

301809
145
2oj.

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO



ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL FEDERAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDGAR DEL VALLE ALCANTARA

PRIMERA REVISION
Lic. Silvia Litteras Alants

SEGUNDA REVISION
Lic. Abelardo Argüello Ortega

México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN 1993



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL DERECHO DE PETICION COMO GARANTIA DE LEGALIDAD	1
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS	1
A.- INGLATERRA	3
B.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	3
C.- MEXICO	4
2.- ANALISIS DEL ARTICULO 8° CONSTITUCIONAL	9
3.- VIA DE VALIDEZ JURIDICO-PROCESAL DEL DERECHO DE PETICION	15

CAPITULO II

LA NEGATIVA FICTA EN LA PRACTICA FISCAL FEDERAL	18
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS	18
A.- FRANCIA	18
B.- MEXICO	20
2.- NATURALEZA JURIDICA	23
3.- ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACION DE LA NEGATIVA FICTA	26
A.- QUE EXISTA UNA INSTANCIA O PETICION FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL	28
B.- QUE VENZA EL PLAZO DE CUATRO MESES SIN QUE LA AUTORIDAD NOTIFIQUE AL INTERESADO RESOLUCION EXPRESA RECAIDA A LA INSTANCIA.	30
C.- QUE SE INTERPONGA EL MEDIO DE DEFENSA PROCEDENTE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A DICHO PLAZO, MIENTRAS NO SE DICTE RESOLUCION EXPRESA	35
4.- MEDIO DE DEFENSA	36
A.- DEMANDA	38
B.- CONTESTACION	44
C.- AMPLIACION DE LA DEMANDA	57
D.- DE LA CONTESTACION A LA AMPLIACION DE LA DEMANDA.	60
E.- EFECTOS DE LA SENTENCIA	64

CAPITULO III

DIRERENCIAS JURIDICO CONCEPTUAL ENTRE LA NEGATIVA FICTA Y EL DERECHO DE PETICION	70
1.- DIFERENCIA EN CUANTO A LA VIA PROCESAL	70
2.- DIFERENCIA EN CUANTO A SUS EFECTOS JURIDICOS.	80

CAPITULO IV	
JURISPRUDENCIA Y PRECEDENTES DE LOS TRIBUNALES	
FEDERALES.	91
1.- DEFINICION DE JURISPRUDENCIA	91
2.- DEFINICION DE PRECEDENTE	95
3.- TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO	97
4.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	108
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFIA	116

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El motivo que me impulsó a abordar este tema, es que una institución tan importante, creada para dar al contribuyente la seguridad jurídica de obtener una respuesta a las instancias o peticiones planteadas a las Autoridades Fiscales, se vea distorsionada en la práctica.

El objeto de la configuración de una Resolución Negativa Ficta por la falta de respuesta a dichas instancias o peticiones, es proporcionar al gobernado la posibilidad de que, mediante su impugnación en juicio, se resuelva en cuanto al fondo el problema planteado, en forma más ágil y sencilla, respaldada por una sentencia que debe ser cumplida.

No obstante lo anterior, su regulación legal se ha prestado a múltiples interpretaciones que se apartan del espíritu del legislador, por darle en ocasiones el efecto del silencio administrativo.

Primeramente se hace un estudio del derecho de petición y de sus consecuencias jurídicas ante su violación, para así hacer una breve reseña de los antecedentes de la Negativa Ficta para determinar su ubicación jurídica y después, con base en las disposiciones legales vigentes, Jurisprudencias establecidas tanto por el Tribunal Fiscal de la Federación, como por los que integran el Poder Judicial de la Federación, referirme a los

planteamientos, procedimiento, sentencia y sus efectos.

La poca experiencia adquirida durante mi pasantía en el ejercicio de la profesión, me ha permitido hacer una crítica del tema desarrollado y concluir con algunas sugerencias, que pueden ser benéficas para la impartición de justicia en esta materia, reconociendo desde luego que admiten discusión, pero que constituyen propuestas en pro del contribuyente afectado por el silencio de las autoridades.

JUNIO 1993

CAPITULO I

"EL DERECHO DE PETICION COMO GARANTIA DE LEGALIDAD"

CAPITULO I

EL DERECHO DE PETICION COMO GARANTIA DE LEGALIDAD

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

El derecho de petición como un fenómeno jurídico data de tiempos muy antiguos, ya que surge como garantía individual de una exigencia jurídica y social en un estado de derecho, como lo manifiesta el maestro Ignacio Burgoa en su obra "Las Garantías Individuales" en la cual señala lo siguiente:

"En efecto sociológico e históricamente, el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada Vindicta Privata, en cuyo régimen, a cada cual le era dable hacer justicia por su propia mano. Cuando se estimó que la tolerancia al hecho de cualquier persona, al sentirse vulnerada en sus derechos, pudiera ella misma, sin la intervención de autoridad alguna, reclamar esa vulneración exigiendo por su cuenta el respeto de su esfera jurídica y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones contraídos a su favor, significaba un principio de caos y desorden en la vida social, el poder público se investió con la facultad de ser el guardián del orden jurídico, manifestando en actos de autoridad, lo que con el auxilio de la fuerza material, en caso necesario haría efecto el imperio del derecho." (1)

(1) Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1981, Pág. 372, 373.

Sobre la opinión del maestro Ignacio Burgoa antes citada, Juventino V. Castro expone:

"En nuestro concepto, el derecho de petición no es el sistema opuesto al antiguo régimen de venganza - - privada, ya que la estructura contraria a éste no lo es el derecho de petición, sino lo dispuesto por el Artículo 17 Constitucional, en la parte que ordena - que ninguna persona podrá hacerse justicia, por si - misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, puesto que los tribunales estarán expeditos para - administrar justicia en los plazos y términos que - fije la ley". (2)

Por otra parte la Enciclopedia Jurídica Omeba señala como antecedente del derecho de petición lo siguiente:

"Que existió en todas las épocas, aún bajo los - - regímenes monárquicos y despóticos más - - absolutos, si bien en estos últimos casos más que como un derecho, en forma de favor o gracia". (3)

-
- (2) Juventino V. Castro, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A. Tercera Edición, México, D.F., 1983, Pág. 96
 - (3) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VII, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 30 de Octubre 1957, Pág. 110,111

En lo particular sobre los antecedentes del derecho de petición vemos que nace como un antagonismo del régimen de venganza privada, ya que ésta fue desapareciendo paulatinamente, fue dando entrada al régimen de autoridad en la solución de conflictos para que ejerciera su calidad de guardián del orden jurídico, sin embargo, la consagración del derecho de petición como derecho subjetivo público y como garantía ya plasmada en un cuerpo legal tiene sus primeras manifestaciones en los siguientes países:

A.- INGLATERRA

Este derecho nace en este país hacia 1215 en la Magna Carta de (Juan Sin Tierra), en donde se instituyó por primera vez en un cuerpo legal, en el cual limitaba al poder real y garantizaba a los nobles y a los hombres libres numerosos derechos, entre ellos el de petición, tal y como se señala: "Las peticiones que se hagan a la autoridad deben realizarse sin ofender o injuriar al funcionario". (4)

B.- ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA

En este país, el derecho de petición fue consagrado en las primeras reformas a su constitución, mejor conocidas como "Enmiendas" del año de 1791, de las cuales la única que nos interesa es la primera, que establece:

(4) Luis Bazdresch, Garantías Constitucionales, Ed. Trillas México, D.F., 1992, Pág. 45

"El Congreso no hará una ley por la que se limite el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y pedir al gobierno la reparación de sus agravios". (5)

C.- MEXICO

En México, podemos decir que su primer antecedente data desde el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la "Constitución de Apatzingán", firmada por Don José María Morelos y Pavón, el 24 de octubre de 1814 en la cual encontramos el derecho de petición, en su Artículo 37 que menciona lo siguiente: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública", (6) de esta forma se aprecia que desde los principios de independencia de México se encontraba regulado el derecho de petición en el máximo cuerpo legal que un estado puede tener.

Después de esta constitución no se volvió a tocar el tema del derecho de petición, en un largo periodo, pero en la sociedad seguía existiendo dicho derecho aunque no en forma positiva pero sí en la vida diaria.

(5) Omeba, Opus Cit. Pág. 111

(6) Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Tomo III, publicada por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, D.F., 1967 Pág. 614

No fue sino hasta el año de 1847, en el artículo segundo del voto particular de Don Mariano Otero a el "Acta Constitutiva y de Reformas", fechado en la ciudad de México el 5 de abril del mismo año, que se consagraba nuevamente el derecho de petición, de la siguiente manera:

"Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes". (7)

Tomando en cuenta lo expuesto por Don Mariano Otero, El Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, sancionó el "Acta Constitutiva y de Reformas", el 18 de mayo de 1847, la cual fue promulgada el 21 de mayo de ese mismo año, en la que se plasmó el derecho de petición en su artículo segundo que expresaba lo siguiente:

"Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes". (8)

(7) Derechos del pueblo mexicano, Opus Cit. Pág. 614

(8) Ibidem, Pág. 615

En el año de 1856 se establece nuevamente el derecho de petición, en el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual manifiesta: "Son derechos de los ciudadanos ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares". (9)

Existió otro antecedente de esta garantía en el artículo 19 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado el 16 de junio de 1856, el cual sirvió de base y de antecedente del artículo 8º de la constitución de 1857 en el cual se instituye el derecho de petición como la garantía que conocemos actualmente, y que a la letra dice:

"Es inviolable el derecho de petición ejercido por -
escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero -
en materias políticas sólo pueden ejercerlo los - -
ciudadanos de la República. A toda petición debe - -
recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se
haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer -
conocer el resultado al peticionario". (10)

(9) Ibid., Pág. 615

(10) Derechos del pueblo mexicano, Opus Cit. Pág. 615

Encontramos entre la constitución antes citada y la de 1917 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual estipulaba en su artículo 8º que "Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador y para presentarle sus peticiones y quejas, al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo". (11)

Finalmente la evolución del derecho de petición establecido en nuestra Carta Magna, culmina el 1º de diciembre de 1916, al dirigir el presidente Carranza su mensaje y Proyecto de Constitución en la Ciudad de Querétaro, el cual establece en su artículo octavo este derecho tutelado desde la Constitución de 1857, pero reestructurándolo con un agregado que obliga a los funcionarios públicos a que la contestación sea en breve término, texto que a la fecha sigue vigente y que es el siguiente:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo

(11) Ibidem, Pág. 615

escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario". (12)

De lo anteriormente transcrito es de comentarse que el derecho de petición estriba en la libertad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad solicitando alguna cosa, y el deber correlativo impuesto a quienes desempeñan el poder público de contestar por escrito lo solicitado. Lo anterior no significa que los peticionarios tengan el derecho que se les acuerde favorablemente, sino que se les conteste su petición de manera escrita, porque no obliga a la autoridad a que la resuelva a favor del peticionario, tal y como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación al decir que las garantías del artículo 8º Constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan en determinado sentido.

Una vez citados los antecedentes y evolución que ha tenido el derecho a que nos venimos refiriendo, pasaremos a analizar su contenido y alcance.

(12) Derechos del pueblo mexicano, Opus Cit. Pág. 613

2.- ANALISIS DEL ARTICULO 8° CONSTITUCIONAL

Es necesario destacar los requisitos de la petición que son los siguientes:

- Realizarse por escrito
- En forma pacífica
- De manera respetuosa

El primer punto, para precisar sus términos, el segundo punto, como regla de convivencia social; y el tercero, para atender a la dignidad de la autoridad.

Si se reúnen estos tres requisitos que exige el ordenamiento fundamental, surgen tres obligaciones para la autoridad a la que se le dirigió la petición siendo éstas las siguientes:

- Contestar la solicitud por escrito
- En forma congruente a lo solicitado
- Darla a conocer al peticionario en breve término.

Señalado lo anterior se procederá a analizar cada una de las partes del precepto Constitucional de la siguiente manera:

La primera parte de este precepto garantiza que todos los funcionarios y empleados públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los poderes

de la unión llámese legislativo, ejecutivo o judicial, están obligados a responder cualquier petición que les sea dirigida.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que es "... obligación de todas las autoridades, así sean legislativas, administrativas o judiciales, de contestar las peticiones que les hagan los ciudadanos". (13)

La segunda parte del multicitado precepto, define los requisitos de forma que ha de llenar la petición, tales como: formularla por escrito de manera pacífica y respetuosa ante la autoridad a la que se dirige.

Esto de formular por escrito el derecho de petición, causó una gran inquietud al diputado David Pastrana Jaimes, miembro de la mesa directiva del Colegio Electoral del Congreso Constituyente de 1916, ya que tuvo una gran preocupación por aquellas personas que no sabían escribir; ya que existía una gran índice de analfabetismo en la República Mexicana, por lo que estas personas no estarían tuteladas por este derecho, caso por el cual el 12 de diciembre de ese mismo año solicitó la palabra ante el Congreso y se dirigió al Quorum diciendo:

(13) Amparo Directo 1581/63, informe anual de la S.C.J.N.; del año 1963, primera sala; Pág. 51/52

"Yo quisiera saber que razón hubo para decirse que toda petición debía ser hecha por escrito, porque en la República hay muchos que no saben escribir..." (14)

Este comentario no fue trascendente porque no influyó en nada, ya que el precepto quedó tal y como lo propuso la comisión dictaminadora que estudió y analizó dicho artículo, pero no hay que descartarlo ya que no fue nada descabellada la idea, dado que hasta la fecha sigue existiendo un alto nivel de analfabetismo por lo que demasiados ciudadanos quedan fuera de la tutela de esta garantía.

La tercera parte del artículo 8º Constitucional hace referencia a las peticiones que vayan encaminadas particularmente a asuntos políticos; ya que éstas sólo podrán ser hechas por quienes tengan calidad de ciudadanos mexicanos, ya que el desempeño de las funciones políticas solo corresponden a aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 34 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

(14) Diario de debates del Congreso Constituyente, Edición de la comisión nacional para la celebración del sexquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, Primera Edición, México, 1960.

La cuarta parte del multicitado precepto Constitucional, es en relación a la contestación que debe dictar la autoridad a quien la petición se haya dirigido; tal acuerdo debe de ser por escrito y sobre todo congruente con la petición, pero esto no quiere decir que garantice que dicho acuerdo sea favorable; tal y como lo determina el máximo tribunal de la nación, en la siguiente jurisprudencia que a la letra dice:

"Petición, intereses jurídicos en el Amparo, por - -
violaciones al derecho por no dar congruente -
contestación a la solicitud que se haga ante una - -
autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del -
ocursante, en virtud de que atento lo ordenado por -
el artículo 8º Constitucional, las autoridades -
tienen la obligación de dictar a toda petición hecha
por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo -
también por escrito, que se hará conocer en breve -
término al peticionario". (15)

La última parte de este precepto Constitucional, constituye un importante interés por parte de la sociedad, ya que ésta se pregunta ¿Qué debe entenderse por breve término?, esta pregunta también surgió en el Congreso Constituyente de 1916, la cual dio

(15) Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 237

respuesta el diputado Esteban B. Calderón de la siguiente manera:

"Indudablemente que la Comisión, al proponer esta - -
condición, tuvo el propósito loable de que en el -
menor tiempo posible recaiga acuerdo sobre cualquier
petición, y que el funcionario que la reciba, deba -
comunicarla sin pérdida de tiempo al interesado. -
Indudablemente que nada conseguiremos en fijar un -
término de unos cuantos días para dar a conocer esa
contestación en unos seis, ocho o diez días, puesto
que los negocios no todos requieren igual cantidad -
de tiempo para poder ser resueltos. En consecuencia
toda recomendación que se haga a este respecto sería
inútil. Si un Estado tiene mal organizada su - -
administración de justicia, saldría sobrando que -
aquí, en la Constitución, se dijese a los jueces: -
tienes veinticuatro o cuarenta y ocho horas para -
contestar. Si en la Secretaría de Gobierno de un -
estado o en la Dirección de Rentas, por ejemplo, no
tienen el personal suficiente y la organización no -
responde a las necesidades de la oficina, los - -
documentos pueden rodar en el despacho o hasta - -
perderse. Yo, al llamar la atención de la Asamblea -
sobre este punto, lo he hecho con el fin de que, si
hay algunas personas que tuvieran la bondad de - -
ilustrarnos sobre la materia, hicieran uso de la -
palabra. Yo creo que, en consecuencia, nada práctico

podemos hacer en este asunto y que debemos conformarnos con la redacción de la Comisión". (16)

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve, que se debe entender como breve término, el de cuatro meses, tal y como lo establece en la siguiente jurisprudencia:

"Petición derecho de término para el acuerdo - - -
respectivo, atento a lo dispuesto por el artículo -
8º de la Constitución que ordena que a toda petición
debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que
si pasan más de cuatro meses desde que una persona -
presentó un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se -
viola la garantía que consagra el citado artículo -
Constitucional". (17)

Lo antes citado ha venido a aclarar una serie de especulaciones que se manejaban al respecto.

Por otra parte, debe destacarse que en otros países se consagra el derecho de petición en términos similares a los estipulados por la Constitución Mexicana y otros establecen un

(16) Diario de Debates del Congreso Constituyente, Opus Cit.
Pág. 729

(17) Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1975
Tercera parte, Segunda Sala, Tesis 470. Pág. 67 Quinta Epoca

plazo específico dentro de su Constitución para dar contestación a la petición, tal es el caso de Cuba y Panamá, en cuanto al primero, señala un término no mayor de cuarenta y cinco días para que la autoridad comunique al peticionario la resolución; en el segundo caso, la autoridad tiene treinta días para resolver la petición que le fue dirigida.

Por último, y en relación a lo anterior, en diversas Constituciones locales de la República Mexicana se ha determinado un plazo específico para que la autoridad resuelva las peticiones que le sean dirigidas, tal es el caso de: "Coahuila que es de quince días, Chihuahua y Puebla de ocho y Oaxaca de diez días al igual que el Estado de Querétaro". (18)

3.- VIA DE VALIDEZ JURIDICO PROCESAL DEL DERECHO DE PETICION

Una vez ejercido por el particular su derecho de petición cumpliendo con los requisitos formales que exige el artículo 8º Constitucional, la autoridad queda obligada a dar una contestación por escrito "En breve término", sin embargo, el precepto es omiso en cuanto al señalamiento del mismo.

Esta Circunstancia no obedece a un descuido del Constituyente, sino a que las leyes ordinarias son las que

(18) Derechos del Pueblo Mexicano, Opus Cit. Pág. 621,622

establecen los términos para cada caso.

Se entiende que para la fijación de los términos legales, se toman en cuenta los diversos factores y circunstancias específicas en la materia de que se trate, para que las autoridades resuelvan con toda oportunidad; pero en muy frecuentes ocasiones dichos términos transcurren sin emitirse la respuesta, lo cual constituye una flagrante violación de la garantía antes aludida.

El medio de defensa contra tal violación es el Juicio de Amparo Indirecto ante los Juzgados del Distrito del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con los artículos 103, fracción I y 107 Constitucionales.

La sentencia de Amparo tendría el efecto de obligar a la autoridad responsable a emitir la respuesta correspondiente planteada por el peticionario.

Sobre este particular, existe la Jurisprudencia señalada por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual prescribe lo siguiente:

"Las Garantías del Artículo 8º Constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a

que se resuelvan las peticiones en determinado sentido". (19)

Como puede apreciarse, el sentido de la sentencia de Amparo en el caso analizado es únicamente obligar a la autoridad a resolver la cuestión planteada por el peticionario, es decir, a asegurar un proveído sobre lo que se pide, pero no así a que dicho proveído, resolución o respuesta, sea para que se resuelva la petición en determinado sentido, lo cual es obvio, pues el acto reclamado no versa sobre el fondo del asunto, sino estrictamente sobre la falta de contestación oficial.

Con el objeto de obtener la pronta respuesta a la petición del contribuyente, se instituyó en materia tributaria, originalmente y en la actualidad en materia administrativa, la denominada resolución negativa ficta, que como se analizará más adelante, la consecuencia de su impugnación y configuración, es una sentencia de tribunal competente que resuelva el fondo de la petición planteada.

(19) Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 226

CAPITULO II

"LA NEGATIVA FICTA EN LA PRACTICA FISCAL FEDERAL."

CAPITULO II

LA NEGATIVA FICTA EN LA PRACTICA FISCAL FEDERAL

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

A.- FRANCIA

En Francia la Negativa Ficta nace como consecuencia de la inactividad administrativa, ya que ésta se aprovechaba de una regla instituida en el procedimiento contencioso administrativo de aquel país denominada de la "Decisión Previa", y que consistía en que la autoridad forzosamente tenía que emitir una decisión a la instancia presentada ante ella, antes de que el gobernado pudiera intentar algún recurso o medio de defensa vía un juez administrativo, obviamente, con objeto de lograr la nulidad o modificación de dicha decisión contraria a sus intereses. Es decir, cuando el gobernado no recibía la decisión expresa a su caso, ya fuera porque no se hubiera emitido o porque no hubiera sido notificada, sólo le quedaba esperar hasta que se produjera y notificara tal decisión, por lo que se creaba un ambiente de incertidumbre jurídica para el mismo, siendo víctima de una franca denegación de justicia.

Esta situación no se pudo aceptar en un estado de derecho tan avanzado como el francés, por lo que los legisladores se vieron en la tarea de buscar una solución inmediata al problema que se estaba presentando continuamente, de tal modo que se instituyó la figura de la resolución Negativa Ficta en la ley del 17 de junio de 1900, que en su artículo 3º establecía lo siguiente:

"En los negocios que no puedan ser promovidos ante el Consejo de Estado, bajo la forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando transcurra en término de cuatro meses sin que haya dictado ninguna decisión, las partes pueden considerar su petición como denegada y procederán ante el Consejo de Estado". (20)

Como puede apreciarse, dicho numeral rompió con la regla de la "Decisión Previa", ya que transcurridos cuatro meses sin que se notificara la decisión respectiva al gobernado, éste podía considerar que la autoridad había resuelto adversamente a lo solicitado, por lo que podía acudir ante la justicia administrativa para impugnar tal decisión sin tener que esperar a que la burocracia le emitiera la resolución expresa.

Actualmente esta figura sigue existiendo en la legislación francesa, en el artículo 89 del Código de los Tribunales Administrativos de Francia, que prescribe lo siguiente:

"El silencio guardado durante más de cuatro meses, respecto de una reclamación a la autoridad

(20) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México. México, 1985 T.VIII P. 127

competente, equivale a una decisión Negativa". (21)

B.- MEXICO

En nuestro país, el primer antecedente que se tiene de una Resolución Ficta en sentido negativo a los intereses de un particular, se estableció el 10 de enero de 1934, en la fracción XII del artículo 27 Constitucional que disponía lo siguiente:

"Si los gobernadores de los Estados no expresan en el término previsto por la ley de su aprobación al dictamen de las comisiones mixtas agrarias, se considerará desaprobado el dictamen y se turnará al expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal". (22)

Lo acabado de citar constituyó en la legislación mexicana el primer antecedente de una Resolución Ficta en sentido negativo, aunque el mismo realmente no guarda una estrecha relación en la figura de la Negativa Ficta que actualmente prevé nuestra legislación Fiscal, figura en la que se deben dar ciertos elementos que se irán tratando en el transcurso de este trabajo.

-
- (21) Martínez Rosaslanda Sergio. La Negativa Ficta. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años al Servicio de México, 1988. T. VI
 - (22) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917.

En la época posrevolucionaria, México empieza a experimentar una gran inactividad de su aparato administrativo referente a la resolución de los asuntos que le eran planteados por los administrados, dando ésto origen a una gran denegación de justicia administrativa y dejando de esta manera al particular en un estado de incertidumbre. En tal virtud, se ve en la necesidad de retomar de la legislación francesa la figura de la Negativa Ficta, consagrándose ésta por primera vez en el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, expedida el 27 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año, artículo que prescribía lo siguiente:

"El silencio de las autoridades fiscales se - - -
considerará como resolución Negativa Ficta cuando no
den respuesta a la instancia de un particular en el
término que la ley fije o a falta de término - -
estipulado, en noventa días" (23)

Este precepto acabado de citar, como ya se dijo, contempla por primera vez en México la resolución Negativa Ficta y dio paso a que los ordenamientos jurídicos posteriores sobre la materia regularan también tal figura; estos cuerpos legales fueron los Códigos Fiscales de la Federación de 1938, en el artículo 162 y el de 1967 en su artículo 92, que disponía lo siguiente:

(23) Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

"Las instancias o peticiones que se formulen a las -
autoridades fiscales deberán ser resueltas en el -
término que la ley fija, o a falta de término - -
establecido, en noventa días. El silencio de las -
autoridades fiscales se considerará como resolución -
negativa ficta cuando no den respuesta en el -
término que corresponda." (24)

Finalmente, la evolución de la Negativa Ficta culmina en el
Codigo Fiscal de la Federación de 1981, en su artículo 37,
vigente hasta la fecha, prescribiendo que:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las -
autoridades fiscales deberán ser resueltas en un -
plazo de cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin -
que se notifique la resolución, el interesado podrá
considerar que la autoridad resolvió negativamente -
e interponer los medios de defensa en cualquier tipo
posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la -
resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. -
Cuando se requiera al promovente que cumpla los -
requisitos omitidos o proporcione los elementos -
necesarios para resolver, el término comenzará a -

(24) Martínez Rosaslanda Sergio. La Negativa Ficta. Opus Cit.,
Pág. 59

correr desde que el requerimiento haya sido cumplido." (25)

2.- NATURALEZA JURIDICA

La Negativa Ficta es una figura de gran singularidad en la Legislación Mexicana, cuya esencia consiste en atribuir un efecto negativo al silencio de las autoridades fiscales frente a las instancias y solicitudes que les hagan los particulares, tal y como se desprende de la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1981, que en su parte conducente dice:

"... Prevé que las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, y de no hacerlo, el interesado podrá considerar que la resolución fue en sentido negativo, y consecuentemente a partir del vencimiento de ese plazo, podrá interponerse los medios de defensa que procedan, o bien, esperar a que se dicte resolución..."

Como se puede apreciar de lo antes transcrito, la Negativa Ficta constituye sin lugar a dudas una resolución adversa a los

(25) Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981. En vigor a partir del 1º de enero de 1983.

intereses del particular ante el silencio de la autoridad vencido el término de cuatro meses, contado a partir de la fecha en que a ésta se le presentó una instancia o petición; e indudablemente, ante tal inactividad de la administración pública, su objeto es darle celeridad a dichas instancias o peticiones, pues configurada la Negativa Ficta el particular contra la misma podrá hacer valer los medios de defensa subsecuentes, quedando garantizado un estado de derecho. Así las cosas, compartimos la idea del maestro Hernández Carmona quien al respecto sostiene:

"La Negativa Ficta constituye un instrumento que - -
garantiza la posibilidad de defensa del ciudadano en
contra de la incertidumbre jurídica y que tiende a -
realizar ese estado de derecho, en el que el -
particular siempre tiene una vía de defensa en contra
de los actos autoritarios que le perjudiquen." (26)

Ahondando más al respecto, una vez configurada una Negativa Ficta, es decir, una resolución adversa a los intereses del particular ante el silencio de la autoridad fiscal vencido el término de cuatro meses, éste podrá contra la misma hacer valer los medios de defensa que señala la ley, siendo la vía ortodoxa

(26) Edgar Hernández Carmona. "La Negativa Ficta en Materia Fiscal". Isegoria Revista Jurídica. Año III, No. 5, Enero 1981. Monterrey N.L. Pág. 39

impugnar dicha resolución Negativa Ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los términos del artículo 23 de la Ley Orgánica que rige a ese H. Tribunal, tal y como lo menciona el maestro Sergio Martínez Rosaslanda:

"La Negativa Ficta es el efecto que produce el - - - silencio de la autoridad administrativa (en la cual debe comprenderse las autoridades fiscales), ante la falta de resolución expresa respecto de una - - - instancia administrativa que, de producirse en forma explícita, daría lugar a que se surtiera la - - competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en los términos de su Ley Orgánica." (27)

En relación a la causal de competencia, el maestro Sergio Francisco de la Garza corrobora lo anterior en su obra "Derecho Financiero Mexicano", en la que expresa:

"La Negativa Ficta se configura en cualquier asunto que sea competencia del Tribunal Fiscal de la - - Federación." (28)

(27) Martínez Rosaslanda, Sergio. La Negativa Ficta. Opus Cit. Pág. 59

(28) De la Garza, Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, México 1986. Pág. 674

En conclusión, no cabe duda que la resolución negativa ficta constituye en sí un acto administrativo, es decir, una resolución adversa a los intereses del particular provocada por el silencio de la autoridad vencido el término de cuatro meses en que debió haber resuelto una instancia ante ella presentada, resolución que como tal puede impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien, según se analizará posteriormente, dicha Negativa Ficta, como acto administrativo, debe fundarse y motivarse en el cuerpo de la contestación de demanda ante el propio tribunal, por lo que a continuación analizaremos los elementos que configuran tal resolución Negativa Ficta.

3.- ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACION DE LA NEGATIVA FICTA

Para destacar cada uno de los elementos que conforman la resolución Negativa Ficta es necesario transcribir el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación de 1981 vigente hasta nuestros días y que a la letra dice:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las -
autoridades fiscales deberán ser resueltas en un -
plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin
que se notifique la resolución, el interesado podrá
considerar que la autoridad resolvió negativamente e
interponer los medios de defensa en cualquier tiempo

posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. Cuando 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."

De lo previsto por el precepto acabado de citar, podemos deducir los siguientes elementos para que se configure una resolución Negativa Ficta:

- A.- Que exista una instancia o petición formulada a la autoridad fiscal.
- B.- Que venza el plazo de cuatro meses sin que la autoridad notifique al interesado resolución expresa recaída a la instancia.
- C.- Que se interponga el medio de defensa procedente en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución expresa.

A continuación se procederá a analizar cada uno de los elementos señalados.

A.- Que exista una instancia o petición formulada a la autoridad fiscal.

Del primer elemento de la Negativa Ficta se puede decir que, es fundamental ya que en el momento de presentar la instancia o petición a la autoridad, empezará a computarse el término de cuatro meses para que nos conteste.

Por otra parte, las instancias o peticiones a las que se refiere el precepto legal deben ser de aquellas que las autoridades estén obligadas a resolver expresamente, pues según algunos tratadistas como el Magistrado Leopoldo Rolando Arreola, existe un caso de excepción en nuestro Código Fiscal de la Federación en que la autoridad no tiene la obligación de dar una respuesta a una instancia o petición hecha por un particular, y es cuando se trata de consultas que no se refieran a situaciones reales y concretas, tal y como lo establece el artículo 34 del referido Código que a la letra dice:

"Las Autoridades Fiscales sólo están obligadas a - -
contestar las consultas que sobre situaciones reales
y concretas les hagan los interesados - -
individualmente; de su resolución favorable se - -
derivan derechos para el particular, en los casos en
que la consulta se haya referido a circunstancias -
reales y concretas y la resolución se haya emitido -
por escrito por autoridad competente para ello."

De la última parte del precepto acabado de transcribir, se desprende otro elemento, el cual se refiere a la competencia que tiene la autoridad sobre las instancias o peticiones que le sean dirigidas; es decir, cualquier negocio que quiera tratar el administrado deberá ser dirigido a la autoridad competente, ya que si es orientado ante una autoridad incompetente y ésta guardara silencio ante lo solicitado, se considerará como una resolución adversa, como más adelante se analizará.

Otra excepción a la regla para la configuración de la Negativa Ficta la encontramos en el segundo párrafo del artículo 74 del propio Código Fiscal de la Federación, que alude lo siguiente:

"La solicitud de condonación de multas en los - - -
términos de este artículo, no constituirá instancia
y las resoluciones que dicte la Secretaría de - -
Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán -
ser impugnadas por los medios de defensa que - -
establece este Código."

Del precepto acabado de citar, podemos decir que tratándose de solicitudes de condonación de multas, el Código les niega el carácter de instancias, por lo que no llega a encuadrar en la hipótesis prevista por el artículo 37 del multicitado Código y por lo tanto no puede configurarse una resolución Negativa Ficta. Al respecto, es importante destacar la opinión del propio

Magistrado Leopoldo Rolando Arreola que sostiene lo siguiente:

"Si el Legislador previó como único mecanismo - - -
limitativo de la figura de la Negativa Ficta, el que
la promoción del particular no llegue a alcanzar el
carácter de instancia o petición; salvo los casos a
las hipótesis estrictamente señaladas por la ley, en
todos aquellos supuestos en los que no exista una -
disposición legal similar, deberá estarse a la - -
regla general de la existencia de la Negativa - -
Ficta."

**B.- Que venza el plazo de cuatro meses sin que la autoridad
notifique al interesado resolución expresa recaída a la
instancia.**

Este segundo elemento se refiere al silencio que guarda la
autoridad a la instancia o petición que le haya sido dirigida por
el particular, el cual debe interpretar ese silencio como adverso
a sus intereses.

Así las cosas, la ausencia de resolución expresa se debe
entender como la inactividad de la autoridad para la atención de
las instancias o peticiones que le hayan sido dirigidas, creando
al respecto dos supuestos: el primero, como el abandono de
nuestras instancias y, el segundo como la falta de notificación
de la resolución al interesado; suponiendo que hubiera una

resolución expresa a la instancia o petición hecha por este, es decir, que la autoridad omita notificar una resolución existente con anterioridad a la presentación de la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Ahora bien, en este último supuesto si la autoridad notificara posteriormente dicha resolución, ésta no tendría ya ninguna validez, dado que estaría configurada la Negativa Ficta respectiva y sujeta a contención.

En relación a este punto, el Tribunal Fiscal de la Federación estableció jurisprudencia en tal sentido, refiriéndose al Código Fiscal anterior, pero que sigue resultando operante:

"Negativa Ficta.- Se configura si la autoridad no - -
notifica al promovente con anterioridad a la - -
presentación de la demanda la resolución expresa, de
conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del
Código Fiscal de la Federación, la Negativa Ficta se
configura cuando las instancias o peticiones que se
formulen a las autoridades administrativas no sean -
resueltas en el término que la ley fija o, a falta -
de término establecido, en 90 días. De este precepto
se deduce que aún cuando la autoridad haya emitido -
resolución sobre el recurso interpuesto por el - -
particular, si dicha resolución no es notificada -
antes de que se promueva el juicio respectivo, se -
configura la Negativa Ficta en virtud de que esa -
resolución no fue conocida por el particular y, por

lo tanto, no puede tenerse como resuelta a instancia o petición de acuerdo con el precepto citado." (29)

Ahora bien, el silencio de la autoridad nos hace pensar en la gran inactividad, lentitud e ineficiencia del aparato administrativo de nuestro país, y sobre el mismo punto el maestro Sergio Francisco de la Garza en su obra "Derecho Financiero Mexicano", nos comenta lo siguiente:

"Si la autoridad no actúa en lo absoluto, el simple transcurso de 90 días es suficiente para que opere la Negativa Ficta." (30)

Abundando más al respecto, si la autoridad actúa pero no emite una resolución a las instancias o peticiones de los gobernados, por ejemplo, que la autoridad le requiera al interesado algún dato o documento omitido en su petición, cada una de estas actuaciones interrumpira el plazo de cuatro meses al que hace referencia el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que dicho plazo comenzaría a computarse a partir de la fecha en que el requerimiento respectivo sea cumplido; pero si

(29) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. Epoca. Año IV. No. 28, abril de 1992, Pág. 376

(30) De la Garza, Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Opus Cit. Pág. 668

la autoridad emite su resolución, ésta sólo puede tener validez y surtir efectos jurídicos si se notifica antes de que el particular ejerza el medio de defensa para impugnar la Negativa Ficta, pues al contrario, como ya se dijo, si la resolución expresa se emite y notifica posteriormente a dicha impugnación, sería nula de pleno derecho.

Es decir, al quedar configurada una Negativa Ficta, la autoridad fiscal queda impedida para emitir o notificar una resolución expresa a la misma instancia, y de hacerlo, dicha resolución no podría tener validez alguna y debe declararse su nulidad, pues de acuerdo con las más elementales garantías de seguridad jurídica y legalidad tuteladas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, a una instancia de un particular sólo puede recaer una resolución por parte de la autoridad.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado el siguiente criterio:

Juicios acumulados sobre Negativas Ficta y Expresa.

Caso en que debe anularse la resolución expresa y

Estudiar el fondo de la Negativa Ficta.- En los - -

juicios acumulados en que se impugnen las - -

resoluciones ficta y expresa que devienen de la misma

instancia, la resolución expresa debe anularse - -

siempre y cuando de autos conste que el emplazamiento

a la demanda en el juicio entablado en contra de la -

resolución Negativa Ficta, ostenta una data anterior a la de notificación de la resolución expresa. Esto tiene apoyo en el hecho de que la demanda ya está sometida a jurisdicción, también porque así se evita un ambiente de inseguridad jurídica para ambas partes y finalmente, porque acorde a los principios de audiencia y legalidad garantizados en los artículos 14 y 16 Constitucionales. A una única instancia del particular debe recaer una única resolución por parte de la autoridad y consecuentemente también, una única decisión jurisdiccional ante un único conflicto, en cuanto a la Negación Ficta debe estudiarse el fondo y resolver de acuerdo a las constancias de autos. (31)

Por último, debemos tener en cuenta que el plazo de cuatro meses que señala el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación es un plazo supletorio, es decir, opera cuando otras leyes no señalan otro término específico para que la autoridad resuelva las instancias, ya que existen casos en los que se establecen plazos menores al prescrito por el precepto en mención, debiéndose atender a esos plazos para la configuración de la Negativa Ficta respectiva.

(31) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Época Año I. No. 10. octubre de 1988, Pág. 43

C.- Que se interponga el medio de defensa procedente en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución expresa.

Los dos elementos estudiados anteriormente no son suficientes para configurar una resolución Negativa Ficta, sino que para ello es necesario que se adecue el tipo legal establecido en el artículo en comento, y para este efecto se requiere de su impugnación vía juicio de nulidad como se pasa a analizar.

Es decir, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece la presunción legal de que la falta de contestación de una instancia o petición que se formule a las autoridades fiscales dentro del término de cuatro meses, significa que dicha petición o instancia fue resuelta en forma negativa o adversa para el particular, pero es necesario que exista declaratoria por parte del Tribunal Fiscal de la Federación en el sentido de que se configuró plenamente tal resolución Negativa Ficta, para lo cual, forzosamente se requiere de su impugnación mediante la formulación de la demanda respectiva, ya que tanto, dicho Tribunal Fiscal de la Federación como los Tribunales Colegiados de Circuito integrantes del Poder Judicial, han coincidido en considerar que la Negativa Ficta se configura una vez que el afectado, con el silencio administrativo, hace valer su medio de defensa pues hasta que esto no sucede y la autoridad quede sujeta a dicha vía, la misma no pierde sus facultades para emitir la resolución expresa, por lo que el derecho del particular puede

llegar a desaparecer si no es ejercido antes de que la autoridad ejerza el suyo.

4.- MEDIO DE DEFENSA

Una vez que ha vencido el término de cuatro meses a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación sin que la autoridad haya resuelto la instancia del particular conforme al propio precepto, se estima que ha recaído en forma ficticia una resolución adversa denominada Negativa Ficta, la cual puede ser impugnada a través del medio de defensa que el propio Código establece.

En el campo federal, este medio de defensa es el juicio contencioso-administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por regla general, las partes en esta instancia, conforme al artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, son:

ARTICULO 198.- Son partes en el juicio contencioso-administrativo:

I.- El demandante

II.- Los demandados. Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada
- b) El particular a quien favorezca la resolución

cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El titular de la dependencia o entidad de la -
Administración Pública Federal, Procuraduría -
General de Justicia del Distrito Federal, de -
la que dependa la autoridad mencionada en la -
fracción anterior. En todo caso, la Secretaría
de Hacienda y Crédito Público será parte en -
los juicios en que se controviertan actos de -
autoridades federativas coordinadas, emitidos
con fundamento en convenios o acuerdos en -
materia de coordinación en ingresos federales.
Dentro del mismo plazo que corresponda a la -
autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda
y Crédito Público podrá apersonarse como parte
en los otros juicios en que se controvierta el
interés fiscal de la Federación.

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible
con la pretensión del demandante..."

Quando se controvierte una resolución Negativa Ficta, las
partes que intervienen son:

a) El demandante, que es el particular afectado por el
silencio de la autoridad.

b) Los demandados, que son: la autoridad que omitió resolver en forma expresa, así como el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la primeramente señalada y en todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, también podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

La presentación de la demanda es el acto por el cual se inicia el juicio.

A.- DEMANDA

La impugnación puede realizarse en cualquier momento, siempre y cuando haya transcurrido el susodicho plazo de cuatro meses al que hace referencia el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación y mientras no se dicte resolución expresa, por lo que la demanda de nulidad no se encuentra sujeta al término de 45 días prescrito por el primer párrafo del artículo 207 del Código Tributario en mención.

En tal sentido se ha pronunciado el Tribunal Fiscal de la Federación en la siguiente Jurisprudencia que a la letra dice:

"NEGATIVA FICTA.- PLAZO LEGAL PARA IMPUGNARLA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación vigente, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término de 45 días establecido en el artículo 207 del propio Código, sino que podrá en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución expresa y siempre que haya transcurrido el término que la ley fija para resolver la instancia o petición, o en su defecto, el de cuatro meses que indica el artículo en comento, a demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que excluye la posibilidad de efectuar el cómputo a partir de una fecha determinada y mucho menos tomar como base aquella en que se notificó la resolución inicialmente impugnada en la instancia no resuelta." (32)

Por otra parte, la demanda deberá satisfacer los requisitos señalados en el artículo 208 del propio Código Tributario Federal que a continuación se transcribe:

(32) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. Época Año II. No. 14. febrero de 1989, Pág. 97

ARTICULO 208.- La demanda deberá indicar:

- I.- El nombre y domicilio del demandante.
- II.- La resolución que se impugna.
- III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.
- V.- Las pruebas que ofrezca.
En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.
- VI.- La expresión de los agravios que les cause el acto impugnado.
- VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y IV, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta."

De lo anterior debemos destacar lo siguiente, en relación a las fracciones II, III y IV, y al último párrafo del precepto antes transcrito:

a) En relación a la fracción II, indubitadamente la resolución impugnada la constituirá la Negativa Ficta recaída a la instancia hecha valer por el particular.

b) Por lo que hace a la fracción III, es claro que debemos señalar como autoridades demandadas, aquella a la cual se le imputa la Negativa Ficta respectiva, es decir, la autoridad que conforme a derecho, debió resolver la instancia o petición hecha valer por el administrado, así como el titular del órgano de la Administración Pública de la que dependa.

c) Respecto a la fracción VI, referente a los agravios, es importante señalar que por las características de la resolución controvertida, como se desconocen sus fundamentos y motivos, en principio el actor no puede hacer valer agravio alguno, salvo el genérico de falta de fundamentación y motivación legal que como causal de anulación está prevista por la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, haciendo la debida reserva del derecho de ampliar dicha demanda en los términos de la fracción I del artículo 210 del propio ordenamiento legal, pues realmente el momento procesal oportuno para hacer valer los agravios de fondo, es la ampliación de la demanda que más adelante analizaremos.

d) Por lo que corresponde a la hipótesis prevista en el último párrafo del artículo en comento, si se omite alguno de los requisitos señalados, la demanda será desechada. De ser ese el caso el desechamiento traería como consecuencia únicamente la pérdida de la instancia, más no la pérdida de la acción, por lo que en tanto la autoridad no emita una resolución expresa, el particular se encuentra en facultad de ejercitar de nueva cuenta su acción de nulidad en contra de la Negativa Ficta respectiva, interponiendo una nueva demanda en la que se corregirá las fallas en que se hubiera incurrido y que fueron la causa del desechamiento.

La demanda deberá ir acompañada de los documentos que prescribe el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, que a continuación se transcribe:

ARTICULO 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia:

- I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 19B, o en su caso, para el particular demandado.
- II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos

de registro del documento con el que la - -
acredite ante el Tribunal Fiscal de la - -
Federación, cuando no gestione a nombre - -
propio.

III.- El documento en que conste el acto impugnado
o, en su caso, copia de la instancia no - -
resuelta por la autoridad.

IV.- Constancia de la notificación del acto - -
impugnado, excepto cuando el demandante -
declare bajo protesta de decir verdad que no
recibió constancia o cuando hubiera sido por
correo. Si la notificación fue por edictos -
deberá señalar la fecha de la última - -
publicación y el nombre del órgano en que ésta
se hizo.

V.- El cuestionario que debe desahogar el perito,
el cual deberá ir firmado por el demandante.

VI.- Derogada

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca..."

Del precepto acabado de citar podemos comentar que tratándose de una resolución Negativa Ficta, a la demanda se deberán acompañar los documentos antes señalados, a excepción de la primera hipótesis que señala la fracción III, ya que es obvio que no existe documento en el que conste el acto impugnado, por lo que se debe cumplir con la segunda hipótesis, es decir, acompañar la copia sellada de la instancia o petición no resuelta por la

autoridad, a fin de acreditar su existencia y que transcurrió el plazo de cuatro meses aludido por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación para que se configurara la Negativa Ficta, lo cual se prueba con el sello de presentación de la instancia aludida.

Tampoco se debe acompañar el documento previsto por la fracción IV, pues obviamente no existirá constancia de notificación, ya que no se trata de una resolución expresa.

Cumpliendo con todos los requisitos señalados, el escrito inicial de demanda deberá ser admitido por el Tribunal Fiscal de la Federación por conducto de la Sala a la que haya sido turnado, la cual dictará el acuerdo de radicación y correrá traslado a la autoridad, emplazándola para que produzca la contestación en el término de la ley.

B.- CONTESTACION

La contestación de demanda deberá rendirse dentro del término de 45 días señalado en el artículo 212 del Código Tributario Federal, y es en dicho documento, donde conforme al artículo 215 del citado ordenamiento legal deben expresarse por parte de la autoridad, los hechos y el derecho en que se apoya la resolución Negativa Ficta.

Conforme a lo anterior se desprende lo siguiente:

a) Que la citada contestación deberá formularse precisamente por la autoridad a la que se atribuya la resolución controvertida, ya que resulta evidente que tratándose de una Negativa Ficta es la autoridad que omitió resolver dentro del término legal la que debe comparecer a juicio.

Al respecto el H. Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, al resolver el Amparo Directo 10392/91, ha sustentado el siguiente criterio:

"NEGATIVA FICTA. FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA, AL
CONTESTAR LA DEMANDA. NO PUEDE DARLOS LA UNIDAD
ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE LA DEFENSA DE LA
AUTORIDAD DEMANDADA.- No es correcto que la unidad -
administrativa encargada de la defensa jurídica de la
autoridad demandada en el juicio de anulación exprese
los motivos y fundamentos que la sustentan, porque, -
aún cuando es cierto que el artículo 200 del Código -
Fiscal de la Federación, en la parte que interesa, -
diga: "La representación de las autoridades - - -
corresponderá a la unidad administrativa encargada de
su defensa jurídica según lo disponga el ejecutivo -
federal en el reglamento o decreto respectivo; o -
conforme lo establezcan las disposiciones locales, -
tratándose de las autoridades de las entidades -
federativas coordinadas; no debe perderse de vista -
que el diverso artículo 215, en su párrafo segundo, -

dispone que: "En caso de resolución Negativa Ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya a la misma." Luego, la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada - sólo se encuentra facultada para ejercer funciones de procuración, pero no para substituir a la autoridad de quien se demanda la citada Negativa Ficta; y que, por tanto es la única facultad para justificarla."

b) Que la motivación y fundamentación de tal resolución deba contenerse en la contestación de la demanda y no en documento distinto.

Previamente al análisis de esta situación conviene mencionar el significado de la motivación y fundamentación legal de una resolución.

La motivación consiste en el señalamiento de los motivos, circunstancias, razones o causas inmediatas y particulares que la autoridad haya tenido en cuenta para emitir la resolución de que se trate, siendo necesario que encajen en las hipótesis legales; en tanto que la fundamentación consiste en expresar con precisión los preceptos legales aplicables al caso.

Al respecto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la siguiente tesis jurisprudencial:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la comisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas." (33)

Por la naturaleza misma de la figura jurídica materia de este trabajo que es el silencio de la autoridad, previamente a la interposición de la demanda se desconoce su motivación y fundamentación y no es sino hasta la contestación de la misma cuando por disposición del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, debe cumplirse con tales requisitos, pero ello debe ocurrir justamente en el documento u oficio contestatorio y no en otro.

(33) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que rinde su Presidente por el año de 1970. Segunda Sala, Pág. 100

El precepto en cuestión establece textualmente sobre el particular lo siguiente:

"En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución - - - impugnada. En caso de resolución Negativa Ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma."

No obstante la claridad de esta disposición, en la práctica es común que las demandadas al ser emplazadas a juicio, en vez de reconocer la configuración de la resolución Negativa Ficta que se les atribuye y en la contestación de la demanda fundarla y motivarla proceden a emitir una resolución expresa de la instancia o petición del particular que sin haber sido notificada a éste, anexan a su contestación, concretándose a solicitar el sobreseimiento del juicio, alegando la existencia de dicha resolución expresa y por lo mismo, la inexistencia de la ficta impugnada. Ad cautelam en cuanto al fondo del asunto, sin expresar su contestación de demanda los hechos y el derecho en que se fundan su pretendida legalidad, únicamente se remiten a los argumentos de la resolución expresa.

Esta situación, por una parte ha propiciado serias complicaciones procedimentales, así como la necesidad de instaurar otro juicio para combatir la resolución expresa, con la consecuente problemática de la acumulación, de ser el caso.

No obstante que conforme a derecho no es factible que subsistan dos resoluciones a una misma instancia, es de lamentarse que en múltiples casos el H. Tribunal Fiscal de la Federación haya tolerado ese ilegal proceder de la autoridad, que por el contrario, debería ser sancionada con la consecuente aplicación de responsabilidades oficiales.

Iniciado el juicio contra una resolución Negativa Ficta, no es válido pretender fundarla y motivarla en un documento distinto de la contestación de la demanda, ni tampoco referirse con el mismo fin a una resolución expresa, pues ello sería tanto como admitir la coexistencia jurídica de la dualidad de resoluciones a una misma instancia.

En estos casos la Sala del conocimiento, antes de admitir la contestación de demanda, deberá exigir a la autoridad mediante requerimiento, la constancia de que fue notificada al particular la resolución expresa, para estar en condiciones de determinar sobre la procedencia del juicio en trámite, para cuyo efecto sólo bastará constatar la fecha de dicha notificación y la de la presentación de la demanda.

No debe perderse de vista que la autoridad administrativa se encuentra impedida para dictar una resolución expresa con posterioridad a la presentación de la demanda instaurada contra la ficta.

Existen diversas tesis jurisprudenciales y criterios bien establecidos por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Fiscal de la Federación congruentes con lo acabado de exponer. Algunos de ellos son los siguientes:

"NEGATIVA FICTA.- SOLO SE PUEDE FUNDAR POR LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA.- Las autoridades, al contestar la demanda de Negativa Ficta deben -- fundar y motivar el acto impugnado, porque al no -- hacerlo ocasiona la pérdida de la oportunidad -- procesal de fundar dicha negativa con posterioridad; de lo contrario, se desvirtuaría el concepto de -- Negativa Ficta y se ocasionaría una violación al -- artículo 204 del Código Fiscal de la Federación de -- 1967." (34)

"NEGATIVA FICTA.- LA AUTORIDAD SE ENCUENTRA IMPEDIDA A DICTAR RESOLUCION EXPRESA, CUANDO SE HA ENTABLADO PREVIAMENTE JUICIO CONTRA ESTA NEGATIVA.- Las autoridades se encuentran impedidas legalmente -- para dictar resolución expresa sobre la misma -- materia de un asunto respecto al cual se le ha -- imputado una resolución Negativa Ficta, precisamente porque al abrirse la nueva etapa de litigio ante el

(34) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. Epoca Año VI, No. 64, abril de 1985. Pág. 823

órgano jurisdiccional, se substraee a la autoridad -
administrativa el conocimiento del negocio, con el -
fin de que resuelva en forma definitiva este - -
Tribunal, y de acuerdo con lo dispuesto por el - -
artículo 204 del Código Fiscal de la Federación que
obliga a dicha autoridad a expresar en la - - - -
contestación los hechos y el derecho en que se apoya
la Negativa Ficta." (35)

Como se analizará en el siguiente capítulo, la figura de la Negativa Ficta persigue una finalidad distinta a la instancia establecida para exigir la garantía al derecho de petición y por tal motivo el hecho de anexar a la contestación de demanda copia de una resolución expresa, no puede tener por motivada y fundada tal Negativa Ficta, pues el efecto del juicio de nulidad es la obtención de una sentencia que resuelva el fondo del asunto, no así, que obligue a la autoridad negligente a que resuelva la instancia o petición planteada por el particular.

Por otra parte, es importante hacer notar, que aún cuando no existe normatividad legal al respecto, se ha sustentado por diversos Tribunales del Poder Judicial de la Federación, que como la sentencia en este tipo de juicios debe ser de fondo, en la contestación de la demanda no deben plantearse cuestiones de

(35) Revista Tribunal Fiscal de la Federación. Año XXXV. 2º. trimestre de 1971. Pág. 7

improcedencia tal y como se analizará posteriormente, al tocar el tema relativo a la sentencia.

Considero correcto el criterio antes apuntado, en atención a que previamente al juicio, la autoridad ya estuvo en posibilidad de estudiar la instancia o petición que le fue planteada y, en su caso, de analizar y resolver sobre su improcedencia, de existir alguna causa para ello.

Sustentando lo dicho, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha establecido la siguiente jurisprudencia:

"NEGATIVA FICTA.- LA IMPROCEDENCIA DE LA INSTANCIA O PETICION FORMULADA POR EL PARTICULAR NO TRAE CONSIGO LA INEXISTENCIA DE LA RESOLUCION PRESUNTAMENTE NEGATIVA..- La improcedencia de un recurso - - - - interpuesto por el particular, no trae consigo la - imposibilidad de que se configure una resolución - Negativa Ficta, si la autoridad no da contestación que funde y motive el desechamiento del recurso - improcedente dentro del término que la ley fija o a falta de él en 90 días, toda vez que aún cuando la instancia del particular sea improcedente, la - - autoridad tiene la obligación de emitir una - - resolución que funde y motive el desechamiento del

recurso interpuesto por el particular." (36)

Sin embargo, el no ejercicio de esa atribución al configurarse la Negativa Ficta y obviamente impugnarse, debe obligar al juzgador a que el fallo que emite sea de fondo, pues admitir cuestiones de improcedencia en la contestación de la demanda implicaría hacer propiamente interminable e incosteable para ambas partes las instancias de los particulares, ya que de resultar fundada alguna de ellas, ocasionaría la impugnación correspondiente por la parte afectada o, de ser infundada, resultaría ociosa, independientemente del ya de por sí largo trámite del procedimiento de impugnación de la Negativa Ficta, el cual establece 45 días hábiles para contestar la demanda según lo dispuesto en el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, otro término igual para formular la ampliación de la demanda. Para la contestación de dicha ampliación, si bien no existe término establecido por la ley, se considera otro de 45 días hábiles más.

Hay quienes sostienen que en la contestación de la demanda debe darse oportunidad a la autoridad enjuiciada, de resolver sobre cuestiones de improcedencia, lo cual desde mi punto de

(36) Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1991. Obra conmemorativa del Quincuagésimo Quinto Aniversario de la promulgación de la ley de Justicia Fiscal. México 1991. Pág. 145

vista significaría consentir a la autoridad a pesar de no haber cumplido con su obligación de resolver las instancias o peticiones de los particulares dentro del término que la ley le impone, más aún cuando se trate de recursos administrativos en los que se controvierten créditos fiscales, respecto de los cuales, para evitar su ejecución, se han otorgado costosas garantías actualizables anualmente, tal y como lo dispone el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación en su segundo párrafo, que a la letra dice:

"...La garantía deberá comprender, además de las - -
contribuciones adeudadas actualizadas, - - - -
los accesorios causados, así como de los que se - -
causen en los doce meses siguientes a su - - -
otorgamiento. Al terminar este periodo y en tanto no
se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe
cada año y ampliarse la garantía para que cubra el -
crédito actualizado y el importe de los recargos, -
incluyendo los correspondientes a los doce meses -
siguientes..."

Permitir en juicio el planteamiento de cuestiones de improcedencia de la instancia no resuelta, acarrearía un perjuicio adicional al particular y contrariaría el principio de la impartición de justicia pronta y expedita, puesto que existen recursos administrativos que por ley, forzosamente deben agotarse previamente a la interposición del juicio de nulidad, cuya

resolución generalmente es muy tardada, y en ocasiones se tratan con tal rigorismo para no resolver el fondo de la controversia y desalentar o cansar a su promovente.

Al respecto, el H. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sustentando la siguiente tesis:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDENCIA DEL JUICIO FISCAL.- No siendo manifiesta la improcedencia del juicio de nulidad, aún siendo opinable la cuestión la Sala debió entrar al fondo del asunto que se le planteó, pues los recursos, juicios y medios de -
defensa en general, han sido creados por el -
legislador para otorgar a los ciudadanos medios -
legales para facilitar la defensa de sus derechos,
por lo que al examinar su procedencia, no deben ser
tratados con un rigorismo que los convierta en -
trampas procesales que en vez de facilitar, -
obstaculicen la defensa de tales derechos." (37)

Por último, y en conclusión a lo anterior la contestación a la demanda es el momento más importante del proceso, ya que la

(37) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que rinde su Presidente por el año de 1981. Tercera parte. Primer tribunal Colegiado. Pág. 53

autoridad deberá fundar y motivar su negativa y de no hacerlo, se tendrá que inferir que no pudo justificar la resolución desfavorable, dado que éste es el momento procesal oportuno para hacerlo, si no lo hace, pierde su oportunidad para ello, en los términos del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, sin que pueda hacerlo con posterioridad, en cuyo caso la Sala del conocimiento habrá de declarar la nulidad de la resolución Negativa Ficta, por tal deficiencia o irregularidad legal.

Sobre este aspecto existe la siguiente tesis del Tribunal Fiscal de la Federación que a la letra dice:

**"NEGATIVA FICTA.- SOLO SE PUEDE FUNDAR POR LA
AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA.-** Las autoridades, al contestar la demanda de Negativa Ficta deben - - fundar y motivar el acto impugnado, porque el no - - hacerlo ocasiona la pérdida de la oportunidad - - procesal de fundar dicha negativa con posterioridad; de lo contrario, se desvirtuaría el concepto de la Negativa Ficta y se ocasionaría una violación al - - artículo 204 del Código Fiscal de la Federación." (38)

C.- AMPLIACION DE LA DEMANDA

La notificación al demandante de la contestación de la demanda, es el momento procesal en que éste conoce los motivos y fundamentos de la resolución impugnada en el juicio. Es entonces cuando con base en el artículo I del Código Fiscal de la Federación, dicho demandante puede y debe formular la ampliación de su demanda.

Este escrito además de contener todos los requisitos exigidos para la demanda previstos en el artículo 208 del citado ordenamiento legal, es donde se deben expresar los agravios o argumentaciones legales conducentes a acreditar la ilegalidad de la resolución sujeta a juicio.

En caso de que no se produzca la ampliación dentro del término legal, operará automáticamente la presunción de validez de la resolución en conflicto a que se refiere el artículo 68 del citado Código, por no haber sido desvirtuada y por considerarse como no impugnada expresamente al no atacar los motivos y fundamentos de referencia, según lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la tesis que a continuación me permito transcribir:

NEGATIVA FICTA.- DEBE RECONOCERSE SU VALIDEZ SI NO SE FORMULA AMPLIACION DE LA DEMANDA.- Conforme a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 215

del Código Fiscal de la Federación en vigor, - -
correlativo del numeral 204 del derogado Código -
Fiscal de 1967, en la contestación la autoridad -
demandada debe expresar los hechos y el derecho -
que motiven y fundamenten la resolución - -
impugnada, cuando ésta sea una Negativa Ficta; -
por tanto, si expresada la motivación y - -
fundamentación en la forma antes precisada, la -
parte actora no formula ampliación de demanda, no
haciendo uso del derecho previsto en el párrafo -
primero del artículo 210 del vigente Código -
Fiscal de la Federación, correlativo del numeral
194 del similar de 1967, se concluye que debe - -
reconocerse la validez de la resolución Negativa
Ficta, en los términos de los artículos 68 y 237,
párrafo segundo, del Ordenamiento Fiscal Federal
actualmente en vigor, correlativos de los - -
numerales 89 y 220 del citado Código Fiscal - -
derogado, pues, además de tener la presunción de
legalidad, la resolución aludida debe - - -
considerarse como no impugnada expresamente, al -
no ser controvertidas la motivación y - - -
fundamentación de referencia. (39)

(39) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. Época.
Año VII. No. 76. Abril de 1986. Pág. 859

En tal virtud y tomando en cuenta el efecto de la falta de ampliación de la demanda, considero que debería cambiarse el término de "podrá" por el de "deberá", que señala el primer párrafo del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación para el caso de la ampliación de la demanda tratándose de una resolución negativa ficta, debido a que el primero entraña una opción para ampliar o no la demanda, que como tal, de no ejercerse será muy drástica la consecuencia antes apuntada, ya que se dejaría en estado de indefensión a la parte demandante.

Quizá la utilización del concepto "podrá" obedece a que el precepto en cita establece tres hipótesis en que procede la ampliación de la demanda, pero en todo caso, debido a las diversas situaciones que contempla en sus diferentes fracciones, y a los distintos efectos que pueden producir, sería positivo separarlas.

Para mejor entendimiento de esta propuesta, en seguida se transcribe el precepto en comento:

ARTICULO 210. AMPLIACION DE LA DEMANDA.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los cuarenta y -- cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la -- -- contestación de la misma, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación cuando se den a conocer en la contestación.

III. En los casos previstos por el artículo 209 Bis.

El escrito de ampliación de demanda deberá indicar los datos previstos en el artículo 208 de este Código, siendo aplicable en lo conducente el último párrafo de dicho artículo. Asimismo se deberán adjuntar al escrito de ampliación de demanda, los documentos previstos en el artículo 209 de este Código, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito inicial de demanda, siendo aplicable en lo conducente lo dispuesto en el último párrafo del citado artículo 209.

D.- DE LA CONTESTACION A LA AMPLIACION DE LA DEMANDA

Una vez que el actor amplió su demanda, la sala que conoce del juicio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, correrá traslado de aquella a la parte demandada para que en un término de 45 días produzca su contestación a la ampliación de la demanda, y de esta manera la litis queda debidamente integrada.

La contestación a la ampliación de demanda debe reunir los mismos requisitos que para la contestación previene el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, no obstante que como se

ha venido señalando, la impugnación en juicio de una resolución Negativa Ficta tiene por objeto el pronunciamiento de una sentencia de fondo, criterio que ha sido sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación en la fracción II del precepto citado en el párrafo que antecede, que permite que en la contestación de la ampliación de la demanda se expresen las consideraciones que a juicio de la autoridad impidan se emita decisión en cuanto al fondo, lo cual resulta incongruente.

En general, tratándose de la contestación de la ampliación de la demanda, rigen las mismas reglas que para la contestación de la demanda, sin embargo, es interesante reflexionar sobre los efectos de la no formulación de la primera.

En primer lugar y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación según lo dispone su artículo 197, tal omisión traerá como consecuencia que el juzgador tenga por ciertos los hechos expuestos en el escrito de ampliación de demanda formulado por el actor, pero ello no significa que la presunción de validez de la Negativa Ficta se haya desvirtuado. Esto se dará al analizar el fondo del asunto, en el caso de que los agravios resulten procedentes.

La falta de contestación a la ampliación de la demanda, no puede entenderse como un allanamiento o consentimiento de los agravios hechos valer por el actor en su ampliación de demanda,

toda vez que la motivación y fundamentación de la resolución Negativa Ficta controvertida, ya fueron dadas en la contestación de la demanda.

De todo lo anterior es de concluirse que la litis en este tipo de juicios queda establecida con la resolución negativa ficta, la demanda, contestación, ampliación de demanda y contestación a la ampliación de la demanda; y así lo ha sustentado el Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis siguiente:

NEGATIVA FICTA.- CARACTERISTICAS DE LOS JUICIOS

PROMOVIDOS EN SU CONTRA.- Del estudio relacionado

de los artículos 92, 192, fracción IV, 194, 204 y 176 fracción II, inciso 4, que regulan lo - -

relativo a los juicios en los que se impugna una resolución negativa ficta se infiere que sus - - características básicas son las siguientes: - -

- 1.- Transcurrido el término que la ley fija para resolver una instancia o contestar una petición, - o en su defecto en 90 días, el afectado podrá, en cualquier tiempo, demandar su nulidad ante el - Tribunal Fiscal; 2.- En principio, el actor no - podrá señalar en su demanda los conceptos de - - nulidad, lo que sólo podrá hacer hasta la - - ampliación, después de que la conozca, al - - - notificársele el acuerdo relativo a la - - - contestación, con copia de ésta; - - -

3.- Excepcionalmente, es posible plantear los -
conceptos de nulidad, desde la demanda, cuando es -
previsible cuál será la fundamentación y - -
motivación, lo cual ocurre cuando la negativa se
configura en un recurso administrativo; 4.- En la
contestación de demanda la autoridad tendrá la -
obligación de dar los hechos y el derecho en que
funde la negativa, y si no cumple con ello, - -
procesalmente se tendrá que inferir que no pudo -
justificar la resolución desfavorable la que -
tendrá que nulificarse para el efecto de que se
resuelva favorablemente la instancia o petición;
5.- Si no hay contestación no es posible que se -
dicte un acuerdo y se corra traslado con copia de
la contestación, por lo que no cabe la - -
ampliación; 6.- Si existe la contestación deberá
emitirse el acuerdo correspondiente y notificarse
personalmente al actor con copia de la - -
contestación; 7.- En esta última hipótesis el -
actor podrá ejercitar su derecho de ampliar la -
demanda, pero si no lo hace se tendrá que estar a
la presunción de validez; 8.- De la ampliación se
tendrá que correr traslado a la demandada para -
que pueda contestarla; 9.- La litis sobre la que
tendrá que versar la sentencia se integrará con -

la Negativa Ficta, la demanda, la contestación,

la ampliación y la contestación a la misma. (40)

E.- EFECTOS DE LA SENTENCIA

Como el objeto de la Institución Jurídica de la resolución Negativa Ficta es que en la sentencia del juicio correspondiente se resuelva el fondo del asunto, la misma debe ser en el sentido de reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución controvertida, es decir, no debe permitirse que el fondo de la controversia vuelva al ámbito de la autoridad demandada, sino por el contrario, ésta quedará obligada a cumplir en sus términos el fallo pronunciado.

Existen algunas situaciones relevantes que surgen con motivo de la impugnación de resoluciones Negativas Fictas. Una de ellas se presenta cuando se demanda la nulidad de una resolución Negativa Ficta recaída a recursos administrativos.

Casi invariablemente, al ser notificada del auto admisorio de la demanda, la autoridad demandada procede a dictar una resolución expresa en la que resuelve el recurso administrativo que no emitió dentro del término de cuatro meses establecido en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, alegando en su contestación de demanda:

(40) Revista Del Tribunal Fiscal de la Federación 2a. Epoca
Año V No. 32 Agosto 1982 pag. 39

a) La no configuración de la resolución Negativa Ficta por la existencia de la resolución expresa que en copia certificada ofrece como prueba, más no así la constancia de su notificación formal a la demandante.

b) En cuanto al fondo, es completamente omisa, y únicamente se remite a las manifestaciones contenidas en la resolución expresa.

Este proceder de las autoridades, que probablemente se sigue como una medida previsora de la exigencia de responsabilidades oficiales por su negligencia o descuido, obliga al particular a tener que promover un nuevo juicio contra la resolución expresa, ya que se trata de otra resolución que no puede coexistir con la Negativa Ficta ya impugnada, puesto que no pueden recaer dos resoluciones a una sola instancia.

Dadas las características del caso, conforme al artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, ambos juicios deben acumularse, ocurrido lo cual, la sentencia que resuelva el fondo del asunto debe ser una. En dicho fallo, de resultar configurada la resolución Negativa Ficta impugnada en el juicio atrayente y procedentes los agravios hechos valer, se declara su nulidad, lo cual es correcto, pero en cuanto a la resolución expresa, se sobresee el juicio acumulado, situación que es a todas luces ilegal debido a que el efecto del sobreseimiento es volver las cosas al estado que guardaban antes de interponerse la demanda que en el caso implicaría la existencia de la resolución expresa,

la cual, como se ha sostenido, no puede coexistir con la Negativa Ficta ya configurada y declarada nula.

Sobre este particular la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial visible en apéndice de jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia común al pleno y a las Salas. Número 181. Pág. 325, que a la letra dice:

SOBRESEIMIENTO.- El sobreseimiento en el Amparo pone fin al juicio, sin hacer declaración alguna sobre si la Justicia de la Unión ampara o no, a la parte quejosa, y, por tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda, y la autoridad responsable está facultada para obrar conforme a sus atribuciones.

Estimo que en tales condiciones, de haberse configurado la Negativa Ficta en el juicio atrayente y de resultar anulada, en el juicio acumulado debe anularse la resolución expresa, pues como se ha indicado anteriormente, no pueden recaer dos resoluciones a una instancia.

Por otra parte en los artículos 219, 212 y 215 del Código Fiscal de la Federación, cuando la resolución combatida está constituida por una Negativa Ficta, está previsto el

procedimiento idóneo para que en un solo juicio se resuelva la controversia y así evitar confusiones, enredos y duplicación de procedimientos, es decir, si a la fecha de la presentación de la demanda instaurada contra la Negativa Ficta no se ha resuelto el recurso administrativo intentado en su oportunidad por la demandante, la autoridad demandada en su contestación debe reconocer su configuración y expresar los hechos y el derecho en que se funda, atendiendo a los agravios expuestos en dicho recurso.

El demandante tendrá oportunidad de ampliar su demanda una vez que conozca la referida contestación y la autoridad demandada por su parte, tendrá también la posibilidad de ampliar su contestación dentro del término legal que corre a partir de la fecha en que se le notifique la ampliación del demandante.

Para corregir la actuación de las autoridades acabada de plantear, propongo que si la Sala del conocimiento se percata de que la resolución expresa fue emitida con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda contra la Negativa Ficta, debe consignarse el hecho a las autoridades competentes a efecto de que se apliquen a los funcionarios actuantes las responsabilidades que correspondan, pues de otra manera seguirán cubriendo su negligencia en la impartición de justicia tratándose de recursos administrativos, en resoluciones expresas extemporáneas e injustificables que sólo entorpecen y complican la resolución de las controversias cuyo trámite, por disposición constitucional debe ser expedito y que, por otra parte, ocasionan

un perjuicio adicional a los contribuyentes afectados con liquidaciones de contribuciones y sus accesorios que deben ser garantizados durante el trámite de la controversia.

La otra situación surge por cuanto a que, es hasta el momento de dictar sentencia cuando se analiza y determina si la Negativa Ficta materia del juicio, se configura o no.

Sobre este aspecto considero que en los diversos elementos que integran la litis en este tipo de asuntos (demanda, contestación, ampliación de la demanda y de la contestación), existe una pérdida de tiempo de las partes para determinar la configuración o no de la resolución Negativa Ficta, siendo que al momento en que la demanda es contestada, la Sala del conocimiento está en posibilidad de hacerlo, razón por la cual propongo que en el acuerdo que recaiga a dicha contestación de demanda, se haga tal determinación.

De esta manera se evitarían múltiples repeticiones que sólo distraen al juzgador y que demoran, retrasan y complican el análisis del fondo del asunto, que se debatirán en las ampliaciones de demanda y contestación y resolverán en la sentencia en la que ya no sería materia de análisis lo relativo a la configuración de la Negativa Ficta, aunque sí debe hacerse referencia a ello.

Sería sano y justo que al determinarse por la Sala

correspondiente la configuración de una resolución Negativa Ficta, se hiciera la consignación respectiva para la aplicación de responsabilidades por ese solo hecho, puesto que dentro de las obligaciones de los funcionarios de la administración pública en general existe la de contestar las peticiones o instancias que les formulen los gobernados y aún más, la de impartir justicia en forma pronta y expedita.

CAPITULO III

"DIFERENCIAS JURIDICO CONCEPTUAL ENTRE LA NEGATIVA FICTA Y EL DERECHO DE PETICION"

CAPITULO III

DIFERENCIAS JURIDICO CONCEPTUAL ENTRE LA NEGATIVA FICTA Y EL DERECHO DE PETICION

En este capítulo se procederá a señalar las diferencias que existen entre la Negativa Ficta y el Derecho de Petición, ya que se trata de dos figuras jurídicas íntimamente vinculadas, que se configuran por el mismo origen, es decir, por el silencio que guarda la autoridad a las instancias o peticiones que les dirige el particular. Pero diferentes en cuanto a su vía procesal y a efectos jurídicos, tal y como se verá a continuación.

i.- DIFERENCIA EN CUANTO A LA VIA PROCESAL

En el primer capítulo de este trabajo se estudió el Derecho de Petición en el cual se explicó la facultad que tiene el individuo de efectuar cualquier solicitud o petición, en forma escrita, de manera pacífica y respetuosa, y que por solo ese hecho la autoridad queda obligada a dar una respuesta por escrito en breve término, pero no supone una Negativa Ficta en caso de que no se obtenga respuesta, por lo que surge el problema de lo que sucedería si la autoridad no contesta la solicitud o petición hecha por el particular.

De un análisis de lo antes señalado, nos encontraríamos con que se estaría violando la garantía consagrada en el artículo 8 Constitucional, que es uno de los derechos que otorga el estado a

los individuos. Por tal motivo, la solución jurídica que prevé la Carta Fundamental, es el Juicio de Amparo ante los tribunales del Orden Federal, el cual está regulado en los artículos 103 y 107 de nuestro principal ordenamiento jurídico.

En el caso antes señalado, procede el Amparo con fundamento en la Fracción I del artículo 103, por un acto de autoridad que viola las Garantías Individuales, y en los términos de la Ley de Amparo, procedería ante los Juzgados de Distrito, los cuales conocen del Amparo Indirecto.

Se debe señalar que el Juicio de Amparo es el medio de defensa idóneo contra los actos de autoridad que violan las Garantías Individuales, y que en este caso dan solución al estado de incertidumbre que vive el particular.

Debe resaltarse que, si bien es cierto que el amparo es la vía jurídica conveniente para corregir el estado de incertidumbre que se provoca cuando el particular no obtiene respuesta a sus solicitudes, también es indudable que resulta un medio dilatado, pues se requiere la substanciación de un juicio en todas sus partes, únicamente para el efecto que se ordene a la autoridad a que emita un acuerdo, ésto a consecuencia que la legislación administrativa no ha regulado lo relativo al Derecho de Petición ante el silencio que guarda la autoridad, es decir, que le de un significado o un motivo.

En relación a lo anterior, el Maestro Margain Manautou manifiesta lo siguiente:

"Debido a que la Legislación Administrativa no ha regulado lo relativo al Derecho de Petición. Ante el silencio de la autoridad y al no producirse su respuesta en un plazo prudente, el interesado debe acudir al Juicio de Amparo, para que la autoridad judicial obligue al funcionario a emitir un acuerdo y, después, si la respuesta o acuerdo no es favorable, se deberá acudir nuevamente a la autoridad judicial, pero ahora impugnando el contenido del acuerdo." (41)

A este problema en Derecho Fiscal se le denomina silencio administrativo, el cual lo define el tratadista Miguel Marienhoff, de la siguiente manera:

"El silencio de la autoridad, es una situación que se produce cuando ésta no emite o no pronuncia en sentido alguno, acerca de una petición que se le haya formulado. (42)

-
- (41) Margain Manautou Emilio. Derecho Tributario Mexicano. Editorial Universitaria Potosina, México 1969, Pág. 196
- (42) Marienhoff Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Primera Edición, Editorial Periot, Buenos Aires, Argentina. Pág. 316

El silencio administrativo en México, se ha venido configurando en materia fiscal desde 1938, en los diversos Códigos Fiscales que han regido hasta la fecha, tal y como se señaló en el capítulo anterior, en los cuales siempre ha existido disposición de dar efecto negativo a la falta de respuesta de la autoridad, tal y como lo señala Miguel Acosta Romero. (43)

De lo anterior podemos decir, que en materia fiscal, se ha aportado algo muy importante, como es el dar una consecuencia jurídica al silencio de la autoridad, consecuencia que tiene el carácter de una resolución Negativa Ficta, ó bien de una presunción desfavorable, tal y como se analizó en el capítulo anterior.

De lo antes dicho, podemos destacar la siguiente diferencia que existe entre el derecho de petición y la Negativa Ficta, que a continuación se señala.

En la primera, no se le ha dado un significado al silencio que guarda la autoridad, sino que más bien implica la violación a la garantía consagrada en el artículo 8 Constitucional, pero en la segunda, es decir, el silencio que guarden las autoridades fiscales se considerará como una negativa a la instancia o petición intentada por el particular, mejor conocida como - -

(43) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México 1988. Pág. 655

Resolución Negativa Ficta, que se encuentra regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, como ya se ha señalado.

La Negativa Ficta la han definido diversos autores, es el caso del Maestro Gabino Fraga que nos dice:

"La doctrina se ha inclinado preponderantemente a la solución de que si en el término señalado en la ley, la administración permanece en silencio, debe a falta de disposición expresa, presumirse que haya una resolución negativa." (44)

Esta definición resulta imprecisa e insuficiente, toda vez que, no reúne los elementos necesarios para dar una descripción correcta de la Negativa Ficta.

Para los maestros Jesús Quintanilla Valtierra y Jorge Rojas Yáñez, no existe una definición de Negativa Ficta, ya que sostienen y afirman en su obra lo siguiente:

"Sólo el silencio administrativo es lo que más se le asemeja a la Negativa Ficta." (45)

(44) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México 1988, Pág. 186

(45) Jesús Quintanilla Valtierra y Jorge Rojas Yáñez. Derecho Tributario Mexicano. Edit. Trillas. México 1988. Pág. 280

De lo acabado de citar, no podemos estar de acuerdo con estos autores, en virtud de que estas dos figuras jurídicas son totalmente diferentes, tal y como lo iremos tratando en el transcurso de este capítulo.

Sin embargo, existe una definición que, desde mi punto de vista es la más clara, como la que señala el Maestro Antonio Carrillo Flores, que a continuación se transcribe:

"La resolución de la autoridad administrativa debe ser dictada dentro de un término, pero si este término no existe en la ley, o si la - - autoridad no resuelve frente al silencio de la administración, se puede adoptar la siguiente solución:

Que expirado el plazo que fija la ley, por una fracción legal, se entienda que la autoridad ha decidido negativamente." (46)

De lo antes transcrito, podemos decir que los elementos que maneja el maestro, son los más adecuados en relación a la hipótesis que señala el artículo 37 del Código Tributario Federal.

(46) Carrillo Flores Antonio. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México 1988. Pág. 111

Es necesario redondear lo anterior para así señalar la diferencia entre la vía procesal que se debe seguir, en relación a la violación del derecho de petición y de la Negativa Ficta; para tal efecto resulta inevitable señalar la definición que expresa el magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Sergio Martínez Rosaslanda, que a continuación me permito transcribir:

"La Negativa Ficta puede definirse como el efecto que produce el silencio de la autoridad - - - administrativa (en la cual puede comprenderse a las autoridades fiscales) ante la falta de - - resolución expresa respecto de una instancia - administrativa, que de producirse en forma - - explícita, daría lugar a que se surtiera la - competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en los términos de su ley orgánica." (47)

De acuerdo con las dos últimas definiciones, tomando en cuenta sus elementos y los del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que a continuación se transcribe:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho

(47) Martínez Rosaslanda, Sergio. La Negativa Ficta. Opus Cit. Pág. 59

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

Nos damos cuenta que, el único medio de impugnar una resolución Negativa Ficta, es la vía contencioso administrativa, específicamente a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en términos de su ley orgánica, tal y como se analizó en el punto número 3, inciso C. del capítulo segundo.

Visto el análisis anterior, podemos decir que la violación al derecho de petición, se debe hacer valer por medio del Juicio de Amparo y la impugnación de la resolución Negativa Ficta, por conducto del Juicio Contencioso Administrativo, ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que no estamos de acuerdo que algunos autores utilicen las palabras silencio administrativo como un sinónimo de la palabra Negativa Ficta, dado que son totalmente diferentes.

Al respecto encontramos el caso de Bielsa, citado por el maestro Jesús González Pérez, que afirma lo siguiente:

"El silencio aparece como una simple presunción legal, como una ficción que la ley establece a favor del administrado, que puede entender -- desestimada su petición o recurso, a los sólo efectos de poder deducir frente a la denegación presunta la pretensión admisible." (48)

Como podemos apreciar el autor define a la Negativa Ficta como silencio administrativo, sin embargo y recordando lo que se ha manifestado a lo largo de este trabajo, la Negativa Ficta va más allá de lo que menciona Bielsa.

Por otra parte, el magistrado de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, Alfonso Nava Negrete, equipara al silencio administrativo con la Negativa Ficta, quien nos dice que:

"El silencio administrativo es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de -- resolver, frente a instancias presentadas o -- promovidas por particulares, y que la ley, -- transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución -- administrativa contraria o negativa a los --

(48) González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa. México 1988. Pág. 165

intereses de esas instancias." (49)

En lo que si podemos estar de acuerdo es que el silencio de la autoridad es un rechazo, desconocimiento e ineficacia del órgano burocrático en el que vivimos, por lo que compartimos la opinión del tratadista María Díez Manuel, que afirma lo siguiente:

"En general, puede afirmarse que admitida la - -
presunción, que la inercia del ente público se
traduzca en una forma de ejercicio de la función
pública, el silencio significa normalmente un -
rechazo, un desconocimiento e ineficacia y - -
lentitud de la autoridad." (50)

Concluimos que la Negativa Ficta es una figura que se reconoce en la reglamentación del juicio de nulidad, diversa a la violación de la garantía consagrada en el artículo 8º constitucional, toda vez que se hace valer en el juicio de amparo. Estamos de acuerdo que se asemejan porque ambas se configuran ante la falta de respuesta de la autoridad, sin embargo, sus efectos jurídicos son diferentes, los cuales analizaremos a continuación.

-
- (49) Nava Negrete, Alfonso. Silencio Administrativo. En Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México. México 1985, T. VIII, Pág. 128
- (50) María Díez Manuel. El Acto Administrativo. Ed. Argentina, Segunda Edición, Buenos Aires 1961, Pág. 203

2.- DIFERENCIAS EN CUANTO A SUS EFECTOS JURIDICOS

Las diferencias en cuanto a los efectos jurídicos de la Negativa Ficta y de la violación al derecho de petición, consagrado en el artículo 8º Constitucional, son totalmente diferentes, dado que el contenido del derecho de petición obliga a la autoridad a que dé contestación por escrito en breve término, a la petición hecha por el particular, en sentido favorable o desfavorable; pero nunca supone una Negativa Ficta en caso de que el solicitante no obtenga respuesta, es decir, la autoridad está obligada a contestar, pero si no resuelve, se estaría configurando el silencio administrativo por la falta de respuesta de la autoridad, la cual traería como consecuencia la violación a una garantía constitucional, la cual sería atacada por el juicio de garantías, denunciando simplemente el silencio de una autoridad, que traerá solamente como efecto jurídico, el asegurar un proveído sobre lo que se pide en cualquier sentido y darle así una segunda oportunidad a la autoridad a que resuelva en forma expresa y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido, por lo que reiteramos que, seguir esta vía procesal, es totalmente dilatado pues se requiere de toda la tramitación de un juicio, únicamente para el efecto que se ordene a la autoridad el emitir un acuerdo, tal y como lo dispone el segundo párrafo del artículo 8º Constitucional, que a la letra dice:

"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 respuesta tiene que ser congruente con lo solicitado, es decir, debe referirse al contenido de la petición, y además, estar fundada en derecho, pues de lo contrario atentaría, no al derecho de petición, pero sí a otras garantías, desde luego las que se encuentran establecidas en los artículos 14 y 16 del Ordenamiento Fundamental y se tendría que impugnar dicha violación.

En cambio la resolución Negativa Ficta, plasmada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación implica, ya una respuesta en sentido negativo de las solicitudes o peticiones hecha por el particular a las autoridades Fiscales Federales. Si éstas no son resueltas en el plazo que marque la ley o a falta de éste, el de cuatro meses sin que se notifique la resolución, se considera que la autoridad resolvió negativamente y éste queda con la facultad de impugnar la negativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El efecto que traerá la impugnación de una Negativa Ficta ante el juicio que se instaure, es que la autoridad debe dar todos los fundamentos y motivos en que se apoya la negativa en su contestación a la demanda, es decir, que la autoridad no puede

cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, el cual queda bien analizado en el capítulo segundo, fundamentos que a su vez el actor deberá esgrimir en su escrito de ampliación de demanda, elementos con los cuales el Tribunal Fiscal de la Federación, se encontrará en la posibilidad de estudiar y definir el efecto en que debe emitir sentencia, anulando la resolución Negativa Ficta o bien confirmándola.

Tampoco tiene como finalidad obligar a la autoridad omisa a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad, sino resolver el fondo del asunto, pues la autoridad podría burlar el objeto de la figura, y de esta manera desvirtuar el espíritu y motivos que tuvo el legislador al crear la norma, para desentrañar su alcance y contenido verdadero.

Al respecto, nos permitimos transcribir en su parte conducente la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1937, ordenamiento que en su artículo 16 contiene una disposición igual en su esencia al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación vigente, aunque mejor estructurado éste último.

Respecto de la disposición que se comenta, la exposición de motivos de esta ley nos dice que:

"La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades.

El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además - con las últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8º y 16º - - - constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley - secundaria, como la que se promulga no pueda - coartar el derecho de los particulares para - acudir en amparo por violación de tales - - - preceptos y para obtener de los Tribunales - - Federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta - expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues, - reducir o limitar esa garantía sino, por el - contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa - jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.

En el estado presente de la legislación, el - particular está siempre obligado, ante la - - negativa de la autoridad, a pedir un primer -

Amparo para obtener una respuesta fundada y, --
cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un -
segundo procedimiento en el que se examinen los
problemas de fondo. La ley no hace otra cosa
sino dar al particular el derecho de pasar desde
luego al examen de fondo, a pesar del silencio
de la autoridad.

El uso de este derecho, se insiste, dependerá
de las circunstancias especiales de cada caso y
de la apreciación que libremente haga el --
interesado que le es más ventajoso, si provocar
la decisión expresa o iniciar el debate de --
fondo..." (51)

Como podemos observar, de la lectura de la exposición de
motivos de la Ley de Justicia Fiscal, es claro que el propósito
que tuvo el legislador al crear la figura de la Negativa Ficta
fue un medio de entablar la defensa contra tal negativa y así
resguardar los intereses directamente respecto al fondo del
asunto.

La misma exposición de motivos hace referencia a la
ineficacia del amparo como medio de defensa contra el silencio de
la autoridad, lo que podemos deducir que lo que propuso el
legislador, es que en los juicios de nulidad, en los que se

(51) Ley de Justicia Fiscal. Opus cit.

impugnara la Negativa Ficta debieran versar siempre sobre cuestiones que pudiera alegar la autoridad demandada en su contestación de demanda, como podrían ser la falta de personalidad, la incompetencia entre otras, sino más bien debe concretarse en su contestación a fundar y motivar la resolución Negativa Ficta que se configuró por el hecho de guardar silencio, dado que el verdadero sentido de la multicitada figura es que, si la autoridad no ejerció su facultad de decidir sobre la instancia o petición del particular y, éste le imputa la negativa ficta a la autoridad, ésta pierde su carácter de autoridad decisoria y será una parte más en el procedimiento, en el cual, queda obligada a acatar la sentencia del tribunal, por lo que queda despojada de la facultad de decidir y la misma le es otorgada al tribunal.

Lo anterior ha sido sustentado por el tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, en el siguiente sentido:

NEGATIVA FICTA. LITIS TRATANDOSE DE.- Cuando ante el Tribunal Fiscal de la Federación se - - - impugna una negativa ficta, la sentencia - - - respectiva debe versar sobre cuestiones de fondo que se hayan planteado en la demanda y no sobre la procedencia o improcedencia del - - - sobreseimiento del recurso de inconformidad: por tanto no procede declarar la nulidad de la - - -

resolución impugnada para el efecto de que la autoridad demandada estudie y resuelva dicho recurso. (52)

Reafirmando lo sostenido en este rubro del capítulo, me permito transcribir los siguientes precedentes:

"NEGATIVA FICTA.- SU DIFERENCIA FRENTE AL DERECHO DE PETICION EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-

La institución de la Negativa Ficta que - - - -
establece el artículo 92 del Código Fiscal de la
Federación, no tiene como finalidad obligar a la
autoridad omisa a resolver en forma expresa en
una segunda oportunidad, por lo que una vez - -
configurada, la Sala correspondiente del - - -
Tribunal Fiscal debe avocarse a resolver el - -
fondo, declarando en su caso lisa y llanamente -
la validez o nulidad de esa resolución ficta y -
no dar a las autoridades demandadas una nueva -
ocasión para contestar ahora en forma expresa,
pues esta figura jurídica no resulta idéntica al
derecho de petición establecido por el artículo
8º Constitucional. (53)

- (52) Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año 1976. 3ra. parte. Pág 207
(53) Informe rendido por el presidente del 1er. tribunal Colegiado de Circuito a la Suprema Corte de Just. de la Nación al terminar el año 1981. Tercera parte. Pág. 47

"NEGATIVA FICTA.- ES UNA FIGURA PECULIAR DEL
JUICIO DE NULIDAD DIVERSA A LA VIOLACION AL
DERECHO DE PETICION.- La Negativa Ficta que se
reconoce en la reglamentación del juicio de
nulidad es diversa a la violación de la garantía
consignada en el artículo 8º de la Constitución.
Cuando ésta se hace valer en el juicio de - - -
amparo, y prospera, el único efecto de la - - -
protección constitucional será que la autoridad
responsable, dentro de un término fatal, debe -
dar respuesta al particular, en el sentido que
considere conveniente. En el juicio de nulidad
contra una Negativa Ficta, en cambio, - -
transcurrido un término, sin respuesta de la -
autoridad a la instancia o petición del - - - -
particular, se presume una resolución - - - -
desfavorable y dentro del propio juicio la - -
autoridad deberá aportar los fundamentos y - -
motivos de la misma, y el particular se podrá -
defender, debiéndose resolver la controversia, -
sin que el asunto pueda volver a la autoridad
para que, con libertad, dicte una resolución -
expresa. " (54)

(54) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
No. 32. Agosto 1982. Pág. 38

Las tesis expuestas, resultan muy claras a lo sustentado y no debe quedar duda de que, la Negativa Ficta y la violación al derecho de petición son dos figuras diversas, aunque su configuración sea por un mismo origen, es decir, por el silencio que guarda la autoridad.

Para ilustrar un poco más sobre la problemática de la Negativa Ficta, en relación a los criterios que se sostienen actualmente en el Tribunal Fiscal de la Federación, que viene a quebrantar los precedentes antes aludidos y, que nos vuelven a dejar en un estado de incertidumbre, violando con ello el espíritu de la figura en mención, y poniendo en duda la diferencia tan clara que existe entre la violación al derecho de petición y la Negativa Ficta, respecto a sus efectos, me permito señalar el siguiente criterio que ha sustentado el Tribunal Fiscal de la Federación, en sentido contrario al espíritu con que fué creada la figura en mención:

"En este orden de ideas, procede que se declare la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad a quien se le atribuyó la Negativa Ficta emita resolución debidamente fundada y motivada."

Lo anterior constituye una aplicación e interpretación inexacta de los artículos 37 y 215 del Código Fiscal de la Federación, desvirtuando por completo la naturaleza de la

Negativa Ficta prevista en esos numerales; es decir, resulta evidente que tratándose de una resolución Negativa Ficta, el sentido de una sentencia no puede declarar su nulidad para que la autoridad emita diversa resolución debidamente fundada y motivada, pues substancialmente esa figura jurídica radica en sustraer de la autoridad administrativa el conocimiento del caso para entregarlo al Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que éste resuelva el fondo del asunto, y en caso de que se declare la nulidad de la resolución impugnada, dicha nulidad debe ser lisa y llana.

Debe quedar bien claro, que la diferencia en cuanto a los efectos de la Negativa Ficta y el derecho de petición son los siguientes:

E F E C T O S

NEGATIVA FICTA

Anulando la resolución
o bien confirmándola.

DERECHO DE PETICION

Emitir un acuerdo,
congruente y claro, sea
favorable o desfavorable.

Antes de concluir este capítulo es imprescindible resumir las semejanzas y diferencias que existen entre la Negativa Ficta y el derecho de petición.

SEMEJANZAS

NEGATIVA FICTA

MISMO ORIGEN---

QUE GUARDE LA
AUTORIDAD
SILENCIO POR
MAS DE CUATRO
MESES

DERECHO DE PETICION
(VIOLACION)

DIFERENCIAS

NEGATIVA FICTA - JUICIO DE - EXISTE UNA - NO EXISTE
NULIDAD RESOLUCION INCERTI-
NEGATIVA DUMBRE

DERECHO DE - JUICIO DE - EXISTE UNA - ESTADO DE
PETICION AMPARO RESOLUCION INCERTI-
(VIOLACION) NEGATIVA O DUMBRE
POSITIVA

CAPITULO IV

"JURISPRUDENCIA Y PRECEDENTES DE LOS TRIBUNALES FEDERALES"

CAPITULO IV

JURISPRUDENCIA Y PRECEDENTES DE LOS TRIBUNALES FEDERALES

A efecto de dar sustento a este trabajo, a continuación defino el concepto de Jurisprudencia y de precedente, a fin de analizar la jurisprudencia que sobre el particular han emitido los Tribunales Colegiados de Circuito, así como el Tribunal Fiscal de la Federación, en el entendido de que al respecto no existe Jurisprudencia de la Suprema corte de Justicia de la Nación, como tampoco la tiene en materia de Negativa Ficta.

1.- DEFINICION DE JURISPRUDENCIA

Existen diversas definiciones de Jurisprudencia, entre ellas encontramos la de Justiniano citada en el diccionario razonado de legislación y jurisprudencia Escriche, que dice lo siguiente:

"Es el conjunto de las cosas divinas y humanas.
La ciencia de lo justo y de lo injusto." (55)

Analizando las primeras palabras de esta definición, encontramos que pertenecen al concepto de la filosofía, ya que por su amplitud abarca la filosofía del derecho, de manera que el sentido de ésta, es la ciencia de lo justo y de lo injusto.

(55) Escriche Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Librería de Rosa y Bouret, París.
Pág. 1131

El jurista Gil y Robles citado por el maestro Eduardo Pallares en su obra Diccionario de Derecho Procesal Civil, dice que la Jurisprudencia es:

"Más que la ciencia del derecho es la sabiduría del derecho. En su aceptación general la - - jurisprudencia comprende los principios y - doctrinas, que en su materia de derecho se - establecen en las sentencias de los - tribunales." (56)

De las definiciones citadas podemos decir que, se le llama Jurisprudencia a los principios que en materia de derecho, se siguen en cada tribunal, es decir, que es el hábito que se tiene que juzgar a una misma cuestión, sobre la serie de juicios o sentencias.

Así mismo, el Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que en nuestro sistema existe una institución que ha tomado gran fuerza jurídica, a la cual se le denomina Jurisprudencia y a la que define de la siguiente manera:

"Son las resoluciones de los tribunales que,

(56) Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa, S.A. México 1990. Pág. 520

por mandato de ley, son de observancia obligatoria." (57)

No cabe duda que la existencia y la aplicación de la Jurisprudencia en nuestro sistema jurídico es de una gran importancia, toda vez, que a través de ella se precisa, el contenido y alcance de las normas jurídicas, puesto que durante su formación no se pueden crear nuevas disposiciones, porque una vez creada establece un medio adecuado para la solución de lo controvertido.

La Jurisprudencia se establece cuando un mismo tipo de cuestión se resuelve en un mismo sentido, sin que sean interrumpidas por otra en contrario.

En el caso del campo judicial, de acuerdo con la Ley de Amparo, la jurisprudencia se implanta con cinco ejecutorias continuas en una misma opinión y puede ser implantada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno, por cada una de las Salas de la Corte y por los Tribunales Colegiados de Circuito; ésta resulta de observancia obligatoria para el órgano que la establezca, así como para los tribunales del fuero común y tribunales de lo contencioso administrativo.

(57) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Edit. Limusa. México 1990. Pág. 91

En materia fiscal, la creación de la Jurisprudencia sigue su propio sistema, ya que ésta puede formarse de dos maneras diferentes, por medio de una o de tres resoluciones, tal y como lo contemplan los artículos 260 al 261 del Código Fiscal de la Federación.

Así mismo, la Lic. María Luisa de Alba, afirma que se establece Jurisprudencia cuando se conjugan los siguientes elementos:

"1.- Cuando al recibir la sentencia de alguna de las Salas Regionales, en la que se dejó de aplicar determinado precedente, la Sala Superior decide cuál tesis debe prevalecer, la que adquiere el carácter de jurisprudencia.

2.- Cuando la Sala Superior conoce de la contradicción de sentencias o de precedentes y determina cuál tesis debe imperar, misma que se constituye en jurisprudencia.

3.- Cuando al resolver los juicios con características especiales, previstos en el artículo 239 Bis del Código Fiscal vigente en 1988, sustente la misma tesis en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario.

4.- Cuando decide modificar ya sea la --
jurisprudencia que haya establecido la misma
hasta antes del 15 de enero de 1988, o la que
se sustente en cualquiera de los casos que ya
hemos apuntado." (58)

El órgano facultado para crear jurisprudencia es la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, sin que ésta vaya en contrario a lo que por su lado sustente el Poder Judicial Federal.

Resumiendo, resulta claro que nos encontramos que la Jurisprudencia es un instrumento verdaderamente valioso para la aplicación justa y exacta del derecho.

2.- DEFINICION DE PRECEDENTE

Debemos entender por precedente lo siguiente:

"Son las tesis que se sustentan en las sentencias de los tribunales y que pueden utilizarse por las partes o por el juez, como elementos de

(58) De Alba Alcantara María Luisa. La función interpretativa e integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la Legislación Administrativa Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. época, año II. No. 19, julio 1987. Pág. 119

convicción a fin de resolver las controversias litigiosas." (59)

El artículo 259 del Código Fiscal de la Federación, prevé que las tesis sustentadas por la Sala Superior y por las Regionales, tendrán el carácter de precedentes, siempre que se publiquen en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, una vez que, la sentencia respectiva de la cual emana, haya quedado firme y sea aprobada su síntesis y se haya decidido que se publique.

Se debe destacar que las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, que contienen criterios relevantes e innovadores, se le denomina tesis, siempre y cuando cumpla con lo antes dicho en el párrafo anterior, y con el acuerdo que publicó la Sala Superior del mencionado Tribunal, que en su parte conducente manifiesta lo siguiente:

"TERCERO.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.-

ARTICULO 259.- Tesis que constituirán precedente y su publicación.- Sólo constituirán precedentes aquellas sentencias que resuelvan situaciones respecto de las cuales no existe jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Para el efecto de su publicación en la Revista del Tribunal, las Salas Regionales deberán

(59) Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Opus cit. Pág. 610

cumplir estrictamente con lo dispuesto en el artículo 259 del Código Fiscal de la Federación enviando antes del día 20 de cada mes, a la Sala Superior, Departamento de Publicaciones, las tesis aprobadas que, de acuerdo con lo anterior, constituyan precedentes, la síntesis y el rubro, así como la numeración - - - - correspondiente en el orden en que los haya dictado, para que previo acuerdo de esta Sala Superior, sean publicadas en la Revista del Tribunal." (60)

3.- TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

En este apartado procedo a transcribir los siguientes precedentes de los Tribunales de Colegiados, haciendo el comentario correspondiente a cada uno de ellos:

"NEGATIVA FICTA. PARA DETERMINAR SU EXISTENCIA, DEBE TENERSE EN CONSIDERACION LA FECHA DE PRESENTACION DE LA DEMANDA.- Se ha sostenido que, una vez que se configuró la Negativa Ficta, la autoridad no puede desvirtuar la demanda que - - contra aquélla se interponga ante el Tribunal -

(60) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a. época año I, No. 1. enero de 1988. Pág. 50 y 51

Fiscal, emitiendo una decisión negativa expresa, y que, en estas condiciones, el mencionado - - órgano jurisdiccional debe resolver el fondo - - del negocio, examinando las argumentaciones que aduzcan tanto la solicitud que no había sido - acordada como la contestación de la demanda y, - en su caso, la ampliación que presente el - actor. Ahora bien, para que se configure la - Negativa Ficta y sea impugnabile ante el Tribunal de la materia, resulta suficiente, según se - concluye de los artículos 92 y 192, fracción IV, del Código Fiscal, que no se haya dado respuesta a una instancia o petición, a pesar de haber - transcurrido más de noventa días desde que la - misma se formuló, ya que la demanda puede - interponerse en cualquier tiempo, mientras no - se dicte la resolución expresa. De esta manera, la Negativa Ficta no deja de integrarse, ni cabe tampoco reputar que la propia resolución táctica ha desaparecido o quedó insubsistente, porque la autoridad, antes de ser citada al juicio de - oposición, pronuncie una resolución desfavorable expresa, pues el momento que debe tomarse en - cuenta para determinar si existe Negativa Ficta, y si procede la respectiva impugnación, es la -

fecha en que se presenta la demanda, y no aquella en que se emplaza a la autoridad." (61)

De acuerdo con dicho precedente, resulta claro que al configurarse una Negativa Ficta, la autoridad ya no puede desvirtuarla emitiendo una negativa expresa, siendo que el órganojurisdiccional competente para resolver el fondo del asunto sólo puede tomar en consideración lo que aduzca la autoridad en su contestación de demanda, como fundamento de su Negativa Ficta.

"NEGATIVA FICTA, MOMENTO QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA PARA DETERMINAR SI EXISTE LA.- El momento que debe tomarse en cuenta para - - determinar la existencia de la Negativa Ficta, lo es cuando se presenta la demanda ante el - Tribunal Fiscal, y no cuando se le notifica - ésta a la autoridad demandada, por lo que - - cualquier resolución emitida o notificada con fecha posterior a la mencionada presentación no pudo tomarse en consideración no obstante que no se haya emplazado a juicio a la demandada." (62)

De acuerdo con el anterior precedente, no cabe duda alguna de que una vez configurada una Negativa Ficta, no se debe tomar en cuenta para resolver el asunto, cualquier otra resolución emitida

(61) 2º. T.C.- Informe 1977, 3a., P. 137
(62) 3er. T.C.- Informe 1976, 3a., P. 206

o notificada con fecha posterior a dicha configuración.

"NEGATIVA FICTA. UNA VEZ CONFIGURADA E INICIADO EL JUICIO FISCAL CORRESPONDIENTE, LA AUTORIDAD NO PUEDE DESVIRTUARLA MEDIANTE RESOLUCION EXPRESA.- Si la autoridad ante la que se - - promovió el recurso, no dicta resolución dentro del plazo de noventa días concedido por la ley, por el solo transcurso de este plazo se - - configura Negativa Ficta y, una vez iniciado el juicio fiscal correspondiente carece de - - relevancia jurídica que la autoridad emita una resolución expresa puesto que ésta se dicta con fecha posterior a los noventa días en cuestión de la presentación de la demanda de nulidad, y por ello no puede alegarse que la Negativa - - Ficta que se ha configurado deje de - - existir." (63)

Este precedente es mucho más expreso al sostener que cualquier resolución emitida con fecha posterior a la configuración de una Negativa Ficta carece de relevancia jurídica, por lo que dicha resolución no podría surtir efecto legal alguno, menos fundar y motivar una Negativa Ficta.

"NEGATIVA FICTA, FUNDAMENTO Y MOTIVACION DE LA.-

Tratándose de una resolución de la indicada naturaleza, el fundamento y la motivación no deben reputarse contenidos en las liquidaciones respectivas, sino en la contestación de la - - demanda de acuerdo con lo dispuesto por el - - artículo 204 del Código Fiscal de la - - - Federación." (64)

De acuerdo con este precedente, aún cuando se limita a la materia de seguridad social, resulta claro que tratándose de una resolución Negativa Ficta su fundamento y motivación deben darse en el propio cuerpo de contestación de demanda.

A continuación se transcribe en lo conducente, la sentencia dictada el 20 de agosto de 1972 por el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito al resolver el Amparo Directo 734/92, por considerar importantes los razonamientos legales que se contienen en la misma:

"La Constitución Federal, entre las muchas - - garantías que consagra en favor del gobernado, incluye dos, que por cierto cita la autoridad en su escrito de contestación, las de legalidad y de seguridad jurídica.

Mediante la primera se pretende que todo acto de autoridad se realice conforme al texto - - expreso de la ley, a su espíritu o - - - interpretación jurídica; la segunda tiene como finalidad que como complemento de la anterior, al gobernado se proporcionen los elementos - necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad - administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las - acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia de fundamentación y motivación, - las formalidades del acto autoritario y, ya se - dijo, la de legalidad.

En el caso concreto la autoridad demandada no - satisface ninguna de las garantías - - constitucionales a que se hizo referencia en el párrafo anterior, y por lo mismo, la sentencia - de la sala fiscal responsable que reconoce la - validez de la resolución expresa que como prueba acompañó aquella en su contestación a la demanda deviene inconstitucional.

Lo anterior es así porque, si ha de atenerse al texto expreso de la Ley aplicable al caso, - Código Fiscal de la Federación en su artículo -

215, se advertirá que el Director General - - -
Jurídico incumple con él; en efecto, el - - -
artículo, en lo conducente, dice: "En la - - -
contestación de la demanda no podrán cambiarse - - -
los fundamentos de derecho de la resolución - - -
impugnada. En caso de resolución Negativa - - -
Ficta, la autoridad expresará los hechos y el - - -
derecho en que se apoya la misma... Es, por - - -
tanto, en el escrito de contestación de la - - -
demanda en el que la autoridad demandada - - -
deberá expresar los hechos y el derecho en el
que apoye su acto o resolución. Si interpretamos
estrictamente el dispositivo legal advertiremos
que no se cumplió con él, ya que no fue en el - - -
escrito de contestación a la demanda en el que - - -
se dieron los hechos y fundamentos de derecho - - -
que sirvieron de apoyo a la resolución Negativa
Ficta; se acompañó es cierto, copia autógrafa de
la resolución expresa que dice la autoridad - - -
oportunamente emitió, pero no como fundamento o
apoyo de la Negativa, lo hizo para probar que - - -
se había omitido la resolución y que por ello no
se había producido la citada Negativa Ficta.
Este Tribunal no puede admitir que la frase - - -
"... los cuales solicito se tengan por - - -
reproducidos en este apartado" (se refiere a - - -
las razones de la resolución expresa) sea - - -

suficiente para tener por cumplimentado el - -
artículo que la sociedad quejosa establece como -
violado. La autoridad como ente jurídico -
protector de los intereses del Estado debe -
actuar con transparencia y circunstanciar todos -
sus actos de tal forma que el particular que se -
vea afectado por ellos pueda acudir en defensa -
de sus intereses ante quien competa dilucidar -
la actuación de la autoridad, esa actuación no -
debe ser encubierta con palabras, o términos -
equivocos. Si al contestar la demanda se - -
pretende defender la inexistencia de la - -
Negativa Ficta, por existir una resolución - -
expresa, de la cual para acreditarlo se - -
acompaña una copia autógrafa, fue congruente -
la actitud de la sociedad actora al ampliar la -
demanda, y combatir esa resolución expresa, -
alegando su nulidad, apoyándose en criterios de
ese Tribunal Fiscal, en las que se concluye que
la resolución expresa no emitida antes de la -
demanda de nulidad, después de transcurridos -
cuatro meses de la solicitud respectiva, o bien
no notificada oportunamente, es nula, si en -
ella pretende descansar el acto autoritario y -
no combatir en esa ampliación los fundamentos y
motivaciones no expuestos expresamente al - -
contestar la demanda.

Aun admitiendo que los hechos y los fundamentos que apoyan la resolución Negativa Ficta - - - pudieran darse en un documento distinto del - - escrito de contestación a la demanda, lo cual - se haría en una interpretación extensiva del - artículo 215 ya transcrito en la parte esencial, inclusive en ese caso es incorrecta la sentencia reclamada pues resulta violatorio de la garantía del debido proceso legal y por ende de la - garantía de seguridad jurídica.

En el capítulo V de la Sección Quinta del Código Fiscal de la Federación, el cual establece los requisitos que deben satisfacerse al contestar - la demanda o la ampliación a la demanda, imponen la obligación a quien lo haga, de referirse a - cada uno de los hechos de la demanda, - - afirmándolos o negándolos, así como los - - argumentos por medio de los cuáles se demuestre la ineficacia de los agravios. Se reitera que en el caso que nos ocupa la autoridad demandada por conducto de su representante legal, adujo la - inexistencia de la Negativa Ficta y es así que - en el último párrafo del capítulo de Derecho - sostiene que procede declarar la validez de la - resolución expresa; por tanto, no existe razón - legal ni de hecho que apoye la decisión de la - Sexta Sala del Tribunal Fiscal de la Federación

de tener como fundamento de la resolución - -
Negativa Ficta, la pretendida resolución expresa
que como prueba se acompañó a la contestación -
de la demanda.

Se acredita esta afirmación que por lo mismo -
contradice el criterio de la Sala Fiscal para -
apoyar en la resolución expresa la -
fundamentación y motivación de la tácita, con -
el hecho que la autoridad al contestar la -
ampliación de demanda producida por el actor -
de los fundamentos legales y de hecho, lo cual -
implicará una acción redundante, al producir en
dos oportunidades un acto jurídico -
innecesariamente.

Por otra parte, como ya la Sala Fiscal llegó a -
la conclusión que la resolución Negativa Ficta -
si se había producido, no obstante los alegatos
de la autoridad procede conceder el amparo -
solicitado para el efecto de que al emitir nueva
resolución declare la nulidad de aquella - -
resolución por no estar fundada ni motivada."

Indudablemente en esta sentencia también se confirma el
criterio de que, acorde con el artículo 215 del Código Fiscal de
la Federación, una resolución Negativa Ficta debe fundarse y
motivarse en la contestación de demanda, pues el admitir que se
puede fundar remitiéndose a un documento distinto, equivaldría a

transgredir las garantías de debido proceso y seguridad jurídica plasmadas en el artículo 14 Constitucional.

Así mismo, no debe dejarse de destacar las consideraciones vertidas en esta sentencia por cuanto a que, la autoridad como ente jurídico protector de los intereses del Estado debe actuar siempre con transparencia, y que su actuación tampoco debe ser encubierta con palabras o términos equívocos, lo que nos lleva a concluir que si se ha configurado una Negativa Ficta, la autoridad debe sujetarse al procedimiento respectivo y no tratar de desvirtuarla o fundarla en diversa resolución expresa emitida o notificada con fecha posterior a la configuración de aquélla.

Por último y acorde con toda la ética que debe inspirar cualquier trabajo, a continuación me permito transcribir el siguiente precedente del Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en el cual, contrario a lo que he sostenido en este trabajo, se afirma que una Negativa Ficta puede fundarse en diversa resolución expresa no notificada; incluso, este precedente lo han tomado recientemente de base diversas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para pronunciarse en tal sentido, desvirtuando por completo la naturaleza de la resolución Negativa Ficta.

NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD DEMANDADA PUEDE HACER SUYA EN LA CONTESTACION LA RESOLUCION EXPRESA NO NOTIFICADA.- Si la autoridad

demandada al dar contestación al libelo - -
interpuesto en su contra, se remite o reproduce
el contenido del diverso oficio por el cual -
contestó la solicitud formulada por la actora,
sin que tal oficio haya sido notificado a -
ésta, tal proceder de la autoridad demandada, -
es correcto, y no viola garantías -
individuales. (65)

4.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

A continuación se procede a transcribir y a comentar los siguientes precedentes del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual siempre entendió que una Negativa Ficta debe fundarse y motivarse en la contestación de demanda.

**RESOLUCION NEGATIVA FICTA. AL RESOLVER SU
IMPUGNACION SOLO DEBEN DE TOMARSE EN CUENTA LAS
CONSTANCIAS ANTERIORES A SU CONFIGURACION.-**

Al resolver la impugnación de una resolución -
Negativa Ficta, la Sala a que sólo debe de -
tomar en cuenta las constancias anteriores a la
configuración de aquella, ya que, al contestar
la demanda, la autoridad se encuentra obligada
a expresar los hechos y el derecho en que se

apoya la misma, en los términos de lo dispuesto por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación sin que sea válido remitirse a documento diverso y no notificado al patrón. (66)

De esta tesis cabe mencionar que, tratándose de una Negativa Ficta, la Sala que conozca del juicio solo debe de tomar en cuenta las constancias anteriores a su configuración, y expresamente se dice, contra lo sostenido en el último precedente de colegiados citado en el apartado anterior, que para fundar una resolución de tal naturaleza no es válido remitirse a un documento diverso y no notificado.

NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD SE ENCUENTRA IMPEDIDA A DICTAR RESOLUCION EXPRESA, CUANDO SE HA ENTABLADO PREVIAMENTE JUICIO CONTRA ESA NEGATIVA.- Las autoridades se encuentran impedidas legalmente para dictar resolución expresa sobre la misma materia de un asunto respecto al cual se le ha imputado una resolución Negativa Ficta, precisamente porque al abrirse la nueva etapa de litigio ante el órgano jurisdiccional, se substraer a la autoridad administrativa el conocimiento del negocio, con el fin de que resuelva en forma

definitiva este Tribunal, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación que obliga a dicha autoridad a expresar en la contestación los hechos y el derecho en que se apoya la Negativa Ficta. (67)

Acorde con esta tesis, una vez configurada una Negativa Ficta, la autoridad se encuentra impedida para emitir una resolución expresa, pues se vuelve a insistir, que los fundamentos y motivos de aquélla deben darse en la contestación de demanda y no en otro documento.

NEGATIVA FICTA. SOLO SE PUEDE FUNDAR POR LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA.-

Las autoridades al contestar la demanda de Negativa Ficta deben fundar y motivar el acto impugnado, porque el no hacerlo ocasiona la pérdida de la oportunidad procesal de fundar dicha negativa con posterioridad; de lo contrario, se desvirtuaría el concepto de la Negativa Ficta y se ocasionaría una violación al artículo 204 del Código Fiscal de la Federación. (68)

(67) R. No. 308/70. R.T.F. Año XXXV, 2o. Trimestre de 1971
P. 7

(68) R. No. 509/75

Del anterior precedente también se infiere que es en la contestación a la demanda en donde las autoridades deben fundar y motivar una Negativa Ficta, añadiendo que el no hacerlo ocasionaría la pérdida de este derecho.

JUICIOS ACUMULADOS SOBRE NEGATIVAS FICTA Y

EXPRESA.- (Caso en que debe anularse la resolución expresa y estudiar el fondo de la Negativa Ficta). En los juicios acumulados en que se impugnen las resoluciones ficta y expresa debe anularse siempre y cuando de autos conste que el emplazamiento a la demandada en el juicio entablado en contra de la resolución Negativa Ficta, ostenta una data anterior a la de notificación de la resolución expresa, esto tiene apoyo en el hecho de que la demanda ya está sometida a jurisdicción, también porque así se evita un ambiente de inseguridad jurídica para ambas partes y finalmente porque acorde a los principios de audiencia y legalidad garantizados en los artículos 14 y 16 Constitucionales, a una única instancia del particular debe recaer una única resolución por parte de la autoridad y consecuentemente también una única decisión jurisdiccional ante un único conflicto, en cuanto a la negación ficta debe

estudiarse el fondo y resolver de acuerdo a las constancias de autos. (69)

Este precedente lo considero sumamente valioso, pues en él se vierte el argumento de que en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, a una instancia de un particular sólo puede recaer una resolución por parte de la autoridad. En tal virtud cualquier resolución expresa emitida o notificada posteriormente a la configuración de una Negativa Ficta, debe anularse y por consiguiente nunca podría ser el sustento legal de ésta.

(69) Juicio No. 8394/85 y su acumulado 3905/86 R.T.F.
3a. Epoca, Año I, Octubre 1988, P. 43

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El artículo 8º Constitucional consagra el derecho de petición, en virtud del cual toda autoridad debe dar respuesta a las instancias que le formulen los particulares. En caso de que la autoridad viole esta garantía, el particular puede interponer Juicio de Amparo. En cambio, en materia fiscal el silencio de las autoridades constituye a cierto plazo una resolución Negativa Ficta, que abre la posibilidad para el gobernado de que se analice y resuelva por un tribunal el fondo del asunto.

SEGUNDA.- No cabe duda alguna que la resolución Negativa Ficta constituye un acto administrativo, es decir una resolución adversa a los intereses del particular. Esto distingue a dicha figura del derecho de petición.

TERCERA.- La demanda de nulidad en donde se impugne una resolución Negativa Ficta no se encuentra sujeta al término de 45 días prescrito por el primer párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, mientras no se dicte resolución expresa.

CUARTA.- A falta de resolución expresa de la autoridad dentro del término legal, es en su contestación de demanda donde debe justificar la legalidad de la resolución Negativa Ficta, expresando los hechos y derecho en que se apoye, referidos a la instancia y petición planteada, no siendo admisible que esto ocurra en otro documento.

QUINTA.- Desde la formulación de la demanda es factible hacer valer el agravio causado y encuadrando en la hipótesis de anulación consistente en la falta de motivación y fundamentación de la resolución Negativa Ficta impugnada. De otra manera y de considerarse que es hasta la ampliación de demanda en donde puede invocarse el agravio y la causal de anulación, invariablemente toda demanda sería desechada conforme al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, último párrafo, por no contener tales requisitos esenciales.

SEXTA.- En caso de desechamiento de una demanda instaurada contra una resolución Negativa Ficta, no traerá como consecuencia la pérdida de la acción.

SEPTIMA.- La fundamentación y motivación de la resolución Negativa Ficta controvertida en juicio, debe ser dada en el cuerpo de la contestación de la demanda precisamente por la autoridad que le atribuye y no por alguna que la represente en juicio, entre otras cosas, porque puede existir entre ambas discrepancia de criterios.

OCTAVA.- Que se reduzcan los términos legales para la contestación, ampliación y contestación a la ampliación de demanda, por ser sumamente largo.

NOVENA.- La sentencia recaída al juicio en que se controvierte una resolución Negativa Ficta, debe analizar y resolver el fondo

del asunto, y no así cuestiones de procedencia de la instancia o petición no contestada.

DECIMA.- La formulación de resoluciones expresas por parte de las autoridades, con posterioridad a la notificación de la demanda, debe ser sancionada severamente.

DECIMA PRIMERA.- La configuración de una resolución Negativa Ficta decretada en juicio, debe conducir a la aplicación de responsabilidades oficiales a los funcionarios omisos.

DECIMA SEGUNDA.- Debido a la diversidad de interpretaciones del procedimiento de impugnación de una resolución Negativa Ficta, es conveniente mejorar su regulación legal.

DECIMA TERCERA.- Por ser común la falta de contestación oficial a las peticiones o instancias de los gobernados dentro del término legal, ello debiera configurar una aceptación tácita o presuntiva cuando la respuesta oficial no se produzca dentro de los plazos establecidos, con el fin de forzar a las autoridades a resolver oportunamente las peticiones formuladas. Esta proposición tiene sustento en diversos campos administrativos.

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "DERECHO ADMINISTRATIVO". EDITORIAL PORRUA. OCTAVA EDICION. MEXICO 1988.
2. BAZDRESCH, LUIS. "GARANTIAS CONSTITUCIONALES". EDITORIAL TRILLAS. MEXICO 1992.
3. BIELSA, RAFAEL. "COMPENDIO DE DERECHO PUBLICO, CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO Y FISCAL". TOMO III. EDITORIAL DE PALMA. BUENOS AIRES 1952.
- 4- BURGDA, IGNACIO. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1981.
5. CARRILLO FLORES, ANTONIO. "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO" EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1988.
6. CASTRO JUVENTINO V. "GARANTIAS Y AMPARO". EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1983.
7. DE ALBA ALCANTARA, MARIA LUISA. "LA FUNCION INTERPRETATIVA E INTEGRADORA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y SU INFLUENCIA EN LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA" EN REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 3a. EPOCA. AÑO II, No. 19. JULIO DE 1989.
8. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. "DERECHO FINANCIERO MEXICANO" EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1989.
9. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. "PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO". EDITORIAL LIMUSA. MEXICO 1990

10. "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. TOMO III. PUBLICADA POR LA XLVI LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. MEXICO 1967.
11. DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. EDICION DE LA COMISION NACIONAL PARA LA CELEBRACION DEL SEXQUINCENTENARIO DE LA PROCLAMACION DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL Y DEL CINCUENTENARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA. PRIMERA EDICION. MEXICO 1960.
12. ESCRICHE, JOAQUIN. "DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA". LIBRERIA DE ROSA Y BOURET. PARIS
13. FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO". EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1988.
14. GONZALEZ PEREZ, JESUS. "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO". EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1988.
15. HERNANDEZ CARMONA, EDGAR. "LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL". ISEGORIA REVISTA JURIDICA. AÑO III. No. 5 ENERO 1981 MONTERREY, N.L.
16. "JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION". 1937-1991. OBRA CONMEMORATIVA DEL QUINCOAGESIMO QUINTO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACION DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL. MEXICO 1991.
17. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. "DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO". EDITORIAL UNIVERSITARIA POTOSINA. MEXICO 1969.
18. MARIA DIEZ, MANUEL. "EL ACTO ADMINISTRATIVO". EDITORIAL ARGENTINA. BUENOS AIRES 1961.

19. MARTINEZ ROSASLANDA, SERGIO. "LA NEGATIVA FICTA, EN TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION". CINCUENTA AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. MEXICO 1988. TOMO VI.
20. MERIENHOFF, MIGUEL. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". TOMO I. EDITORIAL PERIOT. PRIMERA EDICION. BUENOS AIRES, ARGENTINA.
21. NAVA NEGRETE, ALFONSO. "SILENCIO ADMINISTRATIVO" EN DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MEXICO. TOMO VIII. MEXICO 1985.
22. PALLARES, EDUARDO. "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL". EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1990.
23. QUINTANILLA VALTIERRA, JESUS Y ROJAS YAÑEZ, JORGE. "DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO". EDITORIAL TRILLAS. MEXICO 1988.
24. APENDICE DE JURISPRUDENCIA DE 1917-1975 DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA.
25. INFORMES RENDIDOS A LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SUS PRESIDENTES AL FINALIZAR LOS AÑOS DE 1963, 1970, 1976 Y 1981.
26. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. AÑO XXXV. 2º. TRIMESTRE DE 1971.
27. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 2a. EPOCA AÑO IV, No. 32 AGOSTO 1982.
28. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 2a. EPOCA, AÑO IV, No. 56. AGOSTO 1984.

29. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 2a. EPOCA. AÑO VI, No. 64. ABRIL 1985.
30. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 3a. EPOCA. AÑO I, No. 1. ENERO 1988.
31. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 3a. EPOCA. AÑO I, No. 10. OCTUBRE 1988.
32. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 3a. EPOCA. AÑO II, No. 14. FEBRERO 1989
33. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 2a. EPOCA. AÑO IV, No. 28. ABRIL 1992.
34. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 5 DE FEBRERO DE 1917.
35. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. REFORMADO POR DECRETO. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 5 DE ENERO DE 1988, EN VIGOR A PARTIR DEL DIA 15 DEL MISMO MES.
36. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 24 DE FEBRERO DE 1943.
37. LEY DE JUSTICIA FISCAL. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 31 DE AGOSTO DE 1936.
38. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO VII, EDITORIAL BIBLIOGRAFICA ARGENTINA, BUENOS-AIRES 1957.