

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM.  
DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. 6ª. ed. Ed. Porrúa. México 1993. p.p.  
896.

PALLARES EDUARDO. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL.  
24ª. ed. Ed. Porrúa. México 1998. p.p. 907

REVISTA PRACTICA FISCAL. Mayo 1995. Número 5. Año 1 p.p. 135

Internet, [www.mexicolegal.com.mx](http://www.mexicolegal.com.mx)

Internet, [www.offixfiscal.com.mx](http://www.offixfiscal.com.mx)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN