

## Investigación

# Fiscal

31 de agosto de 2009

• BOLETÍN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN FISCAL •

Núm. 224

## LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y LA NECESARIA ADECUACIÓN DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

### PRESENTACIÓN

En ocasiones, la actividad del Estado, cuando se aparta de los límites que le señalan las disposiciones legales aplicables, genera para los gobernados lesiones que no sólo afectan la esfera jurídica de los mismos, sino que también pueden depararles daños y perjuicios patrimoniales o pecuniarios, así como algunos de tipo personal o moral.

Esta situación se aprecia comúnmente en la materia fiscal, donde en determinadas circunstancias el fisco federal emite resoluciones notoriamente ilegales que son resueltas y corregidas posteriormente por las instancias jurisdiccionales, pero que por el mero transcurso del tiempo ya generaron daños y perjuicios para los contribuyentes, que para los efectos del presente trabajo circunscribiremos al ámbito patrimonial o pecuniario dejando fuera los de índole personal o moral.

Para ello, deberá entonces entenderse por daños y perjuicios lo dispuesto por los artículos 2108 y 2109 del **Código Civil Federal**, que a la letra disponen:

**Artículo 2108.-** Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

**Artículo 2109.-** Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

En este sentido, es pertinente señalar que en materia fiscal fue donde primeramente se pretendió corregir tal situación, con la adición el 12 de junio de 2003 del artículo 34 a la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT), siendo ampliada dicha idea posteriormente a la materia administrativa en general mediante la publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE) el 31 de diciembre de 2004.

El propósito de este trabajo es precisar la necesaria adecuación de la Ley del Servicio de Administración Tributaria a los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en virtud de que en nuestra consideración, la primera de ellas contiene restricciones y exceso de requisitos no previstos en la última, a más de que impide acudir directamente a la instancia administrativa a solicitar la indemnización correspondiente.

2008-2010

C.P.C. Javier García Sabaté Palazuelos  
**Presidente**

C.P.C. José L. Ibarra Posada  
**Vicepresidente de Desarrollo y Capacitación Profesional**

L.C.P. Juan Francisco Fernández Andrea  
**Director Ejecutivo**

**COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN FISCAL  
2008-2010**

**Presidente**

C.P. Miguel Mauricio Urrutia Schleske

**Vicepresidente**

C.P.C. y M.A. Raúl Tagle Cázares

Lic. Elías Adam Bitar

C.P.C. y M.I. José Gerardo Alfaro Osorio

L.C.P. Raúl Alonso de la Torre

C.P.C. Angelina Arellanos de López

C.P.C. Marcial A. Cavazos Ortiz

C.P. Plácido Del Ángel Herrera

C.P. Ubaldo Díaz Ibarra

C.P. Gerardo Domínguez Gómez

M.C.P.C. y M.I. Jorge Marcos García Landa

L.C.P. Gustavo Gómez Carrillo

C.P.C. y Lic. Héctor González Legorreta

Lic. y C.P. Víctor Hugo González Martínez

C.P.C. Ernest Haiat Khobie

C.P. Javier Hernández Garnica

C.P.C. Pablo Alejandro Limón Mestre

Lic. Mauricio Martínez D'Meza Violante

C.P.C. Arturo Martínez Martínez

Lic. Luis Eduardo Meurine Martínez

C.P. Omar Miranda Escamilla

C.P.C. Víctor Manuel Pérez Ruiz

C.P.C. Germán Antonio Polito Hernández

C.P.C. Juan Manuel Puebla Domínguez

C.P. Carlos G. Ruíz Pascacio Gamboa

C.P.C. Alejandro Javier Sánchez Calderón

C.P.C. Luis Sánchez Galguera

C.P. Eliud Alfonso Santiago Barrientos

C.P. Alejandro Solano González

C.P. Miguel Ángel Temblador Torres

C.P. Ernesto Torres García

C.P.C. Marcela Torres Martínez

Lic. Ángel José Turanzas Díaz

C.P.C. y M.I. Elio Fernando Zurita Morales

Lic. Grisell Fernández Mendoza

**Gerente de Comunicación y Publicaciones**

Comisión de Investigación Fiscal del Colegio, Año XVI, Núm. 224, 31 de agosto de 2009, Boletín Informativo edición e impresión por el Colegio de Contadores Públicos de México, A.C., Responsables de la Edición: Lic. Nelly Marisol Miguel Ávila, y Lic. Francisco José Medina Ocampo, Bosque de Tabachines Núm. 44, Fracc. Bosques de las Lomas, Deleg. Miguel Hidalgo 11700. El contenido de los artículos firmados es responsabilidad del autor; tiraje de 6,500 ejemplares; prohibida la reproducción total o parcial, sin previa autorización.

PRESENTACIÓN

Pág.

1

ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO  
GENERAL DEL PROBLEMA

3

PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA EN MATERIA FISCAL

6

CONCLUSIÓN

6

## ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA

De conformidad con el artículo 34 de su Ley de creación, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es responsable de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos cuando actúen en ejercicio de sus atribuciones.

Tal responsabilidad será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debiendo probar el contribuyente que solicite la indemnización correspondiente la lesión que se le cause, la acción u omisión imputable al SAT, así como el nexo causal entre ambos.

De igual forma, es requisito que el contribuyente pruebe ante la instancia jurisdiccional la realidad y el monto de los daños o perjuicios, siendo las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en esta materia de responsabilidad, las que deberán declarar y determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al SAT a su pago.

Cabe destacar que de conformidad con esta disposición, deben surtirse dos requisitos para que proceda la indemnización correspondiente, mismos que se actualizan cuando con su actuación, la unidad administrativa del SAT de que se trate:

1. Cometa falta grave, entendiéndose por ésta, aquella circunstancia en la que la resolución impugnada se anule:  
i) por ausencia de fundamentación o motivación en cuanto al fondo o competencia; ii) sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad (excepto si la jurisprudencia es publicada con posterioridad a la contestación de la demanda por la autoridad) y iii) se anule por desvío de poder.
2. No se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.

De lo anteriormente expresado, puede resumirse entonces que para que un contribuyente pueda atribuir responsabilidad patrimonial al SAT y exigir la correspondiente indemnización, tiene que acudir forzosamente al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que sea posible solicitarlo directamente a dicha autoridad fiscal, amén de que habrá de probar la falta grave de la autoridad, la causalidad de la actuación de ésta con los daños y perjuicios, así como la realidad y monto de los mismos, lo que implica además la carga financiera, administrativa y excesiva en tiempo que conlleva un litigio ante el señalado Tribunal.

Lo antes señalado se patentiza con el contenido del artículo sexto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que circunscribe la potestad declarativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de indemnización por los daños y perjuicios causados por el SAT, solamente en aquellos supuestos de causa grave y no allanamiento a que se refiere el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, como se observa del análisis que se haga al cuarto párrafo de dicha disposición jurídica, que para mejor comprensión se transcribe en seguida:

### **Artículo 6o.- ...**

....

*La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:*

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.*
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.*

.....

Es bajo estas condiciones, que resulta evidente la necesaria adecuación del mencionado artículo 34 de la LSAT, a los términos comprendidos por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ordenamiento que fue expedido y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, por la simple razón de que este ordenamiento debe ser el marco que rijan los aspectos generales de la responsabilidad patrimonial en que incurran los entes estatales a través de sus servidores públicos, ya que se trata de un texto legal que reglamenta directamente una disposición de nuestra Carta Magna, como puede claramente observarse en su artículo primero, en el que expresamente se señala que: La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general.

Se dice lo anterior, pues a nuestro parecer la Ley del Servicio de Administración Tributaria restringe las posibilidades de exigir la responsabilidad patrimonial del Estado y la consecuente indemnización, al establecer mayores requisitos que los que dispone la Ley reglamentaria, además de impedir que se pueda acudir en la vía administrativa a solicitar la indemnización correspondiente como ya ha sido precisado.

En efecto, ello puede observarse del análisis que se efectúe al texto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo objeto previsto en su primer artículo consiste en fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin tener la obligación jurídica de soportarlo, sufran daño en sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad irregular del Estado, debiendo entenderse por esta, según lo dispone la propia Ley, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Dispone además la Ley de la materia en su artículo cuarto, que los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas y desiguales a los que pudieren afectar al común de la población.

Hasta aquí pareciera que existe identidad de propósitos entre las dos legislaciones que nos ocupan, sin embargo esto no es así, puesto que si se observa detenidamente, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado permite la indemnización derivada de la actividad irregular del Estado, cuando el gobernado no tenga la obligación jurídica de soportar el daño y perjuicio que ésta le cause; esto es, en cualquier situación que se presente dicha actuación irregular, siendo que, por el contrario, la Ley del Servicio de Administración Tributaria restringe el supuesto indemnizatorio a la condición de que la unidad gubernamental se ubique en los supuestos de "causa grave" previstos en el artículo 34 de dicha Ley y, además, no se allane en la contestación de la demanda correspondiente, respecto del concepto de impugnación en que se haga valer la causa grave y la responsabilidad patrimonial del SAT.

Este rigorismo nos parece del todo indebido, inadecuado y fuera del contexto buscado por el Estado para transitar del esquema de responsabilidad solidaria y subsidiaria con que el Estado respondía antes de la entrada en vigor de la Ley de responsabilidad patrimonial que nos ocupa, al esquema de responsabilidad objetiva y directa que hoy se prevé, ya que, a pesar de tratarse de una responsabilidad de tipo objetivo y directo, la prevista en el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, lo cierto es que no refleja el fin pretendido por la Ley reglamentaria del artículo 113 constitucional por las razones antes comentadas, además de la importantísima y fundamental consistente en que la Ley del Servicio de Administración Tributaria no prevé la posibilidad de que se acuda en la vía administrativa a exigir al SAT la indemnización correspondiente por su actividad irregular, aspecto que sí se contempla en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como puede verse enseguida.

En efecto, el artículo 17 de esta última Ley, dispone que los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de parte interesada.

Por su parte, el numeral 18 de dicho ordenamiento indica que la parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Debe decirse que el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo significa un ahorro de tiempo sustancial y agilidad en el trámite directo ante la instancia reputada como responsable, ya que en sus artículos 13 a 15 se dispone lo siguiente:

**Artículo 13.-** La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

**Artículo 14.-** El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

**Artículo 15.-** La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

*Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.*

*El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.*

Lo anterior, aunado a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el plazo genérico para emitir la resolución correspondiente no deberá exceder de tres meses, lo que ya de suyo significa un beneficio invaluable si se compara dicho término con el que implicaría el trámite y resolución del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a que refiere la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el cual, en términos generales, se tomaría por lo menos un año para su trámite y resolución.

Ello, sin que obste la circunstancia de que el hecho de acudir directamente a la unidad administrativa a solicitar la indemnización, de ninguna manera implica quedar en estado de indefensión ante alguna posible negativa de la autoridad de que se trate, puesto que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece dos vías adicionales de defensa, como lo son el recurso de revisión ante la propia autoridad, y la vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de lo que se advierte palmariamente el beneficio de tres instancias contra una sola prevista en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Al respecto, el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reformado el 12 de junio de 2009, dispone que:

**Artículo 24.-** Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

*Un último aspecto previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, quizá de lo más trascendental, y que no puede ser utilizado al exigirse la indemnización al Servicio de Administración Tributaria, lo es el mecanismo de “amigable composición” previsto en el artículo 26 de dicha Ley reglamentaria, que dispone lo siguiente:*

**Artículo 26.-** Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

*Y se sostiene que no puede ser utilizado respecto del SAT, en atención a que como se ha venido documentando, la única vía para exigirle indemnización a dicho órgano desconcentrado lo es la jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por así encontrarse previsto en su Ley de creación, como se ha precisado.*

Ello, no obstante que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado disponga en su artículo noveno que la misma se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que al no establecerse tales facultades de negociación en la Ley del Servicio de Administración Tributaria ni en su Reglamento Interior, se hace imposible aplicar dicho mecanismo.

De lo anterior, se advierten palpablemente las múltiples discrepancias entre las dos legislaciones abordadas, que nos lleva a concluir una seria desventaja para los contribuyentes en tratándose de la responsabilidad patrimonial atribuible al Servicio de Administración Tributaria, que a nuestro juicio no tiene razón de ser o justificación legal alguna, pues la Ley Reglamentaria del artículo 113 Constitucional de ninguna forma hace distinciones respecto de los entes administrativos estatales que pueden incurrir en responsabilidad patrimonial, máxime que no debe perderse de vista que en la especie no se puede hablar de “materias excluidas” como lo podría ser la fiscal, ya que la actividad irregular del Estado es una sola y puede derivarse de cualquier materia.

## **PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA EN MATERIA FISCAL**

De las relatadas condiciones surge la inquietud de si en dado caso sería posible acudir ante el Servicio de Administración Tributaria a exigir la indemnización por responsabilidad patrimonial a dicho órgano desconcentrado directamente, con base en los términos de la LFRPE y no bajo el procedimiento jurisdiccional ante el TFJFA ordenado por la LSAT.

Para ello, previamente debe acotarse que tal inquietud no es fácil de discernir, ya que forzosamente habría que dilucidar el problema del conflicto que se generaría en la aplicación de las dos leyes de que se trata, mismas que, en principio tendrían la misma jerarquía por haber sido expedidas por el Congreso de la Unión.

En esas condiciones, tendría que considerarse que tratándose de dos ordenamientos de la misma jerarquía y cuando uno de ellos se oponga al otro, debe privar el principio jurídico de que “Ley posterior deroga a la anterior”, aunque en el caso particular la circunstancia se presta a discusión por tratarse de una posible derogación tácita, al no existir pronunciamiento expreso en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado al respecto.

No obstante ello, pensamos que jurídicamente sí sería posible exigir la indemnización al SAT con base a los términos y procedimiento previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al ser ésta última de mas reciente creación por el Congreso Federal.

Sin embargo, ello resultaría poco práctico, pues de cualquier forma tal circunstancia tendría que hacerse valer ante los tribunales jurisdiccionales, ya que como ha quedado apuntado, mientras no se reforme la Ley del Servicio de Administración Tributaria y el Reglamento Interior de dicho órgano, las autoridades del mismo se encuentran imposibilitados jurídicamente para aplicar la nueva Ley, al no encontrarse previstas entre sus facultades competenciales tal circunstancia.

## **CONCLUSIÓN**

Dados los antecedentes y problemáticas planteados, se puede concluir la necesidad de adecuación del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria a los términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, o bien la derogación de dicho artículo por haber quedado de facto suprimido por dicha Ley.

No obstante, esta última situación necesariamente deberá ir acompañada de la correspondiente modificación al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, a efecto de establecer dentro de las facultades de alguna o algunas de sus unidades administrativas la referente al trámite y resolución de los procedimientos que se derivan de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.