

**FES Aragón**

# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

## **LICENCIATURA EN DERECHO**

**TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:**

**GRANADOS MARTINEZ GUILLERMO**

**TEMA DEL TRABAJO:**

**LA INCORRECTA APLICACIÓN DE LA  
NEGATIVA FICTA EN EL DERECHO  
FISCAL**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE  
TITULACIÓN COLECTIVA”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADA EN DERECHO**

Netzahualcóyotl, Estado de México, 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

LA INCORRECTA APLICACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA  
EN EL DERECHO FISCAL

	<b>Pág.</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>III</b>

**CAPÍTULO 1**

**GENERALIDADES DE LA CADUCIDAD Y DE LA PRESCRIPCIÓN**

<b>1.1 RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.....</b>	<b>2</b>
<b>1.2.1 Nacimiento de la Obligación Tributaria.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2.1.1 Contribuciones.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2.1.2 Clasificación.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2.1.3 Determinación.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2.1.4 Época de Pago.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.1.5 Lugar de Pago.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>1.4 SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....</b>	<b>14</b>
<b>1.4.1 Estructura.....</b>	<b>15</b>
<b>1.5.2 Función.....</b>	<b>15</b>

## CAPÍTULO 2

### PANORAMA JURÍDICO DE LA NEGATIVA FICTA EN EL DERECHO FISCAL

2.1	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	17
2.2	CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	20
2.3	LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..	23
2.4	REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA .....	25
2.5	JURISPRUDENCIA.....	27

## CAPÍTULO 3

### ELIMINACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL

3.1	PROBLEMÁTICA DE APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA CADUCIDAD Y DE LA PRESCRIPCIÓN POR PARTE DEL S.A.T.....	31
3.2	CONSECUENCIAS DE UNA INCORRECTA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD Y DE LA PRESCRIPCIÓN POR PARTE DEL S.A.T .....	36
3.3	NECESIDAD DE ELIMINAR LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL.....	39
3.4	REFORMA AL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN .....	43
	CONCLUSIONES..	45
	FUENTES CONSULTADAS .....	48
	ANEXOS.....	51

## INTRODUCCIÓN

Toda Ley que se expida, sea de cualquier materia, debe de ser lo suficientemente clara a fin de que los destinatarios de la misma puedan desentrañar su contenido, el verdadero sentido que encierran, sobre todo en el Derecho Tributario o Fiscal. Por tal motivo, el legislador procurará, al crearla, hacer accesible su manejo y sobre todo que, en materia tributaria estén reguladas por los principios enmarcados jurídicamente en nuestra Carta Magna.

Tomando en cuenta la importancia que para el Estado reviste la obtención de los tributos, toda Ley que se expida para estos fines deberá, con mayor razón, ser de fácil manejo y comprensión para los contribuyentes, la disciplina del derecho en comento se caracteriza por ser muy cambiante y dinámica de manera constante en su aspecto sustantivo y particular.

Sin embargo, tener vigente y actualizada la norma jurídica fiscal ocasiona cambios a otras legislaciones que van estrechamente entrelazadas entre sí, como son, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el Reglamento del la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento Respectivo entre otras y, consecuentemente, a la doctrina. Esto se suscita también con la preclusión del Derecho de exigir determinada obligación fiscal a cargo del contribuyente, por parte de la autoridad hacendaría. Esto es con respecto a la caducidad de facultades para exigir el cumplimiento de obligaciones a cargo del contribuyente y a la prescripción de créditos fiscales en materia fiscal, en beneficio de los particulares o contribuyentes.

De estas consideraciones, en el Código Fiscal de la Federación resalta en este estudio la facultad discrecional con la que cuenta la autoridad hacendaría, la cual se configura en la negativa ficta. Y es dicha figura jurídica en cita, la que reviste un estudio y análisis concienzudo, mismo que se hará a

través de esta investigación documental con el título “La Incorrecta Aplicación de la Negativa Ficta en el Derecho Fiscal,” la cual se desarrollará en tres capítulos, estructurados de la siguiente manera:

En el primero se estudia la generalidad de la caducidad y de la prescripción en materia fiscal; dentro del Capítulo segundo, éste comprende el análisis y estudio de la normatividad jurídica de la negativa ficta en el Derecho Fiscal.

En el último capítulo de la presente investigación se presenta una propuesta para eliminar la facultad discrecional con la que cuenta la autoridad fiscal, ya que se comprobó en el curso de la presente investigación, que la autoridad fiscal, utiliza en la mayoría de los casos la discrecionalidad que le otorga la ley para violar las garantías individuales de los gobernados y en la mayoría de las ocasiones busca un beneficio a su favor, por lo que se expondrá la inconveniencia de la discrecionalidad y la forma de eliminarla de la ley fiscal.

Por otro lado, se analizan los medios de defensa con que cuentan los particulares o contribuyentes dentro de los cuales la autoridad aprovecha, la discrecionalidad para obstaculizar un derecho que les asiste, la justicia y abusar del poder conferido dentro de una ley, teniendo como consecuencia un detrimento a los derechos fundamentales del particular o contribuyente, por lo que es necesario que se reforme la ley que regula dicha facultad discrecional que se le otorga a la autoridad fiscal, eliminándola totalmente, proponiendo que en lugar de la negativa ficta contemplada en la ley que regula la actividad de la autoridad fiscal, y en su lugar se adopte la afirmativa ficta, ya que de esta manera se da un gran paso para lograr una auténtica justicia fiscal, todo ello en beneficio de los particulares o contribuyentes, ya que de esta forma se terminará con los abusos de poder y de facultades, así como de las injusticias cometidas por parte de la autoridad hacendaria, en detrimento de los particulares o contribuyentes.

Los métodos empleados en esta tesina son el hermenéutico, debido que el actuar de la autoridad fiscal es de observancia general y está dirigido a los particulares en forma individualizado; el método exegético por ser claro el dispositivo que da la facultad discrecional del acto administrativo pero incompleto, por no haber contestación o resolución a la petición o instancia que promueva el particular o contribuyente y sí por el contrario, un silencio por parte de la autoridad. otro medio empleado es la técnica documental mediante la cual se cita la doctrina de diversos autores y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los métodos deductivo e inductivo debido a la afectación que se produce al particular o gobernado en su esfera jurídica; y sin descartar el método dialéctico, por medio del cual se observara la hipótesis planteada consistente en la facultad discrecional con la que cuenta la autoridad fiscal denominada negativa ficta, la cual viola tanto la garantía de seguridad y de legalidad enmarcadas en nuestra Carta Magna, dejando en estado de indefensión al particular o gobernado, con el silencio de la autoridad fiscal y la cual se refleja en las conclusiones

## CAPÍTULO 1

### RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA

#### 1.1 CONCEPTO DE RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA

La relación jurídico tributaria es “un vínculo que une a diferentes sujetos respecto de la generación de consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligación en materia tributaria.”<sup>1</sup> Así, Raúl Rodríguez Lobato señala que en concepto de Emilio Margáin Manautou “La relación jurídico-tributaria la constituye el conjunto de obligaciones que se deben al sujeto pasivo y el sujeto activo y se extinguen al cesar el primero en las actividades reguladas por la ley tributaria.”<sup>2</sup>

Con base en lo anterior se desprende que la relación jurídica tributaria tiene dos sujetos: uno activo y otro pasivo; por lo que respecta al primero de ellos recibe el pago de la contribución, tal y como lo regula la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Respecto al sujeto pasivo, es “la persona física o moral, nacional o extranjera, que realiza el hecho generador de un tributo o contribución, es decir, la persona que se coloca dentro de la hipótesis normativa.”<sup>3</sup> Es por ello que el sujeto pasivo puede ser directo, es decir, el contribuyente, aquella persona que realiza el hecho generador que prevén las normas tributarias; o responsables solidarios, aquella persona que sin haber realizado el hecho generador, por disposición de la ley o voluntad propia, se encuentra obligado al pago de las obligaciones tributarias, a favor del Estado.

---

<sup>1</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 4ª Edición, Editorial LIMUSA, México, 2004, Pág.90

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, 2ª Edición, Editorial HARLA, México, 1986, Pág. 112.

<sup>3</sup> PONCE GÓMEZ, Francisco, Derecho Fiscal, 11ª Edición. Editorial BANCA Y COMERCIO, México, 2007, Pág. 108



Otra definición que al respecto expresa Arturo de Jesús Urbina Nandayapa, consiste en que dicha relación es “el vínculo entre el Estado como ente dotado de facultad para ejercer, llegado el caso, el poder coercitivo, tendiente a obligar al particular a aportar su pago en concepto de contribución a favor del Estado.”<sup>4</sup> Cabe aclarar que el citado autor conceptualiza la relación jurídica tributaria dentro del apartado del nacimiento de la obligación tributaria dándole el tratamiento de sinónimo de ésta. Sin embargo, muchos de los estudiosos del derecho han hecho una crítica a esta postura, finalmente la relación jurídico tributaria es un vínculo que existe entre el sujeto activo, quién recibe el pago de la contribución, y el sujeto pasivo, quien tiene la obligación de pagar la contribución.

## **1.2 OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

La obligación tributaria es conceptualizada como la conducta que debe de observar aquella persona que realiza el hecho generador consistente en dar, hacer, no hacer y tolerar. Al respecto, “la obligación cuyo objeto es dar, se le denomina obligación sustantiva y a la obligación fiscal cuyo objeto es hacer o tolerar, se les llama obligaciones formales. En dichos términos consideramos relevante señalar que los estudiosos del derecho consideran que la obligación fiscal únicamente se refiere a un dar, es decir, la obligación que hemos definido como sustantiva; sin embargo, en lo particular, creemos que el criterio más acertado respecto de esta cuestión, es aquella que establece que al limitar al Derecho Tributario exclusivamente a la actividad de recaudación ignoramos los aspectos constitucionales, administrativos, procesales y penales, se reduce a tal grado nuestra materia, que de tan pura se inutiliza, ya que el fenómeno jurídico tributario no puede concebirse sin los otros aspectos,”<sup>5</sup> máxime que la obligación de hacer, no hacer o tolerar protege la obligación de dar.

---

<sup>4</sup> URBINA NANDAYAPA, Arturo de Jesús, El Juicio de Amparo contra Leyes Tributarias, Editorial PAC, México, 1994, Pág. 39.

<sup>5</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Ob. Cit., Págs. 91 y 92.

En otras palabras, como lo señala Raúl Rodríguez Lobato, “la obligación derivada de la causación del tributo difícilmente podría hacerse efectiva.”<sup>6</sup> En este sentido, no se debe confundir la relación jurídico tributaria, con la obligación tributaria, ya que la diferencia que existe entre ambas es que en la primera es el vínculo jurídico y la segunda la conducta que debe observar sólo el sujeto pasivo.

Margáin Manautou, citado por Rodríguez Lobato, sobre el particular establece; que “al dedicarse una persona a actividades que se encuentran gravadas por una ley fiscal surge de inmediato entre ella y el Estado relaciones de carácter tributario; se deben una y otro una serie de obligaciones que serán cumplidas, aún cuando la primera nunca llegue a coincidir en la situación prevista en la ley para que nazca la obligación fiscal por lo tanto, la relación tributaria impone obligaciones fiscales que sólo están a cargo del sujeto pasivo, nunca del sujeto activo.”<sup>7</sup>(sic)

### **1.2.1 Nacimiento de la Obligación Tributaria**

En varias ocasiones se ha referido al hecho generador, el cual no es más que las situaciones jurídicas o de hecho que se adecúan a las hipótesis jurídicas contenidas en la norma. Dicho en otras palabras, es la realización de las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales, de cuya realización depende el nacimiento de las consecuencias jurídicas previstas en la norma. Al respecto, el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación señala lo siguiente:

“Artículo 6. Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho,

---

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Ob. Cit., Pág. 109

<sup>7</sup> Idem.

previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.”

Es por ello, que la realización del hecho generador o el momento del nacimiento de la obligación tributaria “es en nuestra materia un punto de gran importancia debido a que nos permite determinar cual disposición legal es aplicable a esa situación, es decir, a partir de que momento será exigible, así como el momento en que se extinguirán las facultades de las Autoridades fiscales para su cuantificación.”<sup>8</sup> Del mismo modo, el segundo párrafo del artículo antes invocado establece:

“Artículo 6...

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimientos que se expidan con posterioridad.”

En síntesis, cabe resaltar que el momento de causación de las contribuciones va a ser cuando se realicen las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran, es decir, cuando nace la obligación tributaria.

#### **1.2.1.1 Contribuciones**

Emilio Margáin Manautou expresa que; “El tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento

---

<sup>8</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Ob. Cit. Pág. 96.

de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.”<sup>9</sup> De ahí que resulta apropiado dejar establecido desde ahora, que el tributo o contribución en su aspecto económico, estriba en el cumplimiento o pago, de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie. Es por ello que el tributo viene a constituir, esencialmente, la manifestación económica de la relación jurídico-tributaria, representada por el derecho de cobro por parte del Fisco y la correlativa obligación de pago a cargo del contribuyente.

Aún cuando el concepto analizado en el subtema que estamos tratando explicar en forma integral y a satisfacción de lo que se debe de entender por tributo o contribución, es necesario efectuar a continuación un breve análisis de la definición que se encuentra contenida en el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, la que si bien es cierto que incurre en graves imprecisiones, lo cierto es que posee una importancia innegable por formar parte de nuestro Derecho Positivo. Dicho precepto a la letra establece lo siguiente:”Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales durante el lapso que ocurran”.

Como puede advertirse, el numeral anterior más que proporcionar una definición, se concreta a señalar en términos sumamente vagos, cuando se causa una contribución, pero se abstiene de indicar en qué consiste y cuáles son los elementos que le dan origen. Por tal motivo, este concepto de contribución es bastante inapropiado, pues no obstante su adopción por el Código Fiscal, no atiende la naturaleza jurídico-económica de la obligación tributaria incurriendo en omisiones; en primer término omite mencionar quienes asumen el carácter de sujeto activo y sujeto pasivo. En segundo lugar, el precepto mencionado olvida aclarar que el contenido económico de las contribuciones debe de determinarse en dinero y excepcionalmente en especie.

---

<sup>9</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 9ª Edición, Editorial PORRÚA, México, 1989, Pág. 240.

### 1.2.1.2 Clasificación

Las contribuciones de acuerdo al artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones especiales y contribuciones accesorias. Mismas que a continuación se estudian:

- ❖ **IMPUESTOS.** Los impuestos constituyen el principal ingreso tributario del Estado, al grado que se puede afirmar que la gran mayoría de las relaciones entre el Fisco y los contribuyentes se vinculan con la determinación y pago de un variado número de impuestos, y tienen su fundamento legal en el artículo 2, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.
  
- ❖ **APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.** Ésta Según la Fracción II del artículo 2 del Código Fiscal, tienen finalidades distintas de las contribuciones; sin embargo, se les considera equiparadas a las contribuciones, y tienen su fundamento legal en el artículo 2, fracción II, de la ley de la materia.
  
- ❖ **DERECHOS.** El artículo 2, fracción IV, del multicitado Código Fiscal de la Federación los define como Las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por órganos descentrados. También son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados al prestar servicios exclusivos del Estado. Dentro de esta categoría se contemplan una serie de pagos que deben efectuarse tanto al Fisco Federal como a los Fiscos estatales y municipales, para tener derecho a recibir determinados servicios públicos, como el suministro de agua potable, inscripciones en los

Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio, uso de autopistas y puentes federales, etc.

- ❖ **CONTRIBUCIONES ESPECIALES O DE MEJORAS.** La fracción III del invocado artículo 2 del Código Fiscal de la Federación define a esta figura tributaria como aquellas establecida en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
  
- ❖ **TRIBUTOS O CONTRIBUCIONES ACCESORIAS.** La fracción IV, tercer párrafo del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, establece que son accesorios todos aquellos ingresos tributarios no clasificables como impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos o contribuciones especiales. Así, dentro de este rubro, sobresalen de manera especial las multas impuestas por infracciones a leyes fiscales y administrativas y los recargos cobrados por el pago extemporáneo de créditos fiscales.

Todos y cada uno de estos tipos de contribuciones forman parte de manera importante del Derecho Fiscal, debido a que representan medios autorizados por la ley, para que la hacienda pública pueda allegarse de los fondos necesarios para cubrir sus necesidades y requerimientos presupuestarios.

### **1.2.1.3 Determinación**

Una vez realizada la situación jurídica o de hecho prevista en las normas tributarias, se debe de cuantificar el monto de la contribución a su cargo. Esto es, la obligación tributaria se transforma en un crédito fiscal, lo cual se lleva a cabo mediante el procedimiento denominado determinación y si lo hace el contribuyente se llama autodeterminación o autoimposición. Antes de

conceptualizar las determinaciones es sumamente importante saber lo que el Código Fiscal Federal establece o denomina crédito fiscal

El artículo 4 del Código Fiscal de la Federación establece que los créditos fiscales son los que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

En esos términos, Grazzero, señala que para este último la determinación del crédito fiscal es “la actividad de la Administración Financiera dirigida a la constatación de la existencia del hecho imponible y el procedimiento de recolección, verificación y control de los elementos, datos y circunstancias de hecho que pueden constituir material útil para la motivada determinación del hecho generador y la sucesiva valoración razonada y responsable de tales elementos, así como también el acto administrativo que concretiza la constatación”.<sup>10</sup> En este punto cabe aclarar que la determinación no origina el nacimiento de la obligación tributaria, ya que nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, por lo que ésta es un acto posterior, en principio verificándose que se han realizado esas situaciones y posteriormente determinándose las bases para su liquidación.

En tal caso, por regla general corresponde a los contribuyentes determinar las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario y si las autoridades fiscales deben de hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria conforme al párrafo tercero del artículo 6o del multireferido Código Fiscal de la Federación.

---

<sup>10</sup> SANCHEZ PIÑA, José de Jesús, Nociones de Derecho Fiscal, 5ª Edición, Editorial PAC, México, 1996. Pág.45

#### 1.2.1.4 Época de pago

Una de las formas más comunes para extinguir la obligación fiscal sustantiva, es la entrega de la contribución, para ello, las diversas leyes fiscales existentes en nuestra república señalan el momento en que deberá de ser satisfecho el pago de la obligación, para lo que se establecen épocas de pago como son:

- 1.- Una de ellas es aquella que se paga antes de que se realicen las situaciones jurídicas o de hecho establecidas en la ley, es decir, antes *de* que nazca la obligación fiscal.
- 2.- Cuando se paga en el mismo momento en el que tiene lugar el hecho generador.
- 3.- La época de pago más común es aquella en la que se establece una fecha posterior al nacimiento de la obligación tributaria.

En este sentido, nuestro Código Federal Tributario en sus fracciones I y II del párrafo cuarto del artículo 6 señala a la letra:

“Artículo 6...

Las contribuciones se pagan en las fechas o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa, el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas



autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

I.- Si la contribución se calcula por periodos establecidos en la Ley y en los casos de retención o 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 17 del mes calendario inmediato posterior al de terminación del periodo de la retención o de la recaudación, respectivamente.

II. En cualquier otro caso, dentro de los 5 días siguientes al Momento de la causación.”

#### **1.2.1.5 Lugar de pago**

La de extinción de los tributos, se dan en cinco formas, a saber: 1. El pago; 2. La compensación; 3. La condonación; 4. La prescripción; 5. La caducidad.

Por lo que respecta al pago, es la forma idónea de extinguir un deber jurídico, debido a que es la manera más adecuada de dar por terminada una obligación en este caso tributaria, puesto que desde el momento mismo en que se le da cumplimiento, en los términos contraídos, la obligación deja de tener razón legal para existir, por ejemplo, cuando se paga un impuesto, no solamente se ésta entregando al fisco el importe en dinero o en especie, según sea el caso, sino también se le está dando cumplimiento a la norma jurídica-

tributaria que establece a cargo del sujeto pasivo la obligación de contribuir a los gastos públicos en proporción a su capacidad económica<sup>11</sup>.

En cuanto a la compensación y la condonación son dos formas de extinguir la obligación tributaria, por lo que respecta también a la caducidad y la prescripción, serán temas de estudio y análisis, para continuar con esta investigación.

### 1.3 CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

Al respecto existen diversos conceptos, uno de ellos es el que expresa que la caducidad “es la extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso.”<sup>12</sup> Otra acepción es la que refiere “la extinción de las Facultades de la Autoridad Hacendaria para determinar la existencia de obligaciones fiscales, liquidarlas, exigir su pago, o bien para verificar el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones fiscales y sancionar las infracciones cometidas.”<sup>13</sup> Tomando en cuenta las acepciones anteriores se determina que la caducidad es, la pérdida de un derecho por su no ejercicio durante el tiempo que la ley marca. el ejemplo más claro de esta figura lo proporciona el Derecho Procesal a través de la caducidad de la instancia que consiste en la pérdida del derecho de seguir promoviendo un juicio por no efectuar ningún trámite procesal durante el tiempo que la ley respectiva señala; por ejemplo: seis meses dentro del contexto Fiscal, la caducidad se presenta cuando las autoridades hacendarías no ejercitan sus derechos para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, durante un plazo de cinco años, sobre el particular, el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, proporciona una serie de elementos que permiten señalar las características

---

<sup>11</sup> Vid. ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal. 15ª Edición, Editorial THEMIS. México, 2001. Pág. 538

<sup>12</sup> PIÑA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 20ª Edición, Editorial PORRÚA. México, 1994. Pág. 138.

<sup>13</sup> Ibidem, Pág. 175.

más importantes de esta figura jurídico-tributaria, por lo que las características más sobresalientes de la caducidad, son las siguientes:

1. Extingue los derechos que la ley otorga a las autoridades tributarias para el ejercicio de las atribuciones que tiene en contra del contribuyente.
2. Por regla general el plazo para que la caducidad se consuma es de 5 años contados a partir de la presentación de declaraciones, o fecha en la que debieron presentarse (sean anuales o complementarias) que correspondan a aquellas contribuciones que deban pagarse por ejercicios; Fecha de presentación de los avisos correspondientes a contribuciones que no se pagaron por ejercicios; o bien fecha de causación (nacimiento de la obligación tributaria) de aquellas contribuciones que no se paguen ni mediante declaración, ni mediante avisos; y fecha de comisión de la infracción a las disposiciones fiscales. Si la infracción fuere de carácter continuo, en cómputo se iniciará a partir del día siguiente al que hubiere cesado la comisión de la infracción.
3. Por razones de orden, la caducidad no puede estar sujeta ni a interrupción ni a suspensión, en efecto, de uno o varios derechos por no ejercitarlos durante el plazo que señala la ley.

Por otra parte, tradicionalmente se define a la prescripción de diversas formas, una de ellas, la considera como el “medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley.”<sup>14</sup> Por lo que la prescripción es la adquisición de un derecho o la extinción de una obligación, por el simple transcurso del tiempo y mediante el cumplimiento de los requisitos que la ley marca, en este sentido se habla de la existencia de dos tipos de prescripción: la adquisitiva y la liberatoria durante un periodo de cinco años cuando menos.

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em, Pág. 170

Se caracteriza por ser un medio legal para llegar a adquirir derechos sobre ciertos bienes. En cambio la prescripción liberatoria consiste en la extinción de una obligación, generalmente una deuda, y del correlativo derecho de hacerla efectiva, como puede advertirse, la prescripción, ya sea adquisitiva o liberatoria, se configura cuando reúne sus dos elementos esenciales: el simple transcurso del tiempo y el cumplimiento de los requisitos que marque la ley respectiva. Ahora bien, el único tipo de prescripción que contempla nuestro Derecho Fiscal es la prescripción liberatoria, y ésta opera como una forma de extinguir obligaciones tributarias y existen dos clases a saber:

1. La obligación a cargo de los contribuyentes de pagar tributos o contribuciones; y.
2. La obligación a cargo del fisco de devolver a los contribuyentes las cantidades que estos últimos le hayan pagado indebidamente o las cantidades que procedan conforme a la ley;

Por consiguiente, en materia fiscal la prescripción es un instrumento extintivo de obligaciones tributarias, tanto a cargo del contribuyente como del fisco, por el simple transcurso del tiempo y mediante el cumplimiento de los requisitos que la ley tributaria establece. Dentro de este contexto el Artículo 146 del Código Fiscal de la Federación establece a la letra lo siguiente:

“Artículo 146. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada

gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

La declaratoria de prescripción de los créditos fiscales podrá realizarse de oficio por la autoridad recaudadora o a petición del contribuyente.”

Por lo consiguiente, las principales características de esta figura son las siguientes:

- ❖ La prescripción se consume en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de exigibilidad del tributo o contribución, o bien a partir de la fecha en que se pagó indebidamente al Fisco determinada cantidad y nació el consiguiente derecho de solicitar su devolución.
- ❖ La prescripción corre tanto en contra del fisco, pues es un medio de extinguir tributos o contribuciones, como en contra de los particulares, debido a que también opera para extinguir la obligación de devolver cantidades pagadas indebidamente o que conforme a la ley procedan.
- ❖ La prescripción es susceptible de interrumpirse con cada gestión de cobro notificada al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de este último respecto de la existencia del crédito.

En efecto, una de las características esenciales de la prescripción liberatoria consiste en que, para su configuración, debe haber una total inactividad por parte del acreedor, por lo tanto, principalmente las gestiones de cobro notificadas al deudor, pone fin a esa inactividad e impiden que la

prescripción se consume. Ahora bien, si tales gestiones no culminan en un cobro efectivo y reaparece la inactividad del acreedor, el plazo prescriptorio se reanuda de nueva cuenta. La prescripción puede hacerse valer indistintamente a través de una excepción procesal, o bien como una solicitud administrativa.

#### **1.4 SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado que fue creado a través de una ley, la cual entró en vigor el 1º de Julio de 1997, denominada Ley del Servicio de Administración Tributaria la que dispone en su artículo 1o, a la letra lo siguiente:

“Artículo 1º El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta ley.”

Con el propósito de sentar las bases orgánico-funcionales para dar lugar a la integración del Servicio de Administración Tributaria, en marzo de 1996 se autorizó y registró una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, el cambio de denominaciones de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; así como la creación de las direcciones generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales.

El 15 de Diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento

mediante el cual se creó el órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria.

#### **1.4.1 Estructura**

El Servicio de Administración Tributaria, para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, contará con las atribuciones que se señalan, en el artículo 2 del mencionado Reglamento dispone que se integra por: una jerarquía tipo horizontal, las cuales todas ellas contemplan cada una el siguiente orden: Junta de Gobierno, Jefatura del SAT, Órgano Interno de Control, Administración General de Aduanas, Administración General de Servicios al Contribuyente, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General de Grandes Contribuyentes, Administración General Jurídica, Administración General de Recaudación, Administración General de Recursos y Servicios, Administración General de Comunicaciones y Tecnología de la Información, Administración General de Evaluación y Administración General de Planeación,(ver anexo No.1).

#### **1.4.2 Función**

Este órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y, morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño, así como la evaluación de política tributaria que deberá de aplicarse, tal y como lo dispone el artículo 39 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria.

Su misión, es recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno. Finalmente, su objetivo es ser una institución eficiente, eficaz y orientada al contribuyente, con procesos integrados, formada por un equipo honesto, profesional y comprometido, al servicio de los mexicanos, y sobre todo de lograr una recaudación, eficiente y eficaz, para dar cumplimiento a la necesidad que requiere el Estado para su debida función pública.



## **CAPÍTULO 2**

### **PANORAMA JURÍDICO DE LA NEGATIVA FICTA EN EL DERECHO FISCAL**

#### **2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Nuestra Carta Magna establece el fundamento, de todo el sistema legal mexicano, está hace referencia a materias muy diversas, dentro de las cuales se encuentran las facultades para establecer obligaciones, por parte de la autoridad Hacendaría y por otro los derechos que tienen los contribuyentes frente al fisco, así el Derecho Fiscal nace en virtud de un proceso histórico constitucional: en efecto, el fundamento constitucional del Derecho Tributario Mexicano, se encuentra en la fracción IV del vigente artículo 31 constitucional, él cuál establece la obligación de los mexicanos de contribuir en forma proporcional y equitativa que establezcan las leyes, a los gastos públicos, así de la Federación, como el Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De igual forma, el artículo 73 fracciones VII y XXIX y el artículo 131, ambos de la Constitución Federal , son los que facultan al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, después de que conforme a la fracción IV del artículo 74 de la propia Constitución se ha aprobado el presupuesto de Egresos de la Federación y la cuenta Pública del año anterior, de este principio constitucional ha nacido en el Derecho Fiscal y la consagración, por parte de la Constitución Federal, de una serie de garantías y prohibiciones que limitan constitucionalmente el poder tributario, En efecto, de la propia fracción IV del artículo 31 constitucional, deriva uno de los máximos principios en materia fiscal mexicana, y es el que se refiere al principio de legalidad; esté principio consiste en que no podrán ser los particulares gravados con ninguna carga tributaria, sí dicha carga tributaria no

se encuentra establecida en la Ley Fiscal, emanada y aprobada por el Congreso de la Unión, con base en este principio de legalidad tributaria, sí la Ley de Ingresos de la Federación estableciera un impuesto, derecho, etc, que no tuviese regulación legal especial o si su reglamento lo hiciera, ambos violarían dicho principio y en consecuencia, la Ley le da la razón a los particulares en el sentido de que estas partidas tributarias no les podrán ser exigidas, por lo que el artículo 31 constitucional dispone lo siguiente:

“Artículo 31. Es obligación de los mexicanos

....

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

De esta disposición constitucional se desprende, el principio de que toda contribución debe encontrarse establecida en la ley y de aquí se constituye lo que se denomina “el principio de legalidad tributaria”, en términos sencillos. A través de este principio la Constitución consagra y dispone que ninguna contribución puede ser contraria a los particulares si la misma no se encuentra específicamente establecida en la ley. Es importante aclarar que el principio de legalidad del artículo 31 fracción IV, se encuentra estrechamente relacionado, también con la garantía de legalidad establecida en los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales son inaplicados de manera constante y cotidiana, por parte de la autoridad hacendaria en perjuicio del contribuyente, dejándolo a este en la mayoría de las ocasiones en completo estado de indefensión.

Ahora bien, con respecto al tema de estudio en cuestión, es importante establecer y resaltar la importancia respecto a la garantía individual de petición, contenida en el artículo 8 de la Constitución, la cual es una garantía, de seguridad y libertad, porque el derecho de petición permite a los ciudadanos dirigirse a las autoridades , Fiscales, Penales, Administrativas, laborales, etc., y poder ejercitar ante ellas cualquiera de sus derechos consignados en las leyes, viéndose así cristalizado el sueño de la soberanía y de seguridad, porque a través del derecho de petición es como el gobernado puede sentirse seguro de que será escuchado y obtendrá una respuesta conforme a la Ley, por parte de la autoridad; por ello es considerada como una garantía individual y se encuentra establecida en el artículo 8 de la Ley en estudio:

“Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacerse 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”.

La existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia de seguridad jurídica y de derecho social en un régimen de legalidad, la potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado o contribuyente en general, es decir, toda persona física o moral que tenga ese carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el dispositivo legal constitucional mutireferido por ello, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escrita de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa,

acción, recursos, etc. El estado y sus autoridades (Funcionarios y empleados), en virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8 constitucional, tienen como obligación, ya no un deber de carácter “negativo” o de abstención, sino la ejecución o cumplimiento positivo de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud o petición planteada que el gobernado solicite.

## **2.2 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

Acorde a lo dispuesto en el artículo 8 Constitucional, que consagra la garantía individual de petición, y que quedó analizado con anterioridad en el presente tema, el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación concede a los contribuyentes el derecho de formular consultas sobre situaciones reales y concretas en relación con la aplicación que debe hacerse de las disposiciones fiscales, por ello dicho artículo dispone lo siguiente:

“Artículo 34. Las autoridades fiscales sólo estarán obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente.

La autoridad quedará obligada a aplicar los criterios contenidos en la contestación a la consulta de que se trate, siempre que se cumpla con lo siguiente:

I. Que la consulta comprenda los antecedentes y circunstancias necesarias para que la autoridad se pueda pronunciar al respecto.

II. Que los antecedentes y circunstancias que originen la consulta no se hubieren modificado posteriormente a su presentación ante la autoridad.

III. Que la consulta se formule antes de que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación respecto de las situaciones reales y concretas a que se refiere la consulta.

La autoridad no quedará vinculada por la respuesta otorgada a consultas realizadas por los contribuyentes cuando los términos de la consulta no coincidan con la realidad de los hechos o datos consultados o se modifique la legislación aplicable.

Las respuestas recaídas a las consultas a que se refiere este artículo no serán obligatorias para los particulares, por lo cuál éstos podrán impugnar, a través de los medios de defensa establecidos en las disposiciones aplicables, las resoluciones definitivas en las cuales la autoridad aplique los criterios contenidos en dichas respuestas.

Las autoridades fiscales deberán contestar las consultas que formulen los particulares en un plazo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva...”

Es sumamente importante el entender el contenido de este dispositivo legal, ya que la realización incorrecta por parte del contribuyente de una consulta, permite a la autoridad negarse a resolver la misma de manera correcta. Efectivamente, del contenido del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, se debe entender forzosamente que sólo pueden realizarse consultas cuando se refieran a hechos reales y concretos, esto es, debe existir jurídicamente la situación que afecte al particular y esta situación en forma concreta debe de hacerse del conocimiento de la autoridad fiscal, a fin de que ésta pueda dictaminar o emitir la resolución conducente; en caso contrario, el propio artículo 34 del citado Código Fiscal, prohíbe a las autoridades resolver

dichas consultas, ya al resolver en forma abstracta, general e impersonal, por lo consiguiente se esta en presencia de la creación de una norma jurídica que como se entiende, sólo es competencia del Congreso y no de las autoridades administrativas. Si con base en el contenido del artículo 34 del multireferido Código Fiscal, el procedimiento para la realización y resolución en consultas en materia fiscal parece sumamente sencillo, bastaría presentar por escrito el caso real y concreto para la autoridad, dentro del plazo que establezcan los reglamentos respectivos emitan su dictamen o resolución al caso concreto.

A pesar de lo señalado en el párrafo anterior, la realidad demuestra que el procedimiento para formular consultas y obtener la correspondiente resolución, es bastante más complicado de lo que parece en la mayoría de los casos, siendo que otros sí resultan más sencillo; todo lo anterior dependerá de la dificultad de la consulta, debido a que, el Código Fiscal de la Federación no establece un procedimiento especial para formular consultas y para que las autoridades emitan un dictamen; por otra parte, no existe una reglamentación específica sobre el tema en cuestión y esto hará tomar las debidas precauciones al respecto.

Por lo que respecta a los particulares es importante hacer notar que, de acuerdo a las nuevas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, los contribuyentes que formulen consultas deberán dirigirse a las autoridades competentes de la Administración General Jurídica de Ingresos o a la dirección competente de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos según sea el caso, o el asunto a tratar.

La negativa ficta es una figura jurídica, en virtud de la cual, cuándo una petición, instancia o recurso fiscal instaurado por un contribuyente, no es resuelto en un plazo de tres meses, se entiende que existe un silencio de la autoridad, es decir que ha resuelto negativamente, sobre este particular, cabe destacar que la ficción legal o facultad discrecional que tiene la autoridad

administrativa, consiste en la existencia de una resolución contraria a los intereses del contribuyente o la negativa también puede derivar en el silencio de la autoridad fiscal, al no emitir resolución o acuerdo a la petición formulada por un particular. La finalidad de esta figura, es dejar al contribuyente en aptitud de combatir por otros medios, (recurso de revocación o la demanda de nulidad) que la ley concede, dicha resolución y obtener o tratar de obtener la resolución que favorezca a sus intereses particulares. El fundamento legal de esta figura, se encuentra en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone lo siguiente:

“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, él 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....”

En dicho precepto legal, se establece que el silencio de la autoridad fiscal se considerará como una resolución negativa, cuando no se dé respuesta en los términos y plazos que establece la Ley, dejando al contribuyente en total y absoluto estado de indefensión, ya que, el mismo dispositivo establece transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, él interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo. Esto es el contribuyente o particular cuenta con 45 días para interponer, tanto el Recurso de Revocación, así como la demanda de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es en términos de lo dispuesto por el artículo 125 multireferido Código Fiscal, en caso de negativa ficta y a este respecto, el tiempo de que dispone la autoridad administrativa, para resolver en términos del artículo 37 citado es de tres meses, por lo que se le deja insisto en completo

estado de indefensión al contribuyente, esto debido a que se le prescriben los términos, para interponer, los medios de defensa adecuados, ante el silencio de la autoridad administrativa.

Independientemente de que existen los medios para combatir las resoluciones emitidas en negativa ficta, las autoridades negligentes pueden ser sancionadas de acuerdo a lo establecido en los artículos 214 y 225, fracciones tercera y octava del Código Penal, por constituir ésta un delito que puede llegar a ameritar la destitución del empleo y cuantiosas multas y privación de la libertad, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos.

### **2.3 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Los gobernados tienen derechos y obligaciones frente al Estado, de manera más específica frente a la Administración Pública, la cuál es la forma de organización administrativa que adopta el Poder Ejecutivo, para la realización de la función administrativa la cual tiene encomendada conforme a la ley. Dentro de un Estado de Derecho, los gobernados deben de contar con un eficaz medio de defensa, el cual debe ser idóneo y adecuado para preservar sus intereses y sus derechos, se tienen como medios de defensa por un lado los recursos administrativos, y por otro las acciones que se ventilan ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales logran con mayor eficacia el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal, en este caso de las actividades hacendarías.

La finalidad que tiene la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dicha Ley regula los juicios que se promueven ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que los gobernados puedan impugnar ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, los actos administrativos de carácter individual, además de las diversas resoluciones administrativas de



carácter general que expidan las autoridades en el ejercicio de sus funciones, cuándo estas sean contrarias a la Ley y es a esta instancia a la que acudirán, como ya se ha referido los contribuyentes, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvirtiera en el juicio contencioso administrativo Federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, esto puede ser aplicable al caso concreto, con respecto de la negativa ficta. Por lo que el artículo 16 de este ordenamiento legal dispone lo siguiente:

“Artículo 16. Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

....

III. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, misma que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.”

Por excepción, la autoridad demandada podrá cambiar los fundamentos o motivos de su resolución, cuando la resolución adolezca de ellos, cómo puede ser el caso de la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, ya que en este caso se trata de una resolución cuya existencia se presume en ausencia de respuesta de la autoridad a una petición del contribuyente, pero hay que recordar que en este caso, él particular tiene el derecho de ampliar la demanda para impugnar los fundamentos y motivos que

la autoridad demandada pronuncie en su contestación, tal y como lo dispone el artículo 16 fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, y es por ello que se considera que se afecta la esfera jurídica del contribuyente, debido a que es innecesario el llegar hasta estas instancias, y con ello evitar toda esta lapidosa e innecesaria pérdida de tiempo, dinero y esfuerzo por ambas partes, ya que si se aplicaran correctamente los artículos 34 y 37 del ya varias veces referido Código Fiscal, de manera económica, pronta y expedita, se ahorraría tanto el contribuyente y la autoridad administrativa trabajo, y se simplificarían los trámites lo cual es el objetivo que persigue , la autoridad hacendaria en beneficio del contribuyente, y de la propia Hacienda Pública.

## **2.4 REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

Tal y como se ha referido con anterioridad en el presente trabajo de investigación, se pretende establecer a través de éste, todos los mecanismos legales con los que cuenta el contribuyente, para defenderse o para hacer valer sus derechos ante la autoridad tributaria, la cual en la mayoría de los casos se excede de sus facultades legales y discrecionales establecidas en la ley, al momento de ejercer sus funciones, en detrimento de los contribuyentes, ocasionando en la mayoría de ellos dejarlos en estado de indefensión, por que son violadas sus garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que se establece que el Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las Facultades y el despacho de los asuntos que le encomiende la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, le encomiende

ejecutar y coordinar en las materias de su competencia, por lo que dicho ordenamiento en su Reglamento, contempla claramente que en el derecho de petición que realice el contribuyente, tendrá la obligación el Servicios de Administración Tributaria por conducto del área responsable de dar contestación por escrito, a la consulta formulada, por lo que el artículo 20 fracción XLVIII, del

Reglamento del Servicio de Administración Tributaria dispone lo siguiente:

“Artículo 20.-Corresponde a la Administración General de Grandes Contribuyentes, la competencia que se precisa en el apartado A de este artículo, cuando se trate de la entidades y sujetos comprendidos en el apartado B, de este mismo artículo.

A. Competencia...

XLVIII.-Resolver las consultas que formulen los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones Fiscales y aduaneras, así como las solicitudes respecto a las autorizaciones previstas en dicha disposición.”

Finalmente, en todo lo referido y advertido, en el presente Capítulo resalta el hecho de que el contribuyente, al momento de acudir ante la autoridad hacendaría sea de manera personal o a través del Derecho de petición que le consagra , el artículo 8 de la Carta Magna, esta obligada la autoridad tributaria a darle la atención y respuesta requerida, para darle mayor certeza legal y jurídica a los gobernados y no por el contrario se cobijen bajo ciertas reglas discrecionales con las que cuenta la autoridad, para desligarse de su obligación y cumplimiento a los dispositivos legales que les obligan a resolver las diversas consultas planteadas, de cualquier índole por parte del contribuyente y por el contrario por su falta de capacidad y preparación por parte del personal de la

autoridad hacendaría, le sea mucho más fácil establecer el silencio de la autoridad, originándose una resolución negativa, la cual legalmente deja al gobernado en una incertidumbre legal y en completo estado de indefensión.

## 2.5 JURISPRUDENCIA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado diversas jurisprudencias respecto a la negativa ficta, en el Derecho Fiscal, mismas que son relacionadas con el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que dicha figura jurídica surge a consecuencia del derecho de petición, el cual está consagrado en la máxima ley mexicana, tal y como lo indica en la siguiente tesis:

**NEGATIVA FICTA.EL ARTÍCULO 8º.CONSTITUCIONAL PREVALECE SOBRE EL ARTÍCULO 17 DE LA LY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

En el caso de que se impugne la omisión de la autoridad de resolver de manera definitiva una instancia, estimando violada la garantía consagrada en el artículo 8º.constitucional,no es dable considerar que en relación con la omisión reclamada se deba constreñir a lo dispuesto por el precepto 17 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, que prevé la figura de la negativa ficta, toda vez que ello significaría que la aludida garantía constitucional deba quedar limitada, restringida o disminuida y condicionada a lo dispuesto por leyes secundarias, lo cual jurídicamente es inadmisibles por virtud de la supremacía de la Constitución, en la medida en que la negativa ficta a que se refiere el dispositivo secundario mencionado, no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa una solicitud, sino que, ante la falta de contestación de las autoridades por más de cuatro meses a una instancia,se considerará por ficción de la ley, como una resolución negativa.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 63/99.subsecretario de Recursos Naturales de la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y

Pesca.17 de Junio de 1999.Unanimidad de votos.Ponente:  
Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

La garantía otorgada en el artículo 8 Constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero si impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo, también por escrito. Que deba hacerse a saber en breve término al peticionario.

De la misma manera, la siguiente tesis expresa el término en que la autoridad debe de producir la contestación a la petición de los gobernados y a la letra dice:

**NEGATIVA FICTA.SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN,EN UN PLAZO DE TRES MESES,A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL,SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMNISTRATIVA.**

Si del análisis relacionado de los artículos 37,primer párrafo,210,fracción I y 215 del Código Fiscal de la Federación, así como de las fracciones IV y XV y penúltimo párrafo del diverso numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que cualquier petición formulada a la autoridad fiscal que no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta en forma negativa y, por ende, que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que la falta de contestación en el lapso indicado a la solicitud formulada para que cancele una fianza y el crédito fiscal respectivo, configura una negativa ficta que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo.Además,a través de la impugnación de esta negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustente aquellá,esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en estado de

indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo.

Contradicción de tesis 8/2001-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 14 de Noviembre del 2001. Cinco Votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Constanza Tort San Román.

Tesis de jurisprudencia 81/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de diciembre del dos mil uno.

Las jurisprudencias en comento dejan en claro, que la autoridad fiscal no debe de abusar de la facultad discrecional, concedida por el Código tributario, debido a que está con su omisión y silencio, violenta las garantías constitucionales con las que cuenta el contribuyente, lo que lo deja en completo estado de indefensión, frente a la autoridad fiscal, es por ello y conforme a lo antes mencionado y referido, que nos permite tener una visión y una proyección legal por la cual, consideramos, que la negativa ficta o el silencio de la autoridad hacendaria, deben de eliminarse del Código Fiscal de la Federación, puesto que esta última no puede estar y pasar por encima no sólo de los dispositivos constitucionales, como lo es el artículo 8, sino también por lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Suprema, debido a que la negativa ficta, viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ante su inminente silencio. Dejando al contribuyente en un completo estado de indefensión, y por el contrario los artículos constitucionales tratados en el presente tema, tiene como propósito fundamental, la certeza jurídica del gobernado y la seguridad jurídica ante la autoridad fiscal.

## **CAPÍTULO 3**

### ***ELIMINACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL***

#### ***3.1 PROBLEMÁTICA DE APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA CADUCIDAD Y DE LA PRESCRIPCIÓN POR PARTE DEL S.A.T.***

“La caducidad es la extinción de un crédito en un tiempo determinado”. Realmente una definición absurda y fuera de aplicación en materia tributaria; sin embargo, el personal que labora en el Servicio de Administración Tributaria, encargado de ejercer las facultades de comprobación fiscal, es la respuesta quedan al cuestionar sobre esta figura jurídica. Desde luego que es justificable ya que la profesión de los auditores es la de Contador Público y no la abogacía. Por lo tanto, nos percatamos, que al ser cuestionados respecto de la figura en cita, existe un gran desconocimiento sobre la caducidad, por parte de las autoridades fiscales. Por ello es que nació en el sustentante la necesidad de abordar el presente tema.

Ahora bien, cómo poder exigir que los contadores tengan un conocimiento técnico-legal de lo que es la caducidad si la misma doctrina del derecho no ha podido ponerse de acuerdo respecto de ésta; tan es así que es importante señalar que para cada estudioso del derecho existe una definición de la caducidad. Sin embargo, nos damos cuenta, sin temor a dudarlo, que la naturaleza jurídica de la figura de la caducidad es inminentemente procesal, que extingue una facultad de la autoridad fiscal para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y por ende, en su caso determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales. Sin embargo, esta caducidad no es de oficio si no a petición de parte, y desde luego tiene presunción iuris tantum, la cual se debe hacer valer en la vía de acción o de excepción dentro de los plazos establecidos por la ley.

El efecto de la caducidad consiste en la extinción de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales y, por ende, la de determinar contribuciones omitidas, su actualización, accesorios así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, es decir, es la revocación o la anulación de sus facultades de comprobación que legalmente le compete a las autoridades hacendarias a través del Servicio de Administración Tributaria, concretamente por conducto de la Administración Local de Recaudación correspondiente, mediante una resolución que se dicte en el medio de impugnación interpuesto. Por otro lado, la caducidad fue implementada en la materia tributaria con la finalidad de dar agilidad a la Administración, a las situaciones que permanecían indefinidas en el tiempo, desde un punto de vista particular fue implementado únicamente para dar certeza jurídica a los contribuyentes. Así quedó plasmado en la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1967, que señalaba que no es factible suponer que las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puedan ejercer sin limitación temporal alguna, sus facultades para vigilar el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones fiscales, ya que al consagrarse la figura jurídica de la caducidad, la idea del legislador fue la de establecer una solución para poner fin a situaciones o eventuales responsabilidades que permanecen indefinidas en el tiempo y que afectan la seguridad jurídica y económica de los particulares. Al respecto el máximo tribunal mexicano ha pronunciado la siguiente:

**AUTORIDADES FISCALES, CADUCIDAD DE SUS FACULTADES PARA DETERMINAR CONTRIBUCIONES OMITIDAS, ACCESORIAS E IMPONER SANCIONES POR INFRACCIONES. COMPUTO.-** La caducidad es una institución de carácter procesal creada por el derecho tributario para sancionar a las autoridades hacendarias por falta del ejercicio oportuno de sus Facultades de inspección, comprobación, determinación y sanción conferidas por la legislación, respecto de las obligaciones fiscales a cargo de



los habitantes de la República, y además contiene un principio de seguridad jurídica a favor de los contribuyentes.”

Amparo directo 10/90.Watson e Hijos, S.A.14 de Agosto de 1990.Unanimidad de votos. Ponente: Ramón Medina de la Torre. Secretaria: Rosa Elena Sánchez Gómez.

La ejecutoria antes citada da un fundamento lógico jurídico para que el Servicio de Administración Tributaria, al momento en que los contribuyentes, soliciten a través de la vía administrativa, por conducto del derecho de petición, se declare que se han extinguido las facultades de la autoridad fiscal cuando se extinga el ejercicio de sus atribuciones, el multicitado plazo establecido en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación. Por otra parte, la prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley en esos términos, como medio de liberarse de una obligación. La prescripción es la extinción de un crédito fiscal por el transcurso de un tiempo determinado, esto es, se extingue la facultad del fisco para hacer exigible un crédito fiscal previamente notificado al particular o contribuyente.

Lo anterior no acarrea tantos problemas como los que se suscita con el de la caducidad, debido a que toda la doctrina concuerda con la definición antes mencionada; sin embargo ,si existe el mismo desconocimiento por parte de los empleados del Servicio de Administración Tributaria, a través de la Administración Local Jurídica correspondiente, en cuanto al desconocimiento que existe de la figura jurídica, no teniendo afortunadamente, las mismas consecuencias que se dan por desconocimiento de la caducidad, porque como observaremos más adelante, la prescripción se va a dar cuando la autoridad fiscal ya haya ejercido sus facultades, es decir, se va a presentar cuando se realizó la determinación de un crédito fiscal.

Respecto de lo anterior, existen controversias referente a si con la prescripción igualmente se extingue la obligación misma, algunos autores como Emilio Margáin Manautou y Adolfo Arrijoa Vizcaíno entre otros, consideran que

no, es decir, que con la prescripción se extingue únicamente el derecho de la autoridad para exigir el pago de la obligación mas no la obligación, la cual queda como una obligación natural, No obstante lo anterior, el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación es muy claro al establecer que “el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años”. Contrariamente a lo que señalamos puede darse el caso de que un contribuyente renuncie expresa o tácitamente a la prescripción, la primera se da cuando un contribuyente cumple voluntariamente con una obligación prescrita y la segunda, si no se opone la excepción al serle cobrado el adeudo.

La prescripción se inicia a partir de la fecha en la que el pago pudo ser legalmente exigido; asimismo, el lapso en que un crédito puede ser exigido al contribuyente, en primer término es dentro los 45 días después, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la liquidación. El Código Tributario establece que la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro del acreedor, notificada o hecha al deudor, o por el reconocimiento de éste, que puede ser expreso o tácito, respecto de la existencia de la obligación de que se trate. En este sentido, el plazo prescriptorio que es interrumpido produce el efecto de inutilizar el tiempo transcurrido, lo cual sucede cuando la autoridad realiza cualquier acto tendiente a la percepción del crédito fiscal; sin embargo; estos actos deben de ser notificados legalmente. Lo anterior obedece, que en caso de violación a los preceptos legales que establecen las formalidades para las notificaciones de los créditos fiscales o actos administrativos tiene como consecuencia la nulidad de éstas no existiendo en la vida jurídica y en consecuencia, tampoco la interrupción de la prescripción.

Reiterando lo señalado en párrafos anteriores, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito se ha pronunciado al respecto al dictar la ejecutoria siguiente que a letra indica:

**CRÉDITOS FISCALES, EXTINCIÓN DE LOS, POR PRESCRIPCIÓN.-**

El término de cinco años que para la extinción de los créditos fiscales, por prescripción, a que se refiere el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, puede interrumpirse por dos causas; la primera de ellas ocurre cuando se notifica legalmente al deudor cualquier gestión de cobro dentro del procedimiento administrativo de ejecución. La segunda hipótesis se actualiza cuando el causante reconoce expresa, o tácitamente, la existencia del crédito. En ambos casos, debe de existir un principio de prueba por escrito.”

Revisión 5/89.Veterinaria Alpor, S.A de C.V.12 de Julio de 1989, Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlan Romero. Secretario: José Gilberto Moreno Gracia.

La prescripción puede hacerse valer indistintamente a través de una excepción procesal, o bien como una solicitud administrativa, Esta característica opera de la siguiente manera: Si el Fisco pretende hacer efectiva una contribución prescrita, el afectado al interponer el recurso o medio de defensa legal que proceda debe oponer a dicha acción de cobro la excepción de prescripción. Esta regla también se aplica en beneficio del fisco en aquellos casos en los que a través de recursos administrativos o instancias procesales, los particulares pretendan obtener la devolución de cantidades pagadas indebidamente cuando el derecho respectivo ya haya prescrito; cuando se haya consumado la prescripción de un tributo o contribución, y el Fisco no haya intentado ninguna acción de cobro, el contribuyente interesado en mantener una certeza jurídica en lo tocante a sus derechos y obligaciones tributarias, puede solicitar en la vía administrativa que la autoridad hacendaria, por conducto de la Administración Local Jurídica, dependiente del Servicio de Administración Tributaria competente, emita la correspondiente declaratoria de prescripción. Por razones obvias esta regla es inaplicable tratándose de la prescripción de la obligación a cargo del fisco de devolver lo pagado indebidamente o de las cantidades que conforme a la ley procedan.

En esas condiciones, se puede concluir que el efecto de la caducidad es la de extinguir las facultades de comprobación de las autoridades fiscales para

determinar la situación de un contribuyente o particular; en cambio el efecto de la prescripción es la de extinguir un crédito fiscal. En otras palabras es importante mencionar que con la caducidad se pierde una facultad y con la prescripción se pierde un crédito; en ambos casos en detrimento del fisco y de la autoridad hacendaria.

### **3.2 CONSECUENCIAS DE UNA INCORRECTA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD Y DE LA PRESCRIPCIÓN POR PARTE DEL S.A.T.**

Acudir o consultar en materia fiscal es someter una duda o cumplimiento sobre materia tributaria, ante la autoridad hacendaria, con el objeto de que emita una resolución o acuerdo, acorde a lo solicitado por el contribuyente. Nuestro sistema fiscal mexicano es sumamente complejo, dado el gran número de leyes fiscales existentes por una parte, y por la otra, el complejo sistema administrativo fiscal que rige es eficaz, pero ineficiente ,Ante esta situación, resulta lógico suponer que muchas de las leyes fiscales pueden presentar diversas interpretaciones o que las distintas autoridades del Servicio de Administración Tributaria en concreto, aplique diversos criterios de interpretación sobre dichas disposiciones fiscales. Ante esta situación, se hace necesario acudir ante las autoridades fiscales a realizar consultas sobre la interpretación o aplicación de determinada disposición fiscal y en cuestión del tema en estudio de la caducidad y de la prescripción en el caso concreto.

Al solicitar los contribuyentes que cause estado o se ejecute el reconocimiento, por un lado la caducidad y por el otro el de la prescripción, para el primer caso se acudirá en principio a través de la vía administrativa o económica ante la Administración Local de Recaudación, que corresponda en atención al domicilio fiscal que tenga el particular o contribuyente y para el segundo caso que nos ocupa se acudirá ante la Administración Local Jurídica, respectiva en relación al domicilio del peticionario. En ambos casos se hará por

escrito en términos de lo dispuesto por el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, el cual a letra estatuye lo siguiente:

“Artículo 34. Las autoridades fiscales sólo estarán obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente.

La autoridad quedará obligada a aplicar los criterios contenidos en la contestación a la consulta de que se trate, siempre que se cumpla con lo siguiente:

I. Que la consulta comprenda los antecedentes circunstancias necesarias para que la autoridad se pueda pronunciar al respecto.

II. Que los antecedentes y circunstancias que originen la consulta no se hubieren modificado posteriormente a su presentación ante la autoridad.

III. Que la consulta se formule antes de que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación respecto de las situaciones reales y concretas a que se refiere la consulta.

La autoridad no quedará vinculada por la respuesta otorgada a consultas realizadas por los contribuyentes cuando los términos de las consultas no coincidan con la realidad de los hechos o datos consultados o se modifique la legislación aplicable.

Las respuestas recaídas a las consultas a que se refiere este artículo no serán obligatorias para los particulares, por lo cuál éstos podrán impugnar a través de los medios de defensa establecidos en las disposiciones aplicables, las resoluciones definitivas en las cuales la autoridad aplique los criterios contenidos en dichas respuestas.

Las autoridades fiscales deberán contestar las consultas que formulen los particulares en un plazo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva.”

Aunado a lo anterior, es de vital importancia que dicha consulta reúna los requisitos legales establecidos en los artículos 18 y 18 A, del Código Fiscal en cita, debido a que en dichos preceptos se establecen las características

esenciales y legales que deberá de contener la promoción que se ingrese ante el Servicio de Administración Tributaria, ya sea a través de la Administración Local de Recaudación o ante la Administración Local Jurídica respectiva. Es sumamente importante cumplir con los requisitos establecidos, porque al omitir alguno de ellos, permite a la autoridad negarse a resolver la misma de manera correcta y oportuna. A pesar de lo antes señalado en líneas anteriores, la realidad demuestra que el procedimiento para formular consultas y obtener la correspondiente resolución, es bastante más complicado de lo que parece en la mayoría de los casos, debido a que aun cuando se cumpla de manera cabal con todos y cada uno de los extremos apuntados en los artículos mencionados, la autoridad en el 99.9%, de las consultas se acoge a la facultad o acto discrecional de la negativa ficta.

El acto discrecional es aquel en que los órganos del Estado pueden decidir su actuación o abstención, estableciendo los límites y contenidos de las mismas, debiendo tomar en consideración la oportunidad, necesidad, técnica, justicia o igualdad o las razones para actuar de una determinada forma, según el caso y de conformidad con las restricciones establecidas por la ley. Por lo que se afirma, que el acto discrecional lo ejerce la autoridad administrativa en forma libre, apegándose a los límites que señala la ley, que es la que delimita la esfera de competencia de acuerdo, y con base, en las diferencias y similitudes ya mencionadas. Consideramos al acto discrecional como un acto administrativo en el cual, si bien la administración actúa dentro de determinados límites también goza de cierta libertad, porque su conducta, análisis y decisión que toma ante tal hecho no está contenido específicamente por normas sin más limitante que la fundamentación y motivación que sostenga dicho acto. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 16 constitucional; lo que en el ámbito de nuestra materia, viola los principios fundamentales de equidad y proporcionalidad; aunado a ello, se viola de igual forma lo establecido en el artículo 8 Constitucional, el cual consagra en este dispositivo legal, la garantía de seguridad jurídica. Ahora bien, al no considerar específicamente en los

contribuyentes ciertas cuestiones de legalidad y cumplimiento por parte de la autoridad fiscal, sumado al momento de aplicar la discrecionalidad que le permite la ley, viola en todo caso nuestra Carta Magna y sobre todos los intereses de los gobernados, derivando en ello, la ineficacia de las autoridades fiscales, lo cual aunado a ello, orilla al contribuyente, a ejercer otras vías legales que se comentaron en líneas anteriores. Ello le ocasiona una carga económica extra, debido a que tendrá que acudir con un experto del Derecho Fiscal, para poder impugnar la resolución que no emitió la autoridad a pesar de que está obligado a ello, cubriendo los honorarios del abogado por promover ya sea el recurso de revocación ante el Servicio de Administración Tributaria, o la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal Federal de Justicia Administrativa, lo anterior puede ser simple y de manera llana, mucho más sencillo, si la autoridad administrativa lo hace de manera económica y por la otra, si da cumplimiento con su función la autoridad fiscal de conformidad a su obligación y facultad otorgada, logrando una justicia rápida y expedita

### **3.3 NECESIDAD DE ELIMINAR LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL**

Nuestra Carta Magna establece el fundamento de todo el sistema legal mexicano. Esta hace referencia a materias muy diversas, dentro de las cuales se encuentran las facultades discrecionales que otorga la Constitución Federal a las autoridades, por lo que una de las facultades discrecionales en estudio en el presente tema, es la relativa a la negativa ficta, que es una figura jurídica, en virtud de la cual una petición, instancia o recurso fiscal instaurado por un contribuyente, no es resuelto en un plazo de tres meses, por ende se entiende resuelta negativamente, sobre este particular cabe destacar que la ficción legal o facultad discrecional que tiene la autoridad administrativa consiste en la existencia de una resolución contraria a los intereses del particular o contribuyentes, la negativa ficta también puede derivar en el silencio de la autoridad fiscal al no emitir resolución o acuerdo a la petición formulada por un particular. La finalidad de esta figura es dejar al contribuyente en aptitud de combatir por otros medios (recurso de revocación o la demanda de nulidad) que

la ley le concede. El fundamento legal de esta figura jurídica se establece en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece lo siguiente:

“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, él 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....”

Por lo señalado en el precepto legal anterior, se establece que el silencio de la autoridad fiscal se considera como una resolución negativa, cuando no se dé respuesta en los términos y plazos que establece la ley, a la petición por escrito que solicitó el gobernado, dejando al contribuyente en total estado de indefensión por parte de la autoridad hacendaria. Lo anterior es así, y consecuentemente, los principios constitucionales que en materia tributaria aparecen consignados en nuestra Carta Magna y que representan las guías supremas de todo el orden jurídico fiscal;( debido a que las normas que integran dicho orden) deben reflejarlos y respetarlos en todo momento, ya que de lo contrario asumirán caracteres de inconstitucionalidad, y por ende carecerán de validez jurídica. Y para el caso que nos ocupa, respecto a la garantía individual de petición contenida en el artículo 8º de la Constitución, ésta es una garantía de libertad, y seguridad, porque el derecho de petición permite a los ciudadanos dirigirse a las autoridades y poder ejercitar ante ellas cualquiera de sus derechos consignados en las leyes. Solo así se ve cristalizado el sueño de la soberanía y de seguridad, porque a través del derecho de petición es como el gobernado puede sentirse seguro de que será escuchado y obtendrá una respuesta conforme a la ley, lo cual en el caso de la negativa ficta por parte de la autoridad fiscal, no acontece. Por ello la garantía específica de libertad es la que se conoce con el nombre de derecho de petición, y que está consagrada en el artículo 8 constitucional en los siguientes términos:



“Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de derecho de petición, siempre que ésta 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.

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.”

En cuanto al artículo en comento, consagra el derecho de petición a favor del ciudadano, mejor dicho, del gobernado en general y la obligación a cargo del Estado de contestarla, de acuerdo con la jurisprudencia establecida al respecto, en un término perentorio de tres meses, según la naturaleza del caso sujeto a consulta, aunque el numeral en comento no lo estipula, la contestación que por escrito deberá de formular la autoridad a quien se dirija la petición de que se trata, tendrá que ser congruente con ésta, ya que si no lo es, “se lesionan los intereses jurídicos del ocurso, en virtud de que atento a lo ordenado por el artículo 8º constitucional, las autoridades tiene la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, éste bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito que se hará conocer en breve término al peticionario”.

La existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia de seguridad jurídica y de derecho social en un régimen de estricta legalidad, la potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general. Es decir, toda persona moral o física que tenga este carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8 de la Ley Fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escrita de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc., el Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados) a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8º constitucional, tiene como obligación, ya no un deber de carácter negativo o abstención, sino la ejecución o cumplimiento

positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado solicite.

Por lo que se determina que los vicios más comunes de los actos discrecionales son la falta de causa y la desviación de poder al justificar las autoridades administrativas sus actos, debido a que, en la actualidad se puede observar claramente un abuso de poder, el cual ha quedado claramente evidenciado, porque comúnmente las autoridades utilizan la discrecionalidad para una finalidad diversa de la que conforme a la ley se debió de utilizar, teniendo como consecuencia una afectación tanto económica y social. El grave problema no son las leyes sino que son los individuos que las aplican, debido a que solamente las utilizan en beneficio propio las autoridades, por lo que es necesaria la eliminación de la facultad discrecional de la negativa ficta en materia fiscal, porque nuestro sistema jurídico y principalmente las autoridades no tienen la madurez para enfrentar un desafío tan grande como lo es la discrecionalidad, por lo que teniendo tanto poder dentro de sus facultades lo utilizan en detrimento de los contribuyentes en este caso, y no ha podido ser suficientemente eficiente y eficaz para enfrentarse a la autoridad exigiendo que respete tanto las garantías fundamentales que otorga tanto la Carta Magna como los demás derechos contenidos en los ordenamientos fiscales, teniendo como consecuencia un enorme vacío legal y abuso de poder, mismo que es generado gracias a las facultades discrecionales que tienen los diferentes ordenamientos administrativos y la propia Constitución, vacío que aprovechan las autoridades para manipular las leyes a su antojo favoreciéndose, teniendo como resultado un grave abuso de poder por parte de la autoridad en contra de los gobernados que buscan combatir un acto de autoridad como el que nos ocupa, el cual no es emitido por la autoridad a su capricho, siendo ésta una declaración unilateral de la voluntad por parte del fisco, lo cual violenta los derechos consagrados en la Constitución, por lo que es necesario eliminar la

negativa ficta, y con ello se tiene que reformar el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

### **3.4 REFORMA AL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

En nuestro país, el fundamento del reconocimiento de la jerarquía de la Constitución respecto de las demás leyes, se encuentra en su artículo 133 atento a lo dispuesto por el mencionado precepto constitucional, toda ley secundaria ha de ceñir su contenido a los mandatos de la Ley Suprema por lo que consideramos que la Constitución está integrada por normas de mayor valor jerárquico, y que de ella emanan todas las leyes.

Por lo antes mencionado, si en nuestra Carta Magna se encuentran consagradas las garantías individuales otorgadas al gobernado como medios de salvaguardar de las prerrogativas fundamentales del ser humano, con la finalidad de evitar excesos y abusos por parte de la autoridad, para el caso en concreto, las consagradas por los artículos 8 y 16 Constitucionales, como lo es la garantía de seguridad y legalidad por consecuencia, las mencionadas garantías en su carácter de vínculo jurídico establecido por la Constitución impone una obligación a las autoridades del Estado en beneficio de todos los gobernados, es decir el derecho de petición. De conformidad con todo lo antes expuesto en el presente trabajo de investigación, la reforma que se pretende al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, es necesaria en virtud de que se violan las garantías de seguridad y de legalidad jurídica consagradas en los artículos 8 y 16 de nuestra Carta Magna y esto resulta un peligro latente para el contribuyente, pues lo deja en un estado de indefensión al no expresarse en él los lineamientos que ha de seguir la autoridad, en relación a las facultades otorgadas en el artículo en estudio, sucintándose abusos, corrupción y excesos por parte de la autoridad al no emitir un acuerdo o resolución, con ello se genera un silencio por parte de la autoridad fiscal, en relación al derecho de

petición, configurándose la negativa ficta, aun cuando el precepto en estudio, en relación con el artículo 34 del Código Fiscal Federal, le marca un parámetro o límite de tiempo a la autoridad. Para estos efectos es importante destacar que la reforma que se propone al artículo 37 del Código Tributario, se presenta como una gran aportación o beneficio en materia tributaria, debido a que se beneficiaría al particular o contribuyente frente a las facultades de la autoridad hacendaria. Por consiguiente, la reforma que se propone al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, quedaría de la siguiente manera:

**“Artículo 37. Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán de ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, él interesado podrá considerar que la autoridad resolvió **afirmativamente, por lo que sin necesidad de emitir resolución con posterioridad, el particular deberá de considerar que se resolvió favorablemente, en su beneficio.****”

Quando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.”

Este sería el paso siguiente que se debe dar dentro de la dinámica del derecho tributario que es sustituir esa figura jurídica por la afirmativa ficta con el objeto de que se apresurará a las autoridades a dar contestación a la brevedad posible, puesto que ante el silencio de las mismas, se provocaría ya no la negativa ficta, sino la afirmativa ficta, que incluso obligaría al fisco a que éste fuera ante el Tribunal Fiscal Federal de Justicia Administrativa a demandar la nulidad de la afirmativa ficta correspondiente.

Sin olvidar que otra postura podría ser en el sentido de que de configurarse la afirmativa ficta, ésta quedará firme, sin que la autoridad hacendaria agraviada pudiera lograr su revocación, como sanción y consecuencia a su retardo para resolver un recurso o instancia promovida por los contribuyentes.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La facultad discrecional con la que cuenta la autoridad fiscal para resolver el derecho de petición de un contribuyente, resulta subjetiva e ilimitada y en consecuencia excesivo el ejercicio del poder de la autoridad fiscal, ya que al tener la facultad de emitir o no una resolución al contribuyente a través de la negativa ficta, afecta la esfera legal del mismo, así como sus garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA. Respecto a la discrecionalidad con la que cuenta la autoridad hacendaria para emitir contestación o no a una petición por parte de los contribuyentes, de acuerdo a las disposiciones fiscales resulta excesivo el ejercicio del poder de la autoridad fiscal, trayendo consigo que el contribuyente, se vea en la necesidad de utilizar los recursos legales con lo que cuenta ante las instancias respectivas, para interponer los medios de defensa pertinentes.

TERCERA. Los contribuyentes, con la facultad discrecional son sometidos al capricho de la autoridad Fiscal, debido a que está dentro del ejercicio de sus facultades, y por su ineficiencia e ineficacia regularmente aplican el mismo criterio, es decir, no emite resolución alguna y sólo existe el silencio de la autoridad, teniendo como consecuencia la inexacta aplicación estricta de la ley.

CUARTA. Se debe de sustituir la figura jurídica de la negativa ficta, por la afirmativa ficta con el objeto de apresurar a las autoridades hacendarias a dar contestación a la brevedad posible, puesto que ante el silencio de la misma, se provocaría, ya no la negativa ficta, sino la afirmativa ficta, que incluso obligaría

al fisco a que éste fuera ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de la afirmativa ficta correspondiente.

QUINTA. De implementarse la afirmativa ficta, ésta quedará firme, sin que la hacienda pública agraviada pudiera lograr su revocación ante la instancia legal respectiva, como sanción y consecuencia a su retardo para resolver el derecho de petición promovido por uno o varios contribuyentes.

SEXTA. Una auténtica y verdadera justicia administrativa y fiscal es la eliminación de la facultad discrecional en materia tributaria; en este caso, la negativa ficta y en consecuencia que se reforme el artículo 37 Código Fiscal de la Federación, para que sea más claro y preciso, adecuándose a las necesidades y obligaciones de los contribuyentes, lo cual dará mayor certeza jurídica y esta obligara a la autoridad hacendaria a que debe tomar en cuenta los principios de seguridad y legalidad que el derecho fiscal concede a los contribuyentes dentro de su esfera jurídica.

## FUENTES CONSULTAS

### DOCTRINALES

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, Derecho Fiscal, 15ª, Edición, Editorial Themis, México, 2001.

DELGADILLO GUTÉRREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 4ª, Edición, Editorial Limusa, México, 2004.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 9ª, Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.

PONCE GÓMEZ, Francisco, Derecho Fiscal, 11ª Edición. Editorial Banca y Comercio, México, 2007.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, 2ª, Edición, Editorial Harla, México, 1989.

SANCHEZ PIÑA, José de Jesús, Nociones de Derecho Fiscal, 5ª, Edición, Editorial Pac, México, 1996.

URBINA NANDAYAPA, Arturo de Jesús, El Juicio de Amparo Contra Leyes Tributarias, Editorial Pac, México, 1994.

### LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

### **JURISPRUDENCIALES**

AUTORIDADES FISCALES, CADUCIDAD DE SUS FACULTADES  
PARA DETERMINAR CONTRIBUCIONES OMITIDAS, ACCESORIAS E  
IMPONER SANCIONES POR INFRACCIONES.COMPUTO.

CRÉDITOS FISCALES, EXTINCIÓN DE LOS, POR PRESCRIPCIÓN.

NEGATIVA FICTA.EL ARTÍCULO 8º.CONSTITUCIONAL PREVALECE  
SOBRE EL PRECEPTO 17 DE LA LEY FEDERAL DE  
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.



NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

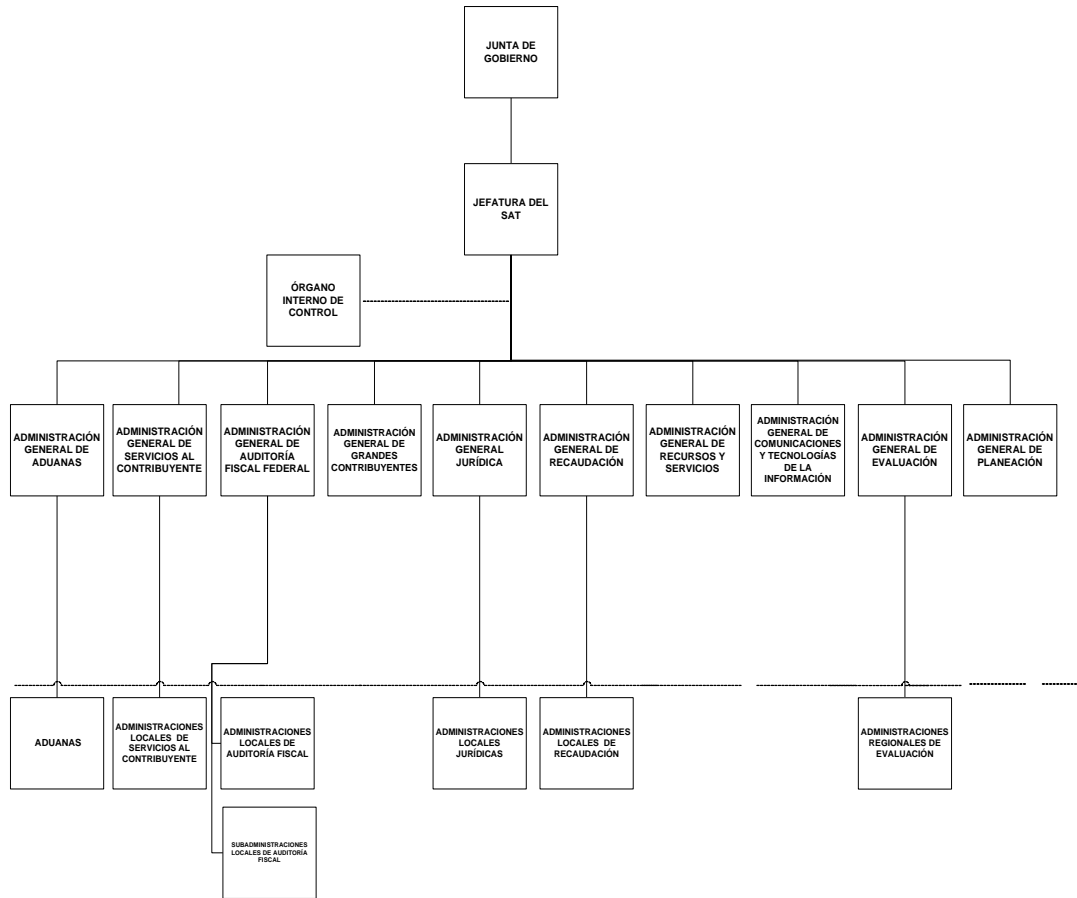
### **ECONOGRÁFICAS**

PIÑA VARA, Rafael de, Diccionario de Derecho, 20ª, Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

### **ELECTRÓNICAS**

SAT, "Quiénes somos". Disponible en [www.sat.mx/www.j:/Quiénes\\_somos-Qué\\_es\\_el\\_sat.satmexico.htm](http://www.sat.mx/www.j:/Quiénes_somos-Qué_es_el_sat.satmexico.htm). 21 de Febrero del 2010. hora 22:27 P.M

### ANEXO No.1.



*SAT "¿Quiénes somos". Disponible en [www.sat.mx](http://www.sat.mx). [www.j:/Quienes\\_somos-Qué es el sat.satmexico.htm](http://www.j:/Quienes_somos-Que_es_el_sat.satmexico.htm). 21 de Febrero del 2010. Hora 22:27 P.M.*