



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

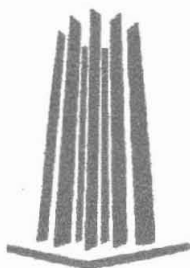
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ARAGÓN"**

**"CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN:
IMPONER UNA MULTA A LA AUTORIDAD
EMPLAZADA A JUICIO QUE RESUELVA
EXPRESAMENTE YA EXISTIENDO LA
NEGATIVA FICTA"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FERNANDO GONZÁLEZ DORANTES

ASESORA. LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA



CD. NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO

2005

0350338

MUCHAS GRACIAS:

PRIMERAMENTE MUCHAS GRACIAS A DIOS,
POR DEJARME TERMINAR MI CARRERA,

LE DOY MUCHAS GRACIAS A MI ESPOSA,
POR DESVELARSE TANTAS NOCHES AYUDÁNDOME
PARA CONSEGUIR ESTA Y OTRAS METAS EN MI VIDA,

LE DOY MUCHAS GRACIAS A MI HIJA
POR SER UN MOTOR QUE CONSTANTEMENTE ME
MOTIVA A DAR LO MEJOR DE MÍ PARA SER MEJOR CADA DÍA,

LE DOY MUCHAS GRACIAS A MIS PADRES,
PORQUE SIEMPRE HAN SIDO LOS CIMIENTOS DE MI
FORMACIÓN NO SOLO ACADÉMICA SINO HUMANA,

LE DOY MUCHAS GRACIAS A MI HERMANA
POR APOYARME EN TODO LO QUE HA PODIDO, ASÍ
COMO TAMBIÉN LO HA HECHO MI SOBRINO.

A LO CUAL LES AGRADEZCO A TODOS Y CADA
UNO DE ELLOS, POR SER LAS PERSONAS MAS
IMPORTANTES EN MI VIDA Y APOYARME EN LAS
COSAS QUE SIEMPRE HE NECESITADO.

MUCHAS GRACIAS.

“CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN: IMPONER UNA MULTA A LA AUTORIDAD EMPLAZADA A JUICIO QUE RESUELVA EXPRESAMENTE YA EXISTIENDO LA NEGATIVA FICTA”.

CAPÍTULO PRIMERO

1.1.-Concepto de Negativa.....	1
1.2.-Concepto de Ficta.....	2
1.3.-Concepto de Negativa Ficta.....	2
1.4.- Naturaleza Jurídica.....	4
1.5.-Derecho de Petición.....	7
1.6.-Diferencias entre la Negativa Ficta y el Derecho de Petición.....	20

CAPÍTULO SEGUNDO

2.1.-Antecedentes en Francia.....	25
2.2.-Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	27
2.3.-Código Fiscal de la Federación de 1938.....	33
2.4.-Código Fiscal de la Federación de 1966.....	37
2.5.-Código Fiscal de la Federación de 1981.....	43
2.6.- Código Fiscal de la Federación de 2004 (en vigor).....	44

CAPÍTULO TERCERO

3.1.-Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.....	45
3.2.-Configuración de la Negativa Ficta.....	48
3.3.-Artículo 131 del Código Fiscal de la Federación.....	56
3.4.-Plazo para Impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	60
3.5.-Demanda.....	64
a).-Requisitos.....	66
b).-Documentos que deberá acompañar a la Demanda.....	70
3.6.-Contestación de la Demanda.....	73
a).Requisitos.....	74
b).-Allanamiento.....	78
c).-Rebeldía o Contumacia.....	79
3.7.-Ampliación de la Demanda.....	80
a).Requisitos.....	81
3.8.-Contestación a la Ampliación de la Demanda.....	83

a).Requisitos.....	83
3.9.-Resolución Expresa Pronunciada y Notificada con Posterioridad a la Demanda.....	85

CAPÍTULO CUARTO

4.1.-Acumulación de los Juicios de Negativa Ficta y la Resolución Expresa.....	89
4.2.-Desistimiento del Actor en un Juicio de Negativa Ficta por haberse emitido una Resolución Expresa.....	92
4.3.-Jurisprudencia (orden cronológico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).....	94
4.4.-Propuestas.....	103
-Conclusiones	
-Bibliografía	

INTRODUCCIÓN

A principios del siglo veinte se introdujo en nuestro sistema jurídico fiscal la figura jurídica denominada **NEGATIVA FICTA**, proveniente de un sistema jurídico extranjero sin contemplarse que se tenía que legislar todo lo que a su alrededor pudiera suceder, tratando de prever lo que podría acontecer como en todo procedimiento y simplemente los legisladores lo pusieron ahí por considerarlo una efigie novedosa.

El presente tema de tesis, es como resultado de que en la practica, como en la mayoría de los casos esta supera a lo establecido en las leyes, motivo por el que en este caso al configurarse la Negativa Ficta de la Autoridad que a grandes rasgos es cuando las autoridades no dan respuesta a las peticiones o instancias formuladas por alguien y transcurre un periodo de tres meses sin respuesta ,y ya configurándose dicha figura jurídica se llega a dar el caso de que la Autoridad ha sido ya emplazada a juicio por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y aun así resuelve dicha instancia o petición expresamente en perjuicio del administrado, dándose una doble resolución dentro de una misma instancia o petición pasando por encima de nuestra seguridad jurídica

El Capítulo Primero, hablará de los conceptos fundamentales para poder hablar de la figura **Negativa Ficta** la cual será base para este tema, se abordará desde un punto de vista sobre su naturaleza jurídica, se comparará con el derecho de petición consagrado en nuestro artículo 8º de nuestra ley suprema la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Capítulo Segundo, versará sobre el marco histórico o antecedentes de la Negativa Ficta, desde sus inicios en Francia, así como de su introducción en el sistema jurídico mexicano como lo fue en principio la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en el primer Código Fiscal de la Federación de 1968 con una definición un poco más amplia; así como también veremos cómo se definía en el Código Fiscal de la Federación 1966, después se va

comparando con el Código en comento pero de 1981 y por último se verá a la definición actual de tal figura jurídica.

En el Capítulo Tercero, se realizará un análisis del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación vigente el cual comprenderá su configuración, entendida en tres meses sin respuesta de la autoridad a la cual se solicita; plazo para impugnarla ante Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el cual se mencionada que no existe un término para impugnarla si no ha sido resuelta expresamente dicha petición, la demanda según el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, sus elementos de procedibilidad, así como de la contestación de la demanda según el artículo 212 en el Código Fiscal de la Federación; asimismo de la ampliación de la demanda como indica el artículo 210 del código en comento en su fracción I, dándose tal ampliación por lógica deberá de darse contestación a una ampliación de la demanda como lo indica el artículo 213 de dicho código.

En este capítulo también se tratará de lo que sucede cuando la autoridad demandada en juicio de nulidad fiscal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite su resolución expresa y la notifica con posterioridad a la demanda del actor, su problemática en la práctica y los artificios maliciosos que muchas veces intenta llevar a cabo con esto dicha autoridad demandada.

El Capítulo Cuarto, hablará de la acumulación de los juicios del Negativa Ficta y la resolución expresa que la autoridad emite con posterioridad sobre esa misma instancia o petición, de cómo debe acumularse, así como de lo que sucede con el desistimiento del actor en el juicio de Negativa Ficta por haberse emitido una resolución expresa, asimismo como de las jurisprudencias que han sido decretadas sobre el tema de la Negativa Ficta por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de su historia.

Se realizará la propuesta de que se adhieran dos párrafos al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

CAPÍTULO PRIMERO

1.1.- CONCEPTO DE NEGATIVA

El diccionario de la lengua española nos da la siguiente definición sobre la palabra:

“**NEGATIVA**. n.f. Acción de negarse o negar.2. Palabra gesto, con que se niega. 3. GRAM. Dícese de la particular palabra expresión que sirva para negar: locución negativa. Electricidad negativa. Una de las formas de electricidad estática. Magnitud negativa (MAT) magnitud de signo opuesto al de una magnitud positiva o de la misma naturaleza. Número negativo, número detenido colocando el signo (-) delante del número positivo del mismo valor absoluto. Imagen que se forma al revelar un cliché fotográfico y cuyos tonos claros y oscuros se hayan invertidos.¹

El diccionario de la lengua española nos da la siguiente definición sobre la palabra:

“**NEGAR**. *Lat. negare* decir algo que no existe o no es verdad.2. Responde negativamente a una pregunta: negó con la cabeza 3. No reconocer un parentesco amistad con cualquier relación: negará a su propio hijo.4. Ocultar o disimular algo: siempre negado a mi nombre.5. Denegar no conceder algo.”²

¹ García-Pelayo Y Gross Ramón Diccionario Enciclopédico Larousse Plus México D.F 1994 Pág. 585

² Ibidem

1.2.-CONCEPTO DE FICTA

El diccionario de la lengua española nos da la siguiente definición sobre la palabra:

“FICTICIO FICTA: A. Adj. Falso, no verdadero: personaje ficticio.2.Imaginario.”³

El diccionario de la lengua española no está a la siguiente definición sobre la palabra:

“FICCIÓN: n.f. (*lat fictionem*) Acción y efecto de fingida o simulada.12 invención, creación de la imaginación : personaje de ficción. Ficciones.”⁴

1.3.-NEGATIVA FICTA.

Según Ramón Esquivel Ávila es:

“1.-Sentido de la respuesta que la ley presume a recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito o persona interesada cuando la autoridad no contesta ni resuelve en un determinado período.

2.-El objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de suerte que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que transcurrido cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en un sentido negativo para el peticionario.

3.-En materia fiscal federal, el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 37 y 131 establece un plazo de tres meses, dentro de los que la autoridad deberá notificar al interesado la resolución que haya dictado a la petición formulada; y si no lo hace podrá

³ García-Pelayo Y Gross Ramón. *Ob.Cit.* Pág. 347

⁴ Ibidem

considerarse que la autoridad resolvió negativamente, para efectos de intentar los medios de defensa procedentes.

La propia disposición, aclara que ese plazo de tres meses, no empezará a correr cuando la autoridad requiera al promover que cumpla requisitos omitido o proporcione los elementos necesarios para resolver; sino hasta que ese requerimiento haya sido cumplido. Aunque tales preceptos no lo establecen, es incuestionable que la razón y el buen juicio autorizará interpretar esta excepción en el sentido que el requerimiento haya sido hecho y notificado al interesado mucho antes de que transcurran tres meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud; por sostener lo contrario haría nugatoria la intención del legislador de evitar que la actitud pasiva de la autoridad afecte al peticionario.

4.-El mismo crea en favor del interesado el derecho de imponer el medio de defensa en cualquier tiempo posterior al plazo transcurrido de tres meses, siempre y cuando la autoridad no haya dictado y notificado la resolución.

5.-La razón de la creación de este derecho a favor del interesado es que éste, impugne esa resolución que la ley presume recaída en contra de sus pretensiones, y así, se obligue a la autoridad a que en la contestación le debe dar a conocer los fundamentos de hecho y derecho en que apoya su resolución Negativa Ficta (artículo 215 segundo párrafo, Código Fiscal de la Federación).

Al conocer esos fundamentos el interesado tiene oportunidad de objetarlos y probar en su contra, ante el órgano encargado de resolver el medio de defensa intentado (normalmente juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), analice y declare si es válida o anular esa resolución Negativa Ficta impugnada.⁵

Otra definición sobre Negativa Ficta nos dice:

⁵ Diccionario Jurídico Mexicano Tomo I-O, Inst. de Invest. Jurídicas, Porrúa UNAM 2001, Pag. 2181

“Sentido de la respuesta que la ley presume que ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada cuando la autoridad no le contesta ni resuelve en un determinado período.”⁶

Negativa Ficta y Negativa Expresa en materia fiscal, recaídas a la misma petición, son resoluciones diversas con existencia propia e independiente para efectos del sobreseimiento en el juicio de nulidad. Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la resolución Negativa Ficta es el sentido de la respuesta que la ley presume que ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular cuando la autoridad omite resolverlo en un plazo previsto por el citado numeral. Su objetivo es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, de suerte que se rompa la situación de indefensión derivada de la abstención, pudiendo en consecuencia interponer los medios de defensa previstos por la ley, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; con ello, además, de que propicia que la autoridad, haga de su conocimiento los fundamentos y motivos de esa resolución teniendo de esta forma oportunidad de objetarlos. La configuración de la resolución Negativa Ficta da al interesado el derecho de combatirla ante el órgano correspondiente, y así promovido el juicio de nulidad, hay ocasiones en los que la autoridad emite la resolución negativa expresa, que también debe ser impugnada ante el mismo órgano jurisdiccional que en este caso es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.4.-NATURALEZA JURÍDICA

Los diversos tratadistas sobre la materia, han discutido mucho respecto a la naturaleza jurídica de la Negativa Ficta, pues para algunos tal figura representa una simple ficción legal, para otros un acto administrativo tácito para otros una resolución administrativa, la cual, pese a ser presunta, debe surtir plenos efectos como tal.

⁶ Carrasco Iriarte Hugo *Diccionarios Jurídicos Temáticos Segunda serie. derecho fiscal, segunda parte* Vol.3 I-Z, Segunda edición México, editorial Oxford,2002,pág 623

Según ideas de la doctora Dolores Heduán Virués, respecto a las características de las resoluciones fiscales en general, plasmadas en su obra titulada "Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación", "las resoluciones fiscales pueden ser espontáneas o provocadas; lo primero cuando la autoridad actúa de oficio, lo segundo cuando actúa a petición de parte interesada. En el segundo caso la resolución puede ser afirmativa, o sea, concesoria de lo que el peticionario solicitó, pero también puede ser negativa, es decir adversa a sus pretensiones. A su vez, la negativa puede ser expresa o ficta; expresa cuando se comunica al promovente y ficta cuando la autoridad no da respuesta a la instancia del particular dentro del término que la ley fija o, en su defecto, dentro de los noventa días siguientes al de su presentación"⁷ (actualmente tres meses en términos del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación).

Por lo anterior, quien sostiene que la Negativa Ficta es una simple ficción legal que permite al interesado acudir a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, basan principalmente su argumento en el hecho de que transcurrido el término de tres meses sin recibir respuesta por parte de la autoridad, para el interesado es una mera opción considerar que la misma resolvió negativamente su instancia e interponer la demanda respectiva ante dicho tribunal. Esta teoría, aun cuando parte de una premisa cierta en el sentido de considerar a la Negativa Ficta como una ficción legal, se nos hacen incompleta por lo que respecta a los alcances de tal figura jurídica, en caso de ejercer su opción.

Por su parte, como se ha dicho, otros estudiosos consideran que la Negativa Ficta es un acto administrativo tácito, pues transcurrido dicho plazo de los tres meses sin que haya emitido la resolución respectiva se debe entender que la instancia fue resuelta desfavorablemente a los intereses de particular. Por ejemplo, el maestro Gabino Fraga sostiene que "ya en nuestra legislación el silencio de la administración pública se presume como una manifestación de voluntad y surte los efectos de acto declarado"⁸; no coincido con esta corriente de opinión, pues realmente la figura de la Negativa Ficta es una mera alternativa para que el interesado puede agilizar su trámite en la jurisdicción

⁷ Heduán Virués Dolores Las Funciones del tribunal fiscal de la federación. Compañía Editorial Continental, S.A pág. 75-77.

⁸ Fraga Gabino derecho administrativo. México, editorial Porrúa, 1985 pag. 274

contencioso administrativa, no pudiéndose hablar por consiguiente de un acto administrativo sino hasta que se somete a impugnación ante el órgano correspondiente.

También, hay quienes sostienen que la Negativa Ficta goza de la naturaleza de una resolución administrativa y debe surtir plenos efectos como tal. Es decir, si bien la figura que ocupa nuestra atención en principio representa una ficción legal y una opción, ésta corriente sostiene que si el particular opta por tal alternativa, esto es, la de considerar el silencio de la autoridad como una resolución desfavorable a sus intereses, dicha resolución debe surtir plenos efectos al impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En otras palabras, esa ficción legal no puede quedarse simplemente en ello cuando se impugna, como limitativamente se considera en la primera teoría ya apuntada, pues la Negativa Ficta debe surtir sus efectos de resolución administrativa, y tan ello es así, que la autoridad al contestar la demanda respectiva quedará obligada a cumplir con las formalidades de toda resolución, fundando y motivando la misma.

No se quiere dejar pasar por alto la pregunta que se plantea Alfonso Nava Negrete en relación a la naturaleza de esta institución: “¿Su naturaleza es sustantiva u objetiva, administrativa o procesal?”

Es procesal, el silencio administrativo nació como un instrumento para hacer viable la defensa procesal del particular frente a la abstención de la autoridad por dictar una resolución a la petición de aquel. No tuvo otra razón de ser, hacer accesible la justicia administrativa del Consejo de Estado, máximo Tribunal Administrativo de Francia; entre nosotros, actuara el Tribunal Fiscal, ante el silencio de las autoridades fiscales federales.

Para el contencioso francés, la decisión previa es condición para la procedibilidad de alguno de sus recursos: así también, para el juicio de nulidad fiscal sin resolución administrativa definitiva previa no procede.”⁹

⁹ Rueda Del Valle Iván La Negativa Ficta, México, editorial themis, 2000, pag 49

¹⁰ Burgoa Ignacio Las Garantías Individuales, México editorial Porrúa, 1994, pag 376

Indiscutiblemente se coincide con dicho autor en el sentido de que la institución de la Negativa Ficta tiene en principio una naturaleza procesal, pero la cual, de ser ejercida, en nuestro concepto configurará plenamente una resolución administrativa.

1.5.-DERECHO DE PETICIÓN

El jurista Ignacio Burgoa en su obra "Las Garantías Individuales" señala que "sociológica e históricamente el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada vendicta privada, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por propia mano."¹⁰

Esto es, según dicho autor, el régimen de venganza privada fue dejando paso al régimen de autoridad en la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la sociedad humana y, por consiguiente el individuo que veía menoscabados sus derechos por cualquier causa ya no ejercía directamente represalias contra aquel o aquellos a quienes consideraba como autores de tal menoscabo, sino que acudía a las autoridades, miembros del gobierno de la sociedad a la que pertenecía, para que por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado, haciendo uso del derecho de petición.

Por su parte, contradiciendo estas ideas del maestro Burgoa, Juventino V. Castro sostiene que en su concepto "el derecho de petición no es el sistema opuesto al antiguo régimen de venganza privada."¹¹ Esto es según dicho tratadista, la estructura contraria a este régimen se encuentra a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, en la parte que ordena que "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", siendo que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que la ley fije.

Dicho autor continúa diciendo que si algún paralelismo se puede establecer entre el precepto antes invocado y el derecho de petición, se debe afirmar que éste último es el

¹¹ Castro Juventino V. Garantías y Amparo México, editorial Porrúa, 1986 pag. 98

género; y que, avanzando aun más en dicho paralelismo, tendría que afirmarse que así como ante la autoridad judicial existe una acción para excitar su función, los individuos tienen un derecho frente a las autoridades administrativas para que resuelvan una petición que le formula en debido orden.

Coincido en principio con Juventino V. Castro en el sentido de que el derecho de petición no es estrictamente el sistema opuesto al régimen de la venganza privada, sino que efectivamente la estructura contraria al mismo la encontramos en el artículo 17 de la Constitución Política Federal. Sin embargo, como también lo visualiza dicho autor, no debe dejarse reconocer la grande estrechez existente entre el derecho de petición y del derecho a la administración de justicia reconocido en el artículo citado, pues indubitadamente el ejercicio de una acción procesal ante los tribunales competentes constituye genéricamente el ejercicio del derecho de petición.

Coincido plenamente con el propio jurista Juventino V. Castro en lo referente a que el derecho de petición previsto en un artículo 8º constitucional debe entenderse referido a las autoridades, pues en este concepto dentro de los funcionarios empleados públicos a los que alude tal numeral, se encuentra invariablemente quienes ejercen la función jurisdiccional. Para reforzar esto último, debe destacarse que el artículo 108 de la Constitución Política Federal establece que para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos, se reputará como tales, entre otros, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.

Por otra parte el derecho de petición se reconoció desde tiempo inmemorial en Inglaterra, y el mismo debía ejercitarse sin ofender o injuriar al funcionario ante quien se desempeñaba.

Sin embargo, como un primer antecedente directo de nuestro artículo 8º constitucional, se puede mencionar el artículo 37 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 y que textualmente dispone que "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública"¹² Si bien el derecho de petición no estaba enunciado como tal en el artículo 37 del Decreto Constitucional en

¹² Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 51.

comento, el mismo puede inferirse de esa garantía de libertad para reclamar derechos ante los funcionarios de la autoridad pública, la cual, debe destacarse, estaba constreñida a los ciudadanos del país.

Un segundo antecedente directo de nuestro artículo 8º constitucional se encuentra en el artículo 2º del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionado por el Congreso Extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, el cual disponía: "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 las leyes"¹³ Dicho artículo establece claramente que es derecho de los ciudadanos ejercer el de petición conforme a las leyes, enunciando el mismo por primera vez como tal en nuestra legislación. Ahora bien, es de comentarse que dicho derecho volvió a quedar limitado a los ciudadanos de la nación, sin que al texto constitucional se establecieran los requisitos para su procedibilidad, los cuales quedarían contenidos, según el propio precepto, en las leyes secundarias.

Cabe señalar que pese a que en las constituciones de 1824 y 1836 no se encuentra consagrado el derecho de petición, pues el mismo fue retomado como tal hasta el Acta de Reformas de 1847, ya comentada, por cierto es que jamás se impidió que los gobernados elevaran solicitudes a los órganos de gobierno.

Un tercer antecedente del artículo constitucional en estudio lo encontramos en el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, el cual dispone que "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".

Este precepto sobre el punto que nos ocupa, reiteraba como derechos de los ciudadanos el ejercer el de petición conforme a las leyes, sin que él mismo amerite mayor comentario.

¹³ Rueda Del Valle Iván. *Ob. Cit.* Pag 51.

Un cuarto antecedente se puede encontrar en el artículo 19 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, con fecha en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856, el cual disponía que "Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Las que se generen al Congreso Federal serán tomadas en consideración según prevén el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, si fueran de la competencia del Congreso, y de que se pasen a una comisión que se discutan desde luego. En todo caso se haga conocer resultado al peticionario".

Indiscutiblemente el artículo 19 del Proyecto de Constitución referida presentaba marcados avances y puntos muy importantes a discutir respecto al ejercicio del derecho de petición, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Ante todo, la inviolabilidad de este derecho.
- b) Que el mismo debería ejercerse por escrito.
- c) Además, el mismo debería ejercerse de manera pacífica y respetuosa
- d) Dicho derecho podría ejercerlo cualquier persona y sólo quedaba limitado a los ciudadanos de la República en materia política.
- e) A toda petición debería recaer un acuerdo, también escrito, de la autoridad a la cual se hubiera dirigido la misma .
- f) Dicho proyecto también establecía la posibilidad de elevar peticiones al Congreso Federal, las cuales deberían ser tomadas en consideración según lo previniera el reglamento de debates, y en todo caso se haría del conocimiento del peticionario el resultado de su instancia.

La última parte del artículo 19 del Proyecto en estudio no fue aprobada.

En consecuencia, el quinto antecedente del precepto constitucional en análisis, el artículo también 8° de la Constitución de 1857 (19 del Proyecto de Constitución referido) que fue redactado en los siguientes términos:

"Artículo 8º.- Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se había dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer conocer el resultado al peticionario."

Como un sexto antecedente de numeral en estudio, se pueden mencionar al artículo 8º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, el cual suponía que "Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del Emperador para prestarle sus peticiones y quejas. Al efecto ocurría a su Gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo". Como puede observarse, en esa absurda y antipatriótica etapa de la historia de nuestro país como sin duda lo fue el Imperio de Maximiliano, sí se reconoció el derecho de petición, pero otra vez en términos muy genéricos y acorde con el nuevo sistema de gobierno, pues el artículo en comento de dicho Estatuto Provisional simplemente se limitaba a decir que todos los mexicanos pueden presentarle sus peticiones al Emperador, ocurriendo para tal efecto a su gabinete, sin otorgar mayores prerrogativas al respecto.

Como un séptimo antecedente puede anunciarse el "Mensaje y Proyecto de Constitución", fechados en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de 1916, en cuyo artículo 8º se establecía lo siguiente:

"Artículo 8º.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política, sólo podrán hacer uso de ese derecho a los ciudadanos de la República.

A toda petición, debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene obligación de hacerlo conocer en breve termino al peticionario."

Como puede observarse, el texto del proyecto de dicho artículo es prácticamente igual a como quedó aprobado.

Actualmente, el artículo 8° de nuestra Constitución, el cual ha quedado transcrito anteriormente, los funcionarios y empleados públicos deben respetar el derecho de petición siempre y cuando:

“a) La petición se formule por escrito. Sin embargo, se considera que si se presenta un particular a hacer una petición en forma verbal ante la autoridad, y de la diligencia correspondiente se levanta una acta, dicha autoridad tendrá la obligación de dar la respuesta respectiva al peticionario en los términos de ley.

En relación a este punto, también debe comentarse que los términos de la artículo 9° de la propia Constitución Federal, no se deben considerar como ilegales y por consiguiente no pueden ser disueltas las asambleas o reuniones que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad, sino se profieren injurias contra ésta, ni se hiciese uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. Esto es, al establecer dicho artículo que no se considera como ilegal la reunión de personas con el objeto de hacer una petición a las autoridades, se considera que en estos casos, aun cuando las peticiones respectivas no se formulen por escrito, las mismas deben ser atendidas por dichas autoridades, siempre y cuando, claro está, no se expresen injurias contra esta ni existan actos de violencia. Conforme lo antes expuesto se puede concluir que no es tan exacto el que la petición tenga que hacerse forzosamente de manera escrita cuando se trata de reclamos sociales.

b) La petición sea pacífica y respetuosa. Esto es siguiendo las mismas ideas, la petición respectiva no debe contener ofensas o injurias contra la autoridad, ni amenazas contra la misma para el caso de que no sea resuelta en favor del particular.

c) En materia política sea ejercido por los ciudadanos de la República. Es decir, en materia política sólo pueden ejercer dicho derecho de petición los varones y mujeres que además de tener la calidad de mexicanos, sea por nacimiento o por naturalización, tener cumplidos dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir requisitos que establece el artículo 34 de nuestra Constitución Federal para ser considerado ciudadanos de la República. A contrario sensu, si la petición en materia política es formulada por particular que no satisfaga las características antes descritas, las autoridades no tendrán la obligación de atender la misma.

Sin embargo respecto a este punto vale la pena comentar que gran parte de la doctrina se pronuncia a favor de que el derecho de petición en materia política debió concederse genéricamente a los mexicanos, aun cuando no reunía los requisitos para ser ciudadanos, principalmente el de la edad, lo cual es muy debatible.

d) Asimismo, cuando la petición reúne los requisitos antes mencionados, el propio artículo en estudio le impone la obligación a la autoridad a la que se dirigió la misma, la de emitir un acuerdo escrito sobre tal instancia"¹⁴ Esto es, como acertadamente lo afirma el maestro Ignacio Burgoa, "el Estado y sus autoridades tienen como obligación ya no un deber de carácter negativo o de abstención como sucede en el caso de otras garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivo de "un hacer", consistente en dictar un acuerdo escrito a la petición que el gobernador se eleva."¹⁵

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

Siguiendo las ideas de Juventino V. Castro a efecto de reforzar lo anterior, puede decirse que se satisface la garantía constitucional en estudio "en el momento en que se atiende la petición de una persona, dándosele una contestación en el sentido que se considere es la procedente, pero no tiene por qué ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que se estima ilegal de parte de las autoridades, cabe la conformidad del peticionario, pero con fundamento en otras disposiciones

¹⁴ Rueda Del Valle Iván. *Ob. Cit.* Pag 60-61

¹⁵ Ignacio Burgoa. *Ob. Cit* pag, 377

¹⁶ Castro Juventino V. *Ob. cit.* pag. 99

constitucionales u ordinarias que pudo violar la autoridad al contestar, pero reafirmando y no violando la garantía del artículo 8º constitucional."¹⁶

Al respecto, nuestro más Alto Tribunal ha asentado las siguientes tesis de jurisprudencia:

"PETICIÓN, DERECHO DE.-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."

Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: Tercera Parte,

Tesis: Constitucional

Pág. 224

"PETICIÓN, DERECHO DE.- la garantía que otorga el artículo 8º constitucional consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin formalidades y requisitos que establece la ley relativas; pero si impone a las autoridades la obligación de evitar a toda petición hecha por escrito, este bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito que debe hacerse saber en breve término al peticionario."

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: Tercera Parte,

Tesis: Constitucional (aislada)

Pág. 759

Esta tesis es muy clara en cuanto a que los funcionarios públicos deberán de resolver en cuanto a la petición o a su requerimiento sin meterse en cuestiones meramente formales, sino que deben de resolver de una manera clara y explicita.

DERECHO DEL PETICIÓN.-La garantía que, consigna el artículo 8º constitucional solamente se refiere a que la autoridad debe de dar contestación por escrito y en breve terminó al peticionario, congruentemente con lo pedido; pero no a dar una contestación que invariablemente deba satisfacer a dicho peticionario, sino la que corresponda conforme la ley que se invoca en la petición, puesto que en

caso de no acatarse la ley, ello sería violatorio del principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, y en caso de que peticionario estime que se viola ese principio, entonces lo que ha de reclamar ha de ser dicha garantía, pero no la consagrada por el citado artículo 8°."

Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: Tercera Parte, LXXXVI

Tesis: Constitucional (aislada)

Pág. 43

Profundizando más sobre estas ideas y según se infiere la tesis anterior, la doctrina también sostiene que debe haber absoluta congruencia entre lo resuelto con lo pedido o, en otras palabras, que la resolución recaída a la petición debe ser congruente con la misma, pues en caso contrario si podría invocarse una violación directa a la garantía que ocupa nuestra atención. Sobre el particular, también la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la siguiente tesis de jurisprudencia:

"PETICIÓN, INTERESES JURÍDICOS EN EL AMPARO, POR VIOLACIONES AL DERECHO DE.-

Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocurrente, en virtud de que atentó a lo ordenado por el artículo 8° constitucional, las autoridades tienen la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, estén bien o mal formuladas, un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario."

Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: Tercera Parte, XXII

Tesis: Constitucional

Pág. 59

"PETICIÓN, DERECHO DE.- A toda petición que se haga, deberá recaer un escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario; se debe entender, como lo indica la lógica más elemental, que el acuerdo recaído debe ser congruente con la petición formulada."

Informe que rinde su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1957, Segunda Sala, pag.47.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que se pasa a transcribir, ha sostenido que cuando la petición da lugar a la sustanciación de un procedimiento, el artículo constitucional en comento no solamente obliga a la autoridad a dar a conocer al particular el resultado final del mismo, sino que también le impone la obligación de darle a conocer al gobernado todos los trámites que se vayan presentando durante ese procedimiento, igualmente de forma escrita y en breve término:

"PETICIÓN, DERECHO DE.- El artículo 8º constitucional se refiere no sólo al resultado final de las peticiones que formulen los particulares, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley requiera la sustanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades obligación de hacer saber en breve término a los peticionarios, todo y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones."

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Volumen: Tercera Parte,
Constitucional
Pág. 229

En esta tesis que ha quedado descrita se puede ver claramente que los funcionarios públicos, deberán de detallar claramente la sustanciación de un procedimiento cuando así lo requiera la ley respectiva en su caso, pues ésto será parte de que dicha petición sea realmente contestada.

"e) Por último, el artículo constitucional en estudio impone a la autoridad la obligación de darle a conocer al peticionario la resolución respectiva "en breve término".

Sobre el particular, cabe destacar que según lo analizado en el apartado anterior, la expresión "en breve término" constituye la principal innovación en el texto de la Constitución de 1917 respecto a la que 1857. Asimismo, según lo también antes comentado, el Poder Constituyente de 1917 que realmente no quiso establecer ningún

término fijo para dar respuesta a las peticiones de los gobernados dada la diversidad de asuntos que pueden presentarse ante la autoridad administrativa. Respecto a este punto, diversos jurisperitos consideran que fue acertado que el Constituyente de 1917 no estableciera término fijo alguno, bajo la consideración de que no es posible demarcar razonablemente, con carácter inmutable y absoluto, el tiempo dentro del cual las autoridades deben dar respuesta a las diversas peticiones que les elevan los particulares; otros, en cambio, sostiene que el texto de dicho artículo es francamente impreciso, quedando el mismo sujeto a interpretaciones subjetivas por parte de los jueces que conocen de este tipo de asuntos, opinión por la que hemos tomado partido.”¹⁷

Asimismo, se ha interpretado erróneamente la siguiente tesis de jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia, considerando que la misma ha sostenido que el término dentro del cual las autoridades deben dar respuesta a las peticiones de los particulares, es invariablemente el de cuatro meses:

"PETICIÓN, DERECHO DE.- Atento a lo dispuesto por el artículo 8° 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 recurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional."

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Volumen: Tercera Parte
Constitucional,
Pág. 229

Esto es, de la lectura de dicha tesis se infiere que la Corte resolvió que si han pasado más de cuatro meses de la presentación de un recurso, sin que haya recaído ningún acuerdo al mismo (no forzosamente la resolución definitiva), se viola la garantía prevista en el artículo 8° constitucional; pero es claro, que de ninguna manera se establece por nuestro más Alto Tribunal el término que tienen las autoridades para resolver las solicitudes de los particulares en todos los casos que es de cuatro meses.

¹⁷ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 63

Sin embargo, llama la atención que la figura de la Negativa Ficta, objeto de este trabajo, tomara anteriormente como base para su configuración ese lapso de los cuatro meses. Es decir, es muy probable que el legislador ordinario se haya basado en dicha tesis de nuestro más Alto Tribunal, para establecer como plazo la configuración de la Negativa Ficta el citado, aunque **actualmente** se haya disminuido a **tres meses en la materia fiscal federal**.

Según todo lo antes expuesto, resulta indubitadamente el artículo 8º constitucional debe interpretarse explicativamente para cada caso en particular, y así lo ha entendido la Suprema Corte conforme a las siguientes tesis de jurisprudencia, las cuales de ninguna manera se contraponen a la acabada de transcribir, sino por el contrario, refuerza la opinión emitida al respecto.

“DERECHO DE PETICIÓN, ARTICULO 8º CONSTITUCIONAL.- La Suprema Corte ha establecido que la expresión "breve término" empleada por el artículo 8º de la Constitución General de la República "debe entenderse como aquel en que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse." En aplicación a este criterio el término de dieciocho meses transcurrido desde la fecha de la solicitud y la fecha de la demanda de amparo, debe estimarse más que razonable para que la Oficina de Licencias del Gobierno del Distrito Federal pueda conocer y resolver tal solicitud; sin que sea valedero el argumento relativo a que el gran número de solicitudes presentadas imposibilite el despacho rápido de las mismas, porque en tal caso se aplica un criterio que reiteradamente ha sostenido el propio Alto Tribunal en el sentido de que "la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumple con toda eficacia."

Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: Tercera Parte, CXXIII

Tesis: Constitucional

Pág. 39

En efecto la voz en "breve término" deberá de ser más específica pues este termino no ayuda mucho, pues se ve de forma generalizada, y con base en dicha expresión se puede dejar de contestar en lo que sería un tiempo razonable y escudándose en lo que dicha autoridad podría decir que existe una gran carga de trabajo, por lo mismo

cada dependencia o cada reglamento, ley, código etcétera, debería de manejar específicamente y bien precisado este termino para contestar las peticiones que pudieran serle formuladas.

"PETICIÓN, DERECHO DE.-Se viola la garantía que concede el artículo 8° constitucional cuando se comunique por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impide que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumple con toda eficacia. "

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: Tercera Parte

Constitucional

Pág. 235

En conclusión, se puede decir que la expresión "en breve término" empleada en el artículo 8° constitucional, es en el sentido de que en cada caso se analice "cuál es el plazo en el que racionalmente puede conocerse la petición respectiva y acordarse", lo cual quedará al criterio subjetivo del juzgador; ello sin dejar de reiterar las ideas del diputado Calderón en el debate relativo a dicho numeral, en el cual precisó que el propósito que se tuvo en el mismo, fue el de que las instancias de los particulares sean resueltas en el menor tiempo posible, o sea, sin que exista pérdida de tiempo por parte de las autoridades.

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

1.6.-DIFERENCIAS ENTRE LA NEGATIVA FICTA Y EL DERECHO DE PETICIÓN

Primeramente debe señalarse que la figura de “la Negativa Ficta sólo opera tratándose de instancias formuladas en materia fiscal. En cambio, la violación al derecho de petición”¹⁸ puede reclamarse de cualquier instancia y respecto a cualquier autoridad.

Como se ha visto, los antecedentes de la Negativa Ficta, debe partirse de la premisa de que esta figura en la propia materia fiscal de ninguna manera coarta el derecho de los particulares para acudir al Juicio de Amparo por considerar violado el derecho de petición.

Esto es, acorde con la exposición de motivos de la ley de justicia fiscal de 1936 (ordenamiento legal que introdujo en nuestro país a la figura de la Negativa Ficta) vencido el término entonces de noventa días sin respuesta de la autoridad, para romper ese silencio los interesados tendrían las dos opciones a seguir: una, interponer Juicio de Amparo por considerar violado el derecho de petición; y la otra acudir en Negativa Ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los particulares pueden seguir optando por cualquiera de los dos vías, en el sentido de que una excluye a la otra.

Una segunda diferencia entre ambas figuras, se debe encontrar en “el término para su procedibilidad, incluso en la materia fiscal. Es decir, aun cuando el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en vigor establece que la instancia o petición que se formulen a las autoridades fiscales deben ser resueltas en un plazo de tres meses, dicho plazo es el aplicable para la configuración de una Negativa Ficta, pero no así para proceder por considerar violado el derecho de petición.”¹⁹

En el análisis que se hizo del artículo 8º constitucional, se concluyó que la expresión “en breve término” empleada en el mismo debe interpretarse casuísticamente. Por consiguiente, resulta claro que no toda las instancias que se presentan ante las

¹⁸ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 73

¹⁹ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 74

autoridades fiscales revisten la misma complejidad, pues hay algunas cuyos trámites debieran ser verdaderamente sencillo y expedito. En tal virtud, se piensa que si un interesado considera que ha pasado un tiempo razonable para que la autoridad que le resolviera una de estas instancias, sin que lo hubiera hecho, podría perfectamente acudir al Juicio de Amparo por considerar que violado su derecho de petición, aun cuando no hubiera transcurrido el término de los tres meses aludido, debiendo el Juez del Distrito competente estudiar particularmente el caso para determinar si en el mismo la autoridad esta violando o no dicha garantía individual.

Por el contrario, se insiste, en principio para la configuración de la Negativa Ficta si será necesario que transcurra el término de los tres meses sin respuesta de la autoridad.

Otra diferencia que existe entre la Negativa Ficta y el Derecho de Petición es la vía procesal. Es decir, la Negativa Ficta se impugnará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativas, mientras la violación al Derecho de Petición debe reclamarse mediante un Juicio de Amparo indirecto ante Juez de Distrito.

Entonces, si el particular opta por reclamar la violación al derecho de petición ante el Juez de Distrito competente, de concederse, el amparo, el mismo no tendría más objeto que el de obligar a la autoridad responsable a dictar la resolución respectiva, pudiéndolo hacer en cualquier sentido según sus consideraciones. Esto es, el Juez de Distrito de ninguna manera podría obligar a la autoridad a pronunciar su resolución en tal o cual sentido, sino, se insiste, el efecto del amparo no sería otro más que el de hacer respetar a dicha autoridad la garantía individual violada, ordenándole simplemente a resolver la instancia. Ahora bien, si la autoridad en cumplimiento a la sentencia de amparo dicta su resolución en forma adversa a los intereses del particular, éste se vera obligado a interponer el medio de defensa procedente en contra de las mismas, iniciándose un distinto litigio. En otras palabras, el Juicio de Amparo por considerar violado el derecho de petición tiene como único objeto el de provocar la resolución de la autoridad omisa, la que puede hacerlo en cualquier sentido según sus apreciaciones jurídicas.

En cambio, la Negativa Ficta ya constituye en sí una resolución adversa para los intereses del particular. Es decir, acorde con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, transcurrido el término de los tres meses sin que se notifique la resolución respectiva por parte de la autoridad, el interesado podrá considerar que la misma resolvió negativamente su instancia e interponer los medios de defensa procedentes. En otras palabras, si el interesado opta por la vía de la Negativa Ficta, debe considerar resuelta desfavorablemente su instancia e impugnar dicha resolución desfavorable con tal carácter ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ahora bien, como quedó expuesto dentro del juicio contencioso administrativo seguido ante dicho tribunal, la autoridad tendrá un término de 45 días para contestar la demanda instaurada en su contra, debiendo fundar y motivar en dicho escrito contestatorio la resolución que presuntamente le es desfavorable al particular. Una vez integrada la litis en el juicio (la demanda, la contestación de demanda, la ampliación de la demanda y contestación a la ampliación de la demanda, la Sala del Tribunal que conozca el asunto dictara su sentencia respectiva, declarando la nulidad o la validez de la resolución Negativa Ficta impugnada, debiendo dicha sentencia siempre resolver en cuanto al fondo del asunto, esto es en forma definitiva.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) han corroborado lo anterior en sus siguientes tesis de jurisprudencia, primeramente un Tribunal Colegiado de Circuito, después el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa :

"NEGATIVA FICTA.- SU DIFERENCIA FRENTE AL DERECHO DE PETICIÓN EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-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 configurado la Sala correspondiente del Tribunal Fiscal debe adoptarse a resolver el fondo del asunto, declarando en su caso lisa y llanamente la validez o nulidad de esta 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."

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 145-150 Sexta Parte

Tesis: Administrativa (aislada)

Pág. 179

Genealogía Informe 1981, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito , Tesis 21, Pág 47

"NEGATIVA FICTA.-ES UNA FIGURA PECULIAR DEL JUICIO DE NULIDAD Y DIVERSA A LA VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN.- 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 8° 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 petición de particular, se presume una resolución desfavorable y dentro del propio juicio la autoridad deberá aportar los fundamentos 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."

Segunda Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Año V. No. 32. Agosto 1982

Tesis: II-TASS-4139 (aislada)

Pág. 38

En síntesis, podemos enunciar las siguientes diferencias entre la Negativa Ficta y el Derecho de Petición:

1.- La negativa ficta se configura tratándose del silencio de autoridades fiscales y en algunos casos administrativas respecto a instancias de la misma naturaleza.

En cambio, la violación al derecho de petición puede reclamarse de cualquier tipo de autoridades, incluso judiciales.

2.- El término para la configuración de una negativa ficta será en principio de tres meses. En cambio, el término para reclamar la violación al derecho de petición será casuístico.

3.- Por lo que hace a la vía procesal, la impugnación de una Negativa Ficta se hará por regla general ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y la violación al derecho de petición se reclamará mediante un juicio de amparo indirecto ante Juez de Distrito .

4.- La Negativa Ficta constituye en sí una resolución desfavorable para el particular, mientras que la reclamación por la violación al derecho de petición no lo es. En otras palabras, mientras en el amparo por violación al derecho de petición se buscará simplemente el provocar una resolución por parte de la autoridad, la que puede ser en cualquier sentido, la Negativa Ficta ya constituye una resolución propiamente dicha en sentido adverso.

5.- En el juicio seguido contra una Negativa Ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe resolverse sobre el fondo del asunto, o sea, de forma definitiva. En cambio, de acuerdo con lo dispuesto en el punto anterior, el amparo por violación al derecho de petición únicamente provocará que el Juez de Distrito competente le ordene a la autoridad omisa dictar su resolución en un plazo fatal, pero dicho Juez no puede de ninguna manera entrar al estudio del fondo del asunto, ni obligar a la autoridad a que se pronuncie en un determinado sentido.

CAPÍTULO SEGUNDO

2.1.-ANTECEDENTES EN FRANCIA

En Francia, durante el siglo pasado, existió una regla instituida en el procedimiento administrativo denominada "La decisión previa", según la cual la autoridad forzosamente tenía que emitir y notificar una decisión a las instancias presentadas por los particulares, antes de que éstos pudieran intentar su defensa ante un Juez administrativo competente. Es decir, a los administrados no les quedaba otra alternativa que esperar la emisión de la resolución o decisión respectivas de parte de las autoridades, siendo víctimas en muchas ocasiones de la negligencia gubernamental, lo que a no dudarlo creaba un ambiente de incertidumbre y de denegación de justicia.

A efecto de dar solución a esa negligencia burocrática, se instituyó la figura de la negativa ficta en la Ley del 17 de junio de 1900, la cual en su artículo 3º establecía:

"Artículo 3º.-En los negocios contenciosos que no puede ser promovidos ante el Consejo de Estado más que bajo la forma de recurso contra una resolución administrativa, transcurrido un término de más de cuatro meses sin que sea dictada ninguna resolución, las partes interesadas pueden considerar su demanda como negada y deberán acudir ante el Consejo de Estado."

Dicho artículo 3º rompió con la institución de "La decisión previa", pues transcurridos cuatro meses sin que las autoridades resolvieran las instancias presentadas ante ellas, los administrados podían considerar como denegada sus peticiones, quedando facultados para recurrirlas ante el Consejo de Estado. El decano de la antigua Facultad de Derecho de Toulouse, Maurice Hauriou, comentando el texto del referido artículo afirmó que ese procedimiento tenía un alcance considerable, pues condenaban el silencio guardado por la administración sobre las reclamaciones de los

administrados, dándose fin a lo que el propio jurista había llamado "el privilegio del silencio".²⁰

Al respecto, también vale la pena destacar las afirmaciones de otro decano, este de La Facultad de Derecho de París, H. Berthélemy, quien a la luz del texto de 1900 y de la práctica contenciosa señaló que "la institución de un recurso contra el silencio de las autoridades administrativas era en definitiva la creación útil de un poder contra la negativa de la administración, también necesaria para que haya podido ser el recurso contra la denegación de justicia."²¹

Esa nueva regla aplicable ante el Consejo de Estado se extendió a los Tribunales Administrativos por Decreto de 30 de septiembre de 1953, rediseñándose para obtener un alcance absolutamente general por diverso Decreto del 11 de enero del 1965, en cuyo artículo 1º quedó precisado lo siguiente:

"Artículo 1º.- el silencio equivale a una decisión de negativa cualquiera que sea la autoridad administrativa que intervenga, a condición de que aquélla sea competente y cualquiera que sea el Tribunal que intervenga."

Sobre este artículo también cabe destacar que la procedencia de la Negativa Ficta quedaba constreñida a que la instancia presentada por el particular fuera hecha ante una autoridad competente, siendo esta cuestión debatible conforme nuestro derecho positivo.

Hoy en día la institución de la Negativa Ficta siguen existiendo en la legislación de Francia, concretamente en el artículo 89 del Código de los Tribunales Administrativos de aquel país, artículo que prescribe lo siguiente:

"Artículo 89.-El silencio guardado durante más de cuatro meses, respecto de una reclamación a la autoridad competente, equivale a una decisión negativa."

No obstante lo anterior, debe señalarse que esta institución ha seguido evolucionando en el país galo, y, producto de esa evolución, y ya en muy diversos

²⁰ Citado por Alfonso Nava Negrete en su artículo titulado Negativa Ficta Fiscal, Evolución o Deformación. Revista Práctica Fiscal correspondiente a la primera quincena de mayo de 1995. Página 16.

²¹ Ibidem

asuntos del orden administrativo rige la figura de la afirmativa ficta, la cual contrariamente consiste en otorgarle un sentido afirmativo al silencio de la autoridad.

2.2.-LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

La Ley del Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936 por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y que entró en vigor el primero de enero del año siguiente, constituye en parte agua en la impartición de la justicia tributaria en México, pues siguiendo la doctrina francesa, fue el primer paso para crear tribunales administrativos autónomos en nuestro país, además de intentar organizar en forma global e integral los servicios hacendarios federales.

Por lo que respecta a la materia objeto de este trabajo, "asimismo siguiendo las directrices que se estaban dando en las legislaciones europeas, pero se insiste, inspirada primordialmente en la doctrina y legislación francesa, dicha ley en su artículo 16 también introdujo por primera vez en nuestro ámbito la figura o institución de la Negativa Ficta."²² Este artículo 16 establecía lo siguiente:

"Artículo 16.- El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o a falta de término estipulado, en noventa días."

En el numeral antes escrito, al igual que la propia legislación francesa, partía de la premisa clara de que la falta de respuesta por parte de las autoridades debía considerarse como una resolución negativa para los intereses de los particulares, debiendo hacerse simplemente la observación de que la legislación francesa siempre se refirió a autoridades administrativas "*latu sensu*", y en cambio este precepto de dicha ley sólo se refería a autoridades fiscales. En otras palabras, si las autoridades fiscales no resolvían las instancias que les presentaban los particulares en principio durante los plazos que señalaban las leyes restrictivas, éstos deben considerar que las mismas les habían sido resueltas en forma adversa, resultando claro que el término de noventa días

²² Rueda Del Valle Iván. *Ob. Cit.* Pag 3

al que se refería dicho precepto, era un término supletorio, es decir, operaba sólo a falta de plazo estipulado en la ley fiscal específica.

Llama mucho la atención, de que, no se encuentre en dicha Ley ningún otro artículo que hiciera alusión en forma expresa a esta figura jurídica, ni siquiera algunas normas de procedimiento, lo cual dejaba grandes lagunas y sin lugar a dudas debió haber sembrado una seria problemática en la práctica, máxime si se considera que conforme a la propia Ley “el procedimiento ante el antes llamado Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quedó estructurado de una manera realmente elemental y sencilla, se basaba en la presentación de una demanda por parte de particular, la contestación a la misma por parte de la autoridad y en una audiencia, incluso llevada en forma oral, en la que se debía fallar los asuntos.”²³ En otras palabras, se piensa que esta figura de la Negativa Ficta no encontraba acomodo en un procedimiento tan elemental, y tan ello fue así, que con el tiempo las leyes procedimentales fiscales han ido evolucionando sobre la materia.

Toda vez que el texto legal aprobado respecto a esta figura o institución dejaba grandes lagunas, se considera conveniente transcribir a continuación, en la parte conducente, la exposición de motivos de dicha ley, a efecto de normar un mayor criterio respecto la intención de introducir esta figura en nuestro medio, en el entendimiento de que una exposición de motivos no puede tener realmente fuerza legal:

“La nulidad, se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades esta ya consagrado a 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 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria como es la que se promulga no puede 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 obliga 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

²³ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 4

cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuenta 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, al pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y, cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examine 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 haga el interesado de aquel que le es más ventajoso, si provoca la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar, agravio la violación de los artículos 8º y 16²⁴.

En principio, en esta exposición de motivos se alienta a que se reconozcan dos tipos de resoluciones, las expresas y las tacitas de estas últimas para el caso del silencio de las autoridades. Es decir, mediante esta ficción de atribuirle un carácter negativo al silencio de la autoridad fiscal, el mismo se debe considerar en sí como una resolución desfavorable al particular y como tal en su caso, podía ser impugnada ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Bajo este supuesto, se opina que una Negativa Ficta deberá surtir entonces plenos efectos de resolución, como si se tratará de una expresa.

Por otra parte y de acuerdo con la misma exposición de motivos, es claro que la Ley de Justicia Fiscal no trataría de coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación al derecho de petición. Es decir, cuando entró en vigor esa Ley, los particulares ante la falta de resolución por parte de las autoridades fiscales tenían dos opciones a seguir: la primera, promover Juicio de Amparo por considerar violada su garantía del libre petición consagrado en el artículo 8º de nuestra Constitución Política Federal, ello a efecto de provocar la resolución de la autoridad en cualquier sentido; por la segunda, acudir en Negativa Ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación, considerando esa falta de respuesta como una resolución desfavorable en sí misma.

²⁴ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit., Pag 4

Sin embargo, según quedan bien definidas las ideas en dicha exposición de motivos, la ventaja de preferir la alternativa de la Negativa Ficta sería que el asunto quedaría resuelto en cuanto al fondo o en forma definitiva en el mismo juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación; en cambio, de optarse por la vía del amparo invocando la violación al derecho de petición, si la resolución provocada fuera desfavorable al particular, el mismo se vería obligado a promover un segundo proceso, con lo cual, efectivamente, la institución de la Negativa Ficta se convertiría en un instrumento más eficaz para proteger los derechos de los particulares.

Sin embargo, en la forma en que está redactada la exposición de motivos, pareciera que para acudir en Negativa Ficta el particular ya debería contar con ciertos elementos sobre el motivo o el porqué de la resolución adversa, ello pese al silencio de la autoridad, señalándose expresamente que el uso de este derecho dependería de las circunstancias especiales en cada caso. Es decir, se da la idea de que sólo cuando el particular tuviera ya elementos de defensa para entrar al fondo del asunto, podría acudir en Negativa Ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en caso contrario, a su libre apreciación, tenía que acudir primeramente al Juicio de Amparo con el propósito de obtener la respuesta de la autoridad.

Pese a que esa pudo haber sido en principio la intención, quizá por la forma tan elemental en que, se insiste, se estableció el procedimiento antes citado tribunal, lo cierto es que dada la evolución de la figura ese criterio ha sido superado por la jurisprudencia definida del mismo órgano, el cual ha sostenido que tratándose de Negativa Ficta el particular no está obligado forzosamente en su demanda a esgrimir agravios de fondo, pues en forma cierta no conoce los argumentos que tuvo la autoridad para fallar en su contra, razón por la cual se ha mostrado que dicha exposición de motivos al respecto no podría cobrar actualmente vigencia alguna.

Debe también comentarse lo expuesto en la última parte del párrafo transcrito de la referida exposición de motivos, en la que se señala que si se ha optado por ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación (llamado así anteriormente) en Negativa Ficta, no se podrán alegar, como agravios la violación de los artículos 8º y 16 de la Constitución. Sobre el particular, acorde con su naturaleza “el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) es un tribunal de

ilegalidad o anulación, y como tal no tiene competencia para resolver cuestiones de inconstitucionalidad, pues esa facultad está reservada a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación”²⁵. Bajo esta regla, se coincide en que ante el citado Tribunal, vía la impugnación de una Negativa Ficta, no podían alegarse violaciones directas a las garantías de libre petición y debida motivación y fundamentación tuteladas por los artículos 8º y 16 de nuestra Constitución Política Federal, pues ello sería en todo caso materia de un Juicio de Amparo.

Empero, también tal evolución de la institución que nos ocupa, una parte de la corriente doctrinaria considera que en principio el único agravio que puede esgrimir un particular en su demanda contra una resolución Negativa Ficta, es el genérico de falta de motivación y fundamentación, no como violación directa al artículo 16 constitucional, sino como causal de anulación previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en vigor, principio con el que se coincide plenamente, dejándose en entredicho lo expuesto en la referida exposición de motivos.

Ahora bien, lo cierto es que ninguna de esas ideas vertidas en la referida exposición de motivos quedó plasmada en el texto de la Ley, y por consiguiente, como ha quedado dicho, las mismas no pudieron cobrar una verdadera fuerza legal. Además tal exposición de motivos era también francamente imprecisa sobre manejo de esa nueva institución.

La propuesta de dicha ley encaminada a que las deficiencias de la misma fueran subsanadas con la jurisprudencia del propio Tribunal Fiscal de la Federación, lo que de hecho ha ocurrido tratándose de la figura de la Negativa Ficta, pues ante la presencia de una legislación tan deficiente sobre la materia y que a la fecha lo sigue siendo, ha sido justamente los órganos jurisdiccional los que a través de tesis de jurisprudencia han ido delimitando los principios y alcances de tal figura jurídica.

Sin embargo, no debe dejarse de reconocer que lo anterior atenta contra los más elementales principios de seguridad jurídica para los administrados, pues no se concibe la creación de leyes sabidas y precisa de principio, para irse subsanando posteriormente

²⁵ Monroy Mendoza Luis Gabriel. Manual del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México editorial taxx, 2002, Pag 95

con la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales, o con otro tipo de resoluciones, lo que habla de una absoluta falta de meditación y compromiso tanto de quienes promueven las iniciativas de esas leyes, como de quienes las aprueban, lo cual es muy común en nuestro medio, en el que la demagogia hace que se legisle verdaderamente "al vapor". Así las cosas, por lo que respecta a la institución que ocupa nuestra atención, ciertamente los administrados que acuden al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar una resolución Negativa Ficta, quedan en muchas ocasiones en un estado absoluto de incertidumbre jurídica, primero, por la falta de regulación expresa sobre la materia; y después porque muchas de las tesis de jurisprudencia que existen al respecto, emitidas tanto por el propio Tribunal como por los Tribunales del Poder Judicial Federal, resultan contradictorias o encontradas entre sí.

Una figura que en principio fue creada en beneficio de los particulares, como se dijo, para garantizar de una manera más eficaz las garantías de libre petición y audiencia, muchas veces se les lleva a revertir a los mismos dada esa inseguridad jurídica, perdiéndose los litigios por meras formalidades, aunque en el fondo les asista la razón.

Por otra parte, respecto al cómputo del término supletorio de los noventa días al que aludía el artículo 16 de la Ley en comento, el artículo 32 del mismo ordenamiento legal disponía:

“Artículo 32. - El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

I. Serán improrrogables, se incluirá en ellos el día del vencimiento y empezarán a correr desde el siguiente al en que surta efectos la notificación; pero si fueran varias las partes los términos comunes correrán desde el día siguiente a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación a la última de ellas;

II. Se contarán por días naturales, excluyendo los domingos y los días que las leyes federales declaren no laborables, salvo cuando, la ley determine que se cuenten por horas;

III. Los términos serán comunes, con excepción de los que se conceden para la interposición de recursos.”

Acorde con dicho precepto, el término supletorio de los noventa días a efecto de que se configurará una Negativa Ficta, debía contarse por días naturales, excluyéndose únicamente los domingos y los días que las leyes federales declararan no laborables, pues debe recordarse que en aquellos años las oficinas hacendarias y el propio Tribunal Fiscal de la Federación trabajaban también los sábados.

Pese a que en el segundo párrafo transcrito de la tantas veces referido exposición de motivos se señaló que no era propósito modificar esta Ley a corto plazo, como era frecuente tener que hacerlo tratándose de las leyes que organizaban los servicios hacendarios, la misma fue abrogada al año siguiente en los términos del artículo 2º transitorio Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, cuyo análisis se pasa a exponer.

2.3.-CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, siendo todavía Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, y entró en vigor el 1º de enero del año siguiente, abrogando, como se dijo, a la Ley de Justicia Fiscal que tanto revuelo había causado entre los estudiosos de la materia tributaria en México.

Este Código Fiscal de la Federación de 1938, que indubitadamente constituía un ordenamiento más formal para regular los servicios hacendarios a nivel federal, mantuvo la figura de la Negativa Ficta en su artículo 162 que disponía:

"Artículo 162. El silencio de las autoridades fiscales se considerara como resolución negativa cuando no den respuesta a instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días."

Tal como se puede ver, “la redacción de este precepto no cambio en lo absoluto con la del artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, y si bien dicho ordenamiento era más amplio y formal, lo cierto es que tampoco reguló de una manera más precisa la citada figura jurídica.”²⁶

Una novedad, ciertamente importante, la encontramos en una posterior reforma a dicho ordenamiento publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1949, mediante la cual, entre otros artículos, se reformo el 180 relativo a los requisitos de la demanda de nulidad. Acorde con dicha reforma, en el numeral en cita se previo el derecho del actor para ampliar la misma, en uno de los supuestos previstos, tratándose de Negativa Ficta. El referido artículos 180 quedó redactado entonces de la siguiente manera:

"Artículo 180.- La demanda deberá contener:

- I. El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones;
- II. El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio se ha promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo haya;
- III. La resolución o procedimiento que impugne y las autoridades a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 168;
- IV. Los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación; y
- V. Las pruebas que el actor se proponga rendir; cuando ofrezca prueba pericial o testimonial, el actor debe indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar a los interrogatorios que los peritos deban contestar.

Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes.

El demandante tendrá el derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes a la fecha de la contestación de la misma, exclusivamente en los siguientes casos:

²⁶ Rueda Del Valle Iván. *Ob. Cit.* Pag 9

a) Cuando se demande una Negativa Ficta; y

b) Cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda este contestada."

En tal virtud, conforme a tal reforma, tratándose de Negativa Ficta la litis en el juicio de nulidad quedaría integrada con la demanda, contestación a la ampliación de demanda, con lo cual también podía pensarse a inferir que tratándose de esta figura, en el escrito inicial de demanda no forzosamente se tenía que hacer valer agravios de fondo, pues los mismos podían esgrimirse en la ampliación a la misma, una vez conocida la contestación por parte de la autoridad, hipótesis que incluso encuadraría en el subinciso b) del último párrafo del artículo antes transcrito. Debe señalarse que en este Código no se estableció el derecho de la autoridad para contestar la ampliación de la demanda, como acontece en nuestra legislación actual.

Regresando a la composición del litigio y como "una aportación curiosa, por un error el artículo 196 de este ordenamiento, relativo a la audiencia que debía celebrarse en el proceso seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, nunca se actualizo conforme a la referida reforma, pues en el mismo siempre quedó establecido que el inicio de la audiencia se leería la demanda, la contestación y el escrito del tercero interesado, omitiéndose la ampliación de demanda"²⁷. El artículo en comento textualmente establecía:

"Artículo 196 .-En el mismo auto en el que se de entrada a la demanda, se citará para la audiencia del juicio dentro del plazo que no excederá de un mes.

El orden de la audiencia será el siguiente:

I. Se leerá en la demanda, la contestación y el escrito del tercer interesado.

II. Se dictara en, aún de oficio, los sobreseimiento que procedan respecto de las cuestiones que impidan se emita una decisión en cuanto al fondo y se resolverá cualquier

²⁷ Rueda Del Valle Iván. *Ob. Cit.* Pag 10

otra cuestión incidental que se presente, recibíéndose, previamente, las pruebas y escuchándose las alegaciones que formulen las partes sobre el particular.

III. En su caso, se recibirán las pruebas que hayan sido ofrecidas con relación a la validez o nulidad del acuerdo o procedimiento impugnado.

Las Salas gozaran de la más amplia libertad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos y para pedir la exhibición de cualquier documento. Los magistrados podrán formular toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas a las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos; y

IV. Se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada y del tercer interesado, que se pronunciaran en ese orden.

Las partes podrán presentar tales alegatos por escrito. Cuando se formulen de palabra no podrán exceder de media hora para cada una de las partes.

Las promociones que las partes formulen en la audiencia, así como sus opciones contra los acuerdos que en ella se dicten, se resolverán de plano.”

Por último, respecto al cómputo del término supletorio de los noventa días para la configuración de una Negativa Ficta, el artículo 178 del citado Código señalaba:

“Artículo 178.-El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

I. Serán improrrogables, se incluirá en ellos el día del vencimiento y empezaran a correr desde el siguiente al en que surte efectos la notificación; pero si fuesen varias las partes, los términos comunes correrán desde el día siguiente a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación a la última de ellas;

II.-Se contará por días naturales; excluyendo los domingos y los días que el Pleno declare no laborables, salvo cuando la ley determina que se cuentan por horas;

III. Los término serán comunes, con excepción de los que se conceden para la interposición recursos y del que se concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contestar la demanda.”

Es decir, dicho término se computaría así mismo por días naturales, excluyendo los domingos, y en este caso los días que el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación declarará no laborables, en lo que cambió la redacción respecto a la Ley del Justicia Fiscal, que señalaba que quedaban exceptuados del cómputo, además de los días domingos, los días que las leyes federales declaraban no laborables.

2.4.-CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966

Este Código fue promulgado el día 30 de diciembre de 1966 por el entonces Presidente de la República, Licenciado Gustavo Días Ordaz, siendo publicado en el Diario, Oficial de la Federación el 19 enero de 1967 para entrar en vigor, conforme al artículo 1º transitorio, el primero de abril de ese mismo año. Dicho ordenamiento derogó al Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938.

Incuestionablemente este Código ya presenta otros avances en la figura que nos ocupa, la cual primeramente quedó regulada por el artículo 92, que disponía:

“Artículo 92.-Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija, a falta de término establecido, en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales considerada como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda.”

Este artículo partía del supuesto de la obligación o el deber de las autoridades fiscales para resolver las instancias o peticiones que les fueran presentadas, en el término que la ley les fijara o, a falta de término específico, en el mismo de los noventa días. Sobre el particular, los artículos relativos a la Ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de 1938, los cuales quedaron transcrito anteriormente, no hacían alusión a dicha obligación, aun cuando la misma encontraría su sustento genérico en el artículo 8º constitucional. Empero, se considera positivo que dicho artículo reiterara esa obligación

de forma expresa, pues en principio colocaría a la autoridad negligente u omisa en un grado de incumplimiento respecto a la ley secundaria, no obstante lo cual su silencio se seguiría interpretando como una resolución adversa para los intereses de los particulares.

Por su parte, el artículo 192 del Código Fiscal en comento vino a despejar una de las dudas respecto a la impugnación de una resolución Negativa Ficta, al disponer:

“Artículo 192.-La demanda deberá ser presentada directamente al Tribunal Fiscal de la Federación o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada, excepción hecha de los casos siguientes:

I. Si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la República, el término para iniciar el juicio será de cuarenta y cinco días.

II. Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable al particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerá a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

III. Cuando la resolución administrativa de nacimiento al cobro de una pensión, haber de retiro, jubilación, compensación o cualquiera otra prestación, civil o militar, por cantidad menor a la que se pretende, el plazo de presentación de la demanda vencerá quince días después de la fecha en que se realice el primer cobro. Cuando la pensión esté formada por dos o más cuotas, el plazo para presentar la demanda, correrá a partir de la fecha de la primera percepción de la cuota cobrada en último término. Si la resolución impugnada concedió compensación y el interesado considere tienen derecho a pensión, se estará a la regla general y será condición indispensable para tramitar la demanda que se otorgue fianza por una cantidad igual al importe de la compensación si ésta fue cobrada, para garantizar la devolución de esta en caso de que prospere la demanda.

IV. En los casos de Negativa Ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa siempre que haya transcurrido el plazo respectivo.

V. Cuando la ley señale otro plazo.

Cuando el perjudicado fallezca durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá el término hasta que hayan sido designado albacea o representante de la sucesión.”

Es decir, acorde a la fracción IV de dicho artículo, tratándose de la impugnación de una Negativa Ficta se precisaba que el particular no quedaría obligado a presentar su demanda en el término genérico de quince días al que aludía el propio numeral, sino que podía presentar en cualquier tiempo mientras no se dictará resolución expresa, siempre y cuando, obviamente hubiere vencido el plazo dentro del cual la autoridad está obligada a resolver la instancia. En otras palabras, al vencer el plazo respectivo sin respuesta de la autoridad o, en su defecto de noventa días, el particular tendría dos opciones a saber: la primera, con el fin de agilizar su trámite, acudiría ante el Tribunal Fiscal de la Federación demandando la resolución Negativa Ficta respectiva, pudiendo presentar su demanda en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se hubiere dictado resolución expresa; y la segunda, esperar indefinidamente la emisión de la resolución expresa por parte de la autoridad, hipótesis que si viene expresamente no la contempla el artículo en comentario, como si lo hace la legislación en vigor, se infiere conformen una lógica jurídica. La anterior en el entendido de que el particular también podría interponer un Juicio de Amparo por considerar violado el derecho de petición.

Cabe señalar que este artículo sufrió dos modificaciones: La primera, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, en la que se reformo su primer párrafo y se le adiciono un segundo; y la segunda, mediante la reforma publicada en la misma fuente informativa el 29 de diciembre también de 1978, en la que nuevamente se reformó su primer párrafo, para quedar redactado respectivamente de la siguiente manera:

“Artículo 192.- La demanda deberá ser presentada directamente ante la sala regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, o enviarse por correo certificado solo en el caso de que el promover resida fuera de la sede de la sala.

La presentación deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de dicha resolución, excepción hecha en los casos siguientes:

...”

Por su parte, el artículo 194 de este Código Fiscal establecía lo siguiente:

“Artículo 194.-El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surte efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demande una Negativa Ficta o cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda este contestada.

También procede ampliar la demanda en el caso previsto por el artículo 165 de este código.”

Esto es, acorde con la reforma a el Código Fiscal de 1938 ocurrido el 30 de diciembre 1949 de la que se hizo referencia anteriormente, tratándose de la impugnación de una Negativa Ficta, dicho precepto también contempló la posibilidad del actor para ampliar su demanda en el término de quince días, una vez que se le notificará el acuerdo recaído a la contestación. Sin embargo, este código tampoco estableció en forma expresa el derecho de la autoridad para contestar la ampliación de la demanda, manteniéndose quebrantado en la ley el principio de equidad de las partes frente al proceso legal.

Asimismo, a efectos de acreditar la existencia de una resolución Negativa Ficta, el artículo 195 del ordenamiento legal en comento disponía:

“Artículo 195.-El actor deberá acompañar con su instancia los documentos justificativos de su personalidad cuando no gestione en nombre propio, a menos que

compruebe que dicha personalidad le ha sido reconocida en el procedimiento dentro del cual haya emanado la resolución que reclame.

Igualmente deberá presentar el documento en que consta la resolución o acto impugnados, o señalar el archivo o lugar en que se encuentre. Si se demanda la nulidad de una Negativa Ficta, deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad.”

Es decir, “en caso de que se demande la nulidad de una resolución de esta naturaleza, a efectos de acreditar su configuración, el particular debía exhibir con el escrito de demanda copia de la instancia no resuelta por la autoridad, requisito éste de suma importancia que no estaba previsto en forma expresa en el Código Fiscal de 1938, ni mucho menos en la Ley de Justicia Fiscal, aun cuando el mismo podía inferirse, pues resulta un elemento esencial de prueba en este tipo de litigio. Sin embargo, de esta manera quedó claramente precisado tal requisito, es decir, que en todo caso esta institución quede debidamente regulado en el texto legal. Igualmente cabe señalar que el segundo párrafo de este artículo también fue reformado mediante la misma reforma publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre 1978, quedando redactados los siguientes términos sin que se haya alterado la parte relativa a nuestra institución:

Artículo 195.-...

“Igualmente deberá presentar el documento en que conste la resolución o acto impugnados, o señalar el archivo o lugar en que se encuentren. Para este efecto deberá identificar con toda precisión dicho documento. Si se demanda la nulidad de una Negativa Ficta, deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad.”²⁸

Otro artículo que amplió la regulación de la Negativa Ficta en el Código en estudio fue el artículo 204, artículo que establecía lo siguiente:

“Artículo 204.-En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

²⁸ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 15

En caso de Negativa Ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.”

Es innegable que este artículo vino a dar grandes luces respecto a la institución de la Negativa Ficta, pues conforme al mismo, la autoridad en la contestación de demanda debía expresar los hechos y el derecho en que se apoyaba la misma o, en otras palabras, debía fundar y motivar esa resolución en principio desfavorable al particular.

Se opina que lo anterior corroboraría plenamente que tratándose de esta figura jurídica, el actor en su demanda no estaría forzosamente obligado a hacer valer agravios de fondo en contra de esa resolución presuntamente que le es desfavorable, pues sería a la autoridad a la que en principio le correspondería fundarla y motivarla en su escrito de contestación de demanda, siendo que contra esos razonamientos y fundamentos dados por la autoridad dicho escrito contestatorio, entonces sí el particular podría esgrimir sus agravios de fondo en la ampliación de demanda.

Respecto al cómputo del término supletorio de los noventa días los artículos 105 y 107 del referido Código disponía:

“Artículo 105.-En los términos fijados en días por las disposiciones generales o por las autoridades fiscales, se computarán sólo los hábiles.

Los términos fijados por períodos en que se señale una fecha determinada para su extinción, comprenderá los días inhábiles.”

“Artículo 107.-Se consideran días hábiles sólo aquellos que se encuentran abiertas al público las oficinas fiscales federales durante el horario normal. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspenda las labores. Las autoridades fiscales podrán habilitar, mediante acuerdo escrito, hora o días inhábiles para la práctica de actuaciones determinadas para recibir pagos.”

Es decir, a los efectos del cómputo de ese mismo término de noventa días sólo se tomaría en cuenta los hábiles, entendiéndose por estos aquellos en que se encuentran abiertas al público las oficinas fiscales respectivas durante el horario normal de labores.

En síntesis, conforme a este Código las instancias que los particulares les presentaran a las autoridades fiscales podían ser resueltas por estas en los términos que fijaran las leyes respectivas o, a falta de término específico, en noventa días; la falta de respuesta por parte de dicha autoridad debía considerarse por los particulares como una resolución adversa a sus intereses; en estos casos el particular afectado quedaría en posibilidad de acudir ante el anteriormente llamado Tribunal Fiscal de la Federación para impugnar la resolución Negativa Ficta respectiva, pudiendo presentar su demanda cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dictará resolución expresa; al mismo escrito de demanda tendría que acompañarse la instancia no resuelta por la autoridad; por su parte, la autoridad omisa a la contestación de demanda estaría obligada a expresar las razones de hecho y de derecho justificatorias de su resolución presuntamente negativa; y el particular, en su escrito de ampliación de demanda, podría esgrimir sus agravios con esas razones de hecho y de derecho expresados por la autoridad, con lo cual en principio quedaría formalmente integrada en la litis, pues se insiste, este ordenamiento tampoco previó en forma expresa la instancia de la contestación a la ampliación de demanda, aunque en la práctica se dio. Por último, el término supletorio de 90 días se contará por días hábiles.

2.5.-CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981 EN VIGOR

Nuestro actual Código Fiscal de la Federación fue promulgado por entonces Presidente de la República, Licenciado José López Portillo, siendo publicado en el Diario Oficial de las Federación el 31 de diciembre del 1981. Conforme a su artículo 1º transitorio, este código entró en vigor el primero de enero de 1983, excepción hecha del Título IV, relativo al Procedimiento Contencioso Administrativo, que inició su vigencia hasta el primero de abril de ese año.

Asimismo, en base a su artículo 2º transitorio a partir de la entrada en vigor de ese nuevo ordenamiento se derogaría el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966.

2.6.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 2004 (EN VIGOR)

Hoy en día seguimos regidos por el Código Fiscal de la Federación de 1981 que ha quedado ya estipulado en el punto anterior, denotando algunos avances a través del tiempo, en lo referente a la Negativa Ficta, en los cuales se entrará en estudio en el siguiente capítulo de este trabajo.

CAPÍTULO TERCERO

3.1.-ANÁLISIS DEL ARTICULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

En principio, en forma genérica, la institución de la Negativa Ficta quedó prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación de 1981 , artículo cuyo texto original era el siguiente:

“**ARTÍCULO 37.**-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.”

Mediante la reforma fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984, se le adicionó un segundo párrafo a dicho artículo, previéndose que, en caso de requerimientos durante la tramitación de la instancia, el término de los cuatro meses computaría a partir de la fecha en que el requerimiento respectivo fuera cumplido.

Asimismo, mediante el "Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican otras", ubicado en la misma fuente informativa el 15 de diciembre de 1995, se reformó el primer párrafo del artículo en estudio, reduciéndose el término dentro del cual las autoridades fiscales deben emitir sus resoluciones a tres meses.

Por último, mediante la "Ley que Establece y Modifica Diversas Leyes Fiscales", publicada también en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre que 1996, se le adicionó a dicho artículo 37 un nuevo segundo párrafo, pasando el segundo párrafo

adicionado mediante la referida reforma fiscal de 31 de diciembre de 1984 a ser el tercer párrafo. El nuevo segundo párrafo establece una excepción en el plazo para resolver consultas en materia de precios de transferencia, y por consiguiente para la configuración de una Negativa Ficta, al disponer que este tipo de consultas deben ser resueltas en 8 meses.

En tal virtud, El texto vigente de dicho artículo es el siguiente:

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

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

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.”

Acorde con el citado numeral, los requisitos o elementos para la configuración de una resolución Negativa Ficta son los siguientes:

-**La existencia de la instancia o petición.** Esto es, que exista una instancia o petición formalmente presentada ante la autoridad fiscal, en la que conste el sello de recibido y la fecha de dicha recepción, ello a efecto de poder hacer el cómputo respectivo.

-**El transcurso del término de tres meses sin notificación de la resolución respectiva.** Es decir, que la autoridad a la que se le presentó la instancia o petición no haya notificado ninguna resolución en relación a la misma durante dicho término de 3 meses, a excepción hecha de consultas en materia de precios de transferencia, en la que, como se ha dicho, la autoridad cuenta con un plazo de ocho meses para notificar su resolución.

Es indubitable que aún cuando la autoridad dicte su resolución que en esos plazos, si la misma no es notificada formalmente al particular antes de que esta impugne la Negativa Ficta respectiva en tiempo, esta última quedará plenamente configurada.

Sin embargo, “resulta claro que los términos del ahora tercer párrafo del artículo en comento, si la autoridad le hace un requerimiento al particular para que cumpla con algún requisito omitido en su instancia, o bien para que proporcione cierto elemento necesario al efecto de que se pueda resolver la misma, el término genérico de los tres meses no empezará a computarse desde la presentación de la promoción, sino, como se dijo anteriormente, a partir de la fecha en que el particular da cumplimiento a dicho requerimiento.”²⁹

En la forma en que está redactado dicho párrafo, el mismo indubitablemente puede dar pauta a que las autoridades fiscales retracen la emisión de una resolución de fondo respecto a una instancia presentada formalmente.

-La existencia del medio de defensa. Esto es, que jurídicamente exista un medio de defensa mediante el cual se puede impugnar una resolución de esta naturaleza.

No basta, que hayan transcurrido los tres meses que el Código Fiscal de la Federación señala sin que la autoridad hubiera contestado expresamente la instancia o petición del particular, sino que es indispensable que exista la vía procesal adecuada para poder impugnar el silencio de la autoridad, pues de otra manera la Negativa Ficta sólo quedaría como una expectativa de defensa del particular y la misma desaparecería al dar contestación la autoridad a la instancia del particular, o sino, éste quedaría en el mismo estado de indefensión que guardaba aún sin Negativa Ficta.

-La procedencia del medio de defensa al caso concreto. No basta que jurídicamente exista el medio de defensa para impugnar este tipo de resoluciones, sino que es necesario que el mismo sea aplicable al caso concreto.

²⁹ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 19

-El ejercicio del medio de defensa por parte del particular afectado. Esto es, que transcurrido el término genérico de los tres meses sin respuesta, el particular ejercite dicho medio de defensa a efecto de combatir el silencio de la autoridad.

Dicho de otra forma, al vencer el referido término de los tres meses sin que la autoridad hubiera notificado la resolución respectiva, el interesado, conforme al numeral en estudio, tiene dos alternativas: La primera, con el objeto de romper ese silencio, considerar que la autoridad le resolvió desfavorablemente su instancia, quedando facultado entonces para interponer los medios de defensa procedentes en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución expresa; y la segunda, esperar a que la autoridad emita la resolución correspondiente. Ahora bien, de optarse por la primera alternativa, resulta incuestionable que la resolución Negativa Ficta quedará plenamente configurada hasta que efectivamente se ejerza el medio de defensa en contra de la misma, es decir, hasta que se presente la demanda de nulidad respectiva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es básicamente la vía procesal para impugnar una resolución de la citada naturaleza jurídica en materia fiscal federal.

Es muy claro que la presentación de la demanda ante dicho tribunal no quedará sujeta al término genérico de los 45 días al que hace referencia artículo 207 del propio Código Tributario Federal, pues con toda precisión el artículo 37 en comentario dispone que vencido el plazo de los tres meses sin respuesta por parte de la autoridad, la promoción del medio de defensa respectivo puede llevarse a cabo en cualquier tiempo posterior, mientras la autoridad no resuelva en forma expresa la instancia.

3.2.-CONFIGURACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA

Para efectos de la configuración de una resolución Negativa Ficta no basta que transcurra el término específico dentro del cual la instancia debió ser resuelta o, en su defecto, el de tres meses previsto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación; sino que es preciso, además, que particular impugne dicha resolución ficta en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, siempre y cuando la autoridad no le haya notificado una resolución expresa recaída a la misma instancia.

En otras palabras, “al disponer el propio artículo 37 del Código Fiscal que es 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...”, claramente se infiere que un elemento esencial para la configuración de una resolución Negativa Ficta, lo es que se impugne la misma; es decir, el que se interpongan en los medios de defensa respectivos contra dicha resolución presuntamente adversa, pues solo de esa manera nace como tal a la vida jurídica.”³⁰

Por lo mismo, para determinar la existencia de una resolución de la citada naturaleza, debe tenerse en cuenta la fecha en que se interponga el medio de defensa respectivo, en su caso la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, criterio que ha sido sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis siguiente:

“NEGATIVA FICTA.-PARA DETERMINAR SU EXISTENCIA, DEBE TENERSE EN CONSIDERACIÓN LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.-

Se ha sostenido que, una vez que se configuró la Negativa Ficta, la autoridad no puede desvirtuar la demanda que contra aquella se interponga ante el Tribunal 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 que 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 impugnante 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 90 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 tácita ha desaparecido o quedado 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 la Negativa Ficta, y si procede la respectiva

³⁰ Rueda Del Valle Iván. Ob.Cit. Pag 20

impugnación, es la fecha en que se presenta la demanda y no aquella en que se aplaza a la autoridad.”

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 97-102 Sexta parte

Tesis: administrativa (aislada)

Pág. 163

Relacionándose con lo anterior, es muy común que los litigios en los cuales se debate una Negativa Ficta, la autoridad manifieste que el momento de la presentación de la demanda, ya se había emitido una resolución expresa recaída la misma instancia. Empero, aun cuando se exhiba dicha resolución expresa con el escrito de contestación de demanda, si la autoridad no acredita fehacientemente que la misma le fue notificada al particular con anterioridad a la presentación de su demanda, quedará plenamente configurará la Negativa Ficta respectiva. Es decir, no basta que la autoridad hubiera emitido la resolución expresa, sino que es necesario que durante el juicio acredite que la misma le fue debidamente notificada al particular antes de la presentación de su demanda contra la Negativa Ficta en cuestión, pues en caso contrario, se reitera, quedará plenamente acreditada la existencia de dicha Negativa Ficta. Este criterio ha quedado confirmado por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en las siguientes tesis de jurisprudencia:

“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 noventa 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 configurará la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular, y por tanto, no puede entenderse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.”

Revisión No.692/81. Resuelta en sesión de 3 de marzo en 1982, mayoría de 6 votos y 1 en contra .

Revisión No.897/81. Resuelta en sesión de 12 de marzo en 1982, mayoría de 6 votos y 1 en contra .

Revisión No.1626/81. Resuelta en sesión de 12 de marzo en 1982, mayoría de 6 votos y 1 en contra .

Segunda Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Año IV. No. 28. Abril 1982

Tesis: II-J-124

Pág. 375

Como bien lo establece dicha jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa , la Negativa Ficta va a tenerse en cuenta que existe, aunque sepamos que existe una resolución expresa, pues la finalidad de que exista dicha resolución es de que sea notificada en tiempo y forma pues sino es como si no hubiera existido pues el hecho de no notificarla implica su inexistencia en el tiempo que debió de haberse notificado a las partes.

“NEGATIVA FICTA.-EXISTE NO OBSTANTE QUE LA AUTORIDAD HAYA DADO RESPUESTA A LA INSTANCIA DEL PARTICULAR, CUANDO NO SE DEMUESTRE QUE LA CONTESTACIÓN HAYA SIDO NOTIFICADA.- Cuando la autoridad alegue que no existe la configuración de la negativa ficta porque emitió una resolución que contestó la instancia del particular antes de la presentación de la demanda, debe de demostrar que dicha resolución fue debidamente notificada al interesado, pues de lo contrario se considera que se dio el silencio de la autoridad.”

Revisión No.771/80. Resuelta en sesión de 30 de marzo en 1980, unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente Edmundo Plascencia Gutiérrez.-Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

Revisión No.889/84. Resuelta en sesión de 13 de mayo en 1984, por mayoría de 6 votos y 2 en contra. Magistrado Ponente Armando Díaz Olivares.-Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

Revisión No.2580/86. Resuelta en sesión de 7de febrero de 1986, unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente Francisco Ponce Gómez.-Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.”

Tercera Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Año II. No. 14. Febrero 1989

Tesis: III-TASS-723 (aislada)

Pág. 103

A contrario sensu, si la autoridad acredita que la resolución expresa le fue debidamente notificada al particular antes de la presentación de su demanda contra la Negativa Ficta, esta última será inexistente, debiendo sobreseerse el juicio correspondiente con base en los artículos 202, fracción XI, y 203, fracción II, del Código Fiscal de la Federación. En este sentido también se ha pronunciado la propia Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) en la tesis aislada siguiente:

“NEGATIVA FICTA.-INEXISTENCIA DE ELLA SI SE ACREDITA LA LEGAL NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EXPRESA EMITIDA POR LA AUTORIDAD ANTES DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.-Si el particular interpone demanda en contra de una resolución negativa ficta de la autoridad, y ésta demuestra en juicio haber metido resolución expresa y haberlo notificado legalmente antes de que transcurra del término de cuatro meses fijado por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, debe declararse que no se configuró la citada negativa ficta y sobreseer el juicio, en virtud de haberse presentado la demanda en forma extemporánea. ”

Revisión No.44/88. Resuelta en sesión de 8 de junio en 1984, unanimidad de 7 votos. Magistrado Carlos Franco Santibáñez.-Secretario: Lic. Germán Canseco de la Fuente.

Tercera Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Año III. No. 30. Junio 1990

Tesis: III-TASS-1740 (aislada)

Pág. 13

Como ya se dijo que si una resolución no se notifica a las partes en el tiempo estipulado para hacerlo será como si no existiera legalmente, y a contrario *sensu*, si la resolución fue notificada en tiempo a las partes esta tiene todos sus efectos legales que por si misma lleva y el solo hecho de presentar esa prueba dentro del juicio que se lleva ante una Negativa Ficta será prueba de que la mencionada resolución ficta nunca se configuró jurídicamente.

"NEGATIVA FICTA.- PROCEDE SOBRESEER EL JUICIO EN QUE SE IMPUGNE SI SE EMITIÓ RESOLUCIÓN EXPRESA DEBIDAMENTE NOTIFICADA.- Si al contestar la demanda la autoridad negará que se haya configurado la resolución negativa ficta, en virtud de que la instancia promovida por el particular fue resuelta expresamente exhibiendo la resolución correspondiente y las constancias de su notificación, con una data anterior en que se interpuso la demanda en contra de la negativa ficta, si no se desvirtúa la legalidad de dicha notificación, debe considerarse que efectivamente no se configuró la resolución ficta y, por lo tanto, el juicio debe sobreseerse con fundamento en los artículos 202, fracción XI y 203, fracción II del Código Fiscal de la Federación pues resulta evidente que no existe la resolución impugnada. "

Juicio No. 272/94.-Sentencia de 20 de marzo

Cuarta Época

Instancia: Sala Regional Sureste Oaxaca

R.T.F.F. Año VIII. No. 89. Mayo 1995

Tesis: III-TASR-XVIII-87 (aislada)

Pág. 63

Por otra parte, una vez precisados los elementos para efectos de la configuración de una resolución Negativa Ficta, cabe destacar que existen dos artículos en nuestro Código Fiscal de la Federación que presentan una especial problemática sobre los mismos. Esos artículos son el 34 y 74 del citado ordenamiento legal.

Así, el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, referente a consultas en materia fiscal, dispone:

"ARTÍCULO 34.-Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas que 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.

La validez de las resoluciones que recaigan sobre las consultas aplicables a residentes en el extranjero podrán estar condicionadas al cumplimiento de requisitos de información que se solicitan por las autoridades fiscales en las citadas resoluciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica anualmente las principales resoluciones favorables a los contribuyentes a que se refiere el párrafo anterior, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 69 de este Código.”

El artículo transcrito parte de la premisa de que las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas sobre situaciones reales y concretas que les hagan los contribuyentes individualmente, de lo que podría inferirse, interpretando dicho artículo a contrario sensu, que si una consulta no tuviera como una base una situación real y concreta, o no fuera planteada individualmente, la autoridad quedaría exonerada de dar respuesta a la misma y consecuentemente, no se podría configurar una resolución Negativa Ficta.

Sin embargo, independientemente de que conforme al derecho de petición tutelado en el artículo 8° de la Constitución Federal la autoridad estaría obligada a contestar esa consulta, aunque fuese en el sentido de declarar su improcedencia por no satisfacer los requisitos legales, así mismo se piensa que ante su silencio por más de tres meses, el particular sí podría impugnar la Negativa Ficta respectiva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en todo caso en la contestación de demanda la autoridad tendría la obligación de justificar su actuación, fundando y motivado en este caso la improcedencia de tal instancia, por no satisfacerse en su concepto tales requisitos del artículo en cuestión.

En otros términos, “el decidir si una consulta no toma como base un hecho real y concreto, no está planteada en forma individual, no puede quedar al criterio unilateral de la autoridad hacendaria, y que, vencidos dicho termino de los tres meses, el interesado sí puede perfectamente acudir en Negativa Ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual, después de cerrada la instrucción, en principio decidirían sobre la procedencia ó no de la instancia, con la ventaja, además, de que si declara procedente la misma, en el propio juicio deberá quedar resuelto el fondo del asunto.”³¹

El artículo 74 del Código Fiscal relativo a la condonación de multas por infracciones a las disposiciones fiscales establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 74.-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar las multas por infracciones a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio

³¹ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 22

contribuyente, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y, en su caso, los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción.

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 podrá ser impugnada por los medios de defensa que establece este Código.

La solicitud, dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, si se pide y se garantiza el interés fiscal.

Sólo procederá a la condonación de multas que hayan quedado firmes y siempre que un acto administrativo conexo no sea materia de impugnación.”

El primer problema que se presentaría para efectos de la configuración de una Negativa Ficta tratándose de una solicitud de condonación de multas fiscales, es que dicho artículo no les concede el carácter de instancias a este tipo de solicitudes, luego entonces, ¿qué naturaleza pueden tener las mismas? un segundo problema, es que las resoluciones que dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respeto no pueden ser impugnadas por los medios de defensa que establece el Código Fiscal, es decir, contra dichas resoluciones no procede el recurso administrativo de revocación previsto en ese ordenamiento legal, ni juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Luego entonces, se concluye que en el caso del artículo 74 del Código Fiscal de la Federación no podría configurarse ni surtir efectos una resolución Negativa Ficta, en principio, se insiste, porque la misma Ley de una manera por demás absurda no les reconoce el carácter de instancias a estas solicitudes de condonación, con lo cual no se satisface el primer requisito al que alude el artículo 37 del Código Fiscal, es decir, el que exista una instancia formalmente presentada y segundo, porque la resolución recaída a dichas solicitudes no son impugnables a través del juicio de nulidad seguido ante Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que, como se ha dicho, es básicamente la vía procesal para impugnar una resolución Negativa Ficta. En otras palabras, si bien dicho Código establece un medio de defensa para combatir estas resoluciones fictas, dicho medio de defensa no es procedente al caso en particular.

Por consiguiente “ante el silencio de la autoridad fiscal respecto a este tipo de solicitudes, únicamente procedería el amparo indirecto ante Juez del Distrito por violación al derecho de petición, lo cual resulta innegable, pese a que el Código Fiscal de la Federación no les quiera reconocer su carácter de instancias a las promociones en cuestión.”³²

3.3.-ARTÍCULO 131 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El artículo 131 de nuestro actual Código Fiscal de la Federación también prevé la figura de la falta de resolución del recurso administrativo que en forma específica establece dicho ordenamiento. Cabe señalar que el texto de este artículo no sufrió modificación alguna sino hasta la reforma fiscal para 1996 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en la que, al igual que en el caso del artículo 37, se redujo el plazo dentro del cual las autoridades deben dictar su resolución de 4 a 3 meses.

Bajo tal señalamiento, el texto actual del artículo que ahora ocupará nuestra atención es el siguiente:

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

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.”

Sin embargo, antes de entrar al estudio de dicho precepto, conviene destacar que en los términos del artículo 116 del propio ordenamiento legal, actualmente el único recurso administrativo que se reconoce en el mismo, es el recurso de revocación. El recurso de revocación, procede, según lo dispuesto por el artículo 117 del Código Fiscal en vigor, en los siguientes casos:

³² Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa Especialización en Materia Procesal Fiscal Tomo I, México D.F 2000 Pag 85

“Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a). Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b). Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c). Dicten las autoridades aduaneras.
- d). Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a). Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- b). Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c). Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- d). Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.”

Por otra parte, también debe señalarse que en los términos del artículo 120 del Código Fiscal, la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sentado lo anterior, respecto al artículo 131 del Código Fiscal de la Federación cabe comentar lo siguiente:

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

Por su parte, el referido término de los tres meses empezará a computarse a partir de la fecha de la interposición de recurso. Sobre el particular, cabe mencionar que “en los términos del artículo 121 de propio ordenamiento, el escrito de interposición deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado”³³, dentro de los plazos señalados para tal efecto. Sin embargo, el mismo numeral da la opción de enviar el recurso a dichas autoridades por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En este caso se tendrá como fecha de presentación de un ocurso, la del día en que se deposite la oficina de correos.

Llama la atención que este artículo no aluda a lo establecido por el ahora tercer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que cuando exista un requerimiento para el promovente en relación a su petición, el plazo de los tres meses comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Por nuestra parte, se piensa que si se analiza sistemáticamente los artículos 122 en relación con el 18 de nuestro Código Fiscal de la Federación, los cuales establecen los requisitos que debe satisfacer el recurso administrativo de revocación, se llega a la conclusión de que se puede dar el caso de mediar un requerimiento de diez días cuando el particular en su escrito de interposición hubiese omitido citar su nombre, denominación o razón social; su domicilio fiscal; su clave del Registro Federal de Contribuyentes, o la autoridad a la que se dirige la promoción. Y un requerimiento de cinco días si bien omitió señalar la resolución o acto impugnado, los agravios que le cause el mismo, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Asimismo, en el término del último párrafo del artículo 123 del referido Código, precepto que precisa los documentos que se deben acompañar al recurso en comento, si el promovente no acompañó a su instancia alguno de los mismos, debe mediar un requerimiento también de cinco días a efecto de que subsane su omisión.

³³ Rueda Del Valle Iván. *Ob. Cit.* Pag 28

Resulta claro que si los promoventes no cumplen con dichos requerimientos, los recursos respectivos se desecharán, se tendrán por no presentados, se perderá el derecho para citar los hechos o se tendrá por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

Ahora bien, bajo ese supuesto de que mediara algún requerimiento durante la tramitación de un recurso administrativo de revocación, se piensa que la autoridad quedaría obligada a resolver el mismo dentro del término de tres meses contando siempre a partir de la fecha de presentación del recurso, sin que en el caso particular pudiera volver a computar dicho termino a partir de la fecha en que el requerimiento fuera cumplido, pues es indubitable que el artículo 131 en comento no establece tal hipótesis. No obstante ello, la Sala Regional Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, haciendo una interpretación extensiva del artículo 37 del propio ordenamiento legal, ha establecido tesis en contrario, la cual es del tenor siguiente:

"NEGATIVA FICTA.-NO SE CONFIGURA CUANDO EXISTEN REQUERIMIENTOS PREVIOS DE LA AUTORIDAD A FIN DE RESOLVER LA INSTANCIA O MEDIO DE DEFENSA, NO CUMPLIDOS.-Conforme al artículo 92 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1982, la negativa ficta se configuraba cuando las instancias o peticiones que se formulaban a las autoridades fiscales no eran resueltas en el término prefijado la ley o a falta de término establecido, en 90 días, no obstante que existían acuerdos de trámite o simples proveídos. En cambio, en la actualidad, los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación vigente, prevén que opera la negativa ficta cuando las instancias, peticiones o recurso que se formulan a las autoridades, no se resuelven y notifican al particular en el plazo de cuatro meses, pero establecen una modalidad contenida expresamente en el segundo párrafo del referido artículo 37, que no existía en el Código de vigencia anterior, consistente en que cuando existe un acuerdo por el que se requiera al promovente para que cumpla los requisito omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término de cuatro meses para que se configure la negativa ficta no corre hasta en tanto se cumple el requerimiento formulado."

Juicio No 25/89 Sentencia de 23 de agosto de 1989, por unanimidad de votos. Magistrado instructor: Lorenzo Javier Gómez Torres. Secretaría: Lic. Ana Ma. Limón Bernal.

Tercera Época
Instancia: Primera Sala Regional Centro (Celaya)
R.T.F.F. Año II. No. 22. Octubre 1989
Tesis: III-PSR-XI-24
Pág. 55

Al igual que en el referido artículo 37 de nuestro Código Fiscal de la Federación, vencido el término de los tres meses sin que la autoridad haya notificado la resolución recaída al recurso, el interesado tendrá dos alternativas: la primera, considerar que el silencio de la autoridad significa que se ha confirmado el acto recurrido, pudiendo impugnar esa presunta resolución desfavorable ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cualquier tiempo posterior a dicho término, mientras la autoridad no dicte su resolución expresa; una segunda, esperar a que se dicte la misma, la que no por fuerza tiene que serle desfavorable.

3.4.-PLAZO PARA IMPUGNARLA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Acorde con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación. una vez transcurrido el término genérico de tres meses sin respuesta de la autoridad, los particulares pueden impugnar la Negativa Ficta respectiva, o bien, como se ha señalado reiteradamente en este trabajo, esperar la resolución expresa. Es decir, acorde con dicho numeral, en principio sólo se puede impugnar una resolución Negativa Ficta una vez transcurrido ese plazo de tres meses sin respuesta por parte de la autoridad.

Asimismo, de acuerdo con el propio artículo en comento, la impugnación de una Negativa Ficta puede ser en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, claro está, siempre y cuando no se le haya notificado al particular la resolución expresa por parte de la autoridad.

En otras palabras, como se señaló, vencido el referido plazo de los tres meses, la impugnación de una resolución de esta naturaleza no quedará sujeta al término de los 45 días al que se refiere el artículo 207 del Código Fiscal, termino dentro del cual se debe presentar una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se impugna una resolución expresa de su competencia.

Ahora, "resulta lógico que el plazo de los tres meses debe computarse a partir de la fecha en que se presentó ante la autoridad fiscal omisa la instancia cuya resolución Negativa Ficta se impugna, con absoluta independencia de la fecha en que se conoció la resolución recurrida en su caso, en tal instancia. Es decir, tratándose básicamente de recursos administrativos, el cómputo del plazo para efectos de la configuración de una Negativa Ficta debe hacerse a partir de la fecha en que se interpuso el recurso respectivo, y no de la fecha en que se notificó o conoció la resolución recurrida mediante el mismo, lo que corroboró el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"³⁴ (antes Tribunal Fiscal de la Federación) en antiguas tesis que se pasan a transcribir:

"NEGATIVA FICTA.-IMPUGNABILIDAD DE LA.-Y OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA .- La negativa ficta, tácita o presunta, puede configurarse respecto de la instancia en la que se pretende la reconsideración de un proveído definitivo; y es impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación una vez transcurridos los noventa días que señala el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, con independencia de la fecha en que el recurrente haya quedado notificado del proveído que combatió mediante recurso administrativo, aunque éste no estuviera expresamente previsto en la ley y, de acuerdo con el texto anterior del artículo 19 del mismo Código, no surte efecto jurídico alguno. Por tanto, sobreeser el juicio considerando extemporánea la demanda, es violatorio de la tesis jurisprudencia del Pleno del Tribunal, del 29 de enero del 1940, puesto que el acto impugnado es la negativa ficta y no la resolución que dio motivo al recurso administrativo."

Queja No.1806/63.- Resuelta el 27 de octubre de 1965.

Primera Época
Instancia: Pleno
R.T.F.F. Primera Época. Año XXIX. Nos. 337-348.
Diciembre de 1965. 1966
Tesis: I-J-468
Pág. 44

La configuración de la Negativa Ficta como lo indica esa vieja jurisprudencia, deberá de tramitarse por su configuración respecto de la instancia en la que se pretende la reconsideración de un proveído muy independiente de que se le haya tratado de dejar sin

³⁴ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 80

efectos por un acto que fue seguido al cual se reclama en primer termino y deberá de decretarse su existencia.

“DEMANDA.-COMPUTO DEL TÉRMINO PARA SU PRESENTACIÓN CUANDO SE IMPUGNA UNA NEGATIVA FICTA, RECAÍDA A UN RECURSO DE INCONFORMIDAD.-Cuando se impugna una negativa ficta recaída a una inconformidad prevista en el artículo 543 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, debe estarse a la regla relativa a la negativa ficta para ser el cómputo de la presentación de la demanda y no a partir de la fecha en que se conoció la resolución impugnada en la instancia.”

Revisión Anual.68578. Resuelta en sesión de 21 de octubre de 1980, por mayoría de cinco votos, uno varas con la ponencia pero contra la tesis y uno más con los respectivos. Magistrado Ponente: Francisco de I I Gómez. Secretario: licenciado. Pedro flores Gabriel.

Ahora bien, relacionado con lo anterior, en nuestro concepto el plazo de los tres meses para efectos de la configuración de una Negativa Ficta debe tenerse como un plazo supletorio. Es decir, en nuestra opinión si las leyes fiscales específicas establecen algún término distinto dentro del cual las autoridades están obligadas a resolver las instancias de los particulares, a ese término debe atenderse para los efectos de la configuración de tal figura jurídica, lo que encuentra fundamento en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, artículo que dispone que “Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este código se aplicarán en su defecto sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte”. Cabe también destacar, que en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y los códigos de 1938 y 1966, el término de los noventa días para la configuración de una Negativa Ficta siempre fue supletorio.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la tesis que se pasa a transcribir, en la que asimismo se confirman los anteriores criterios en el sentido de que la impugnación de una Negativa Ficta no queda sujeta al término de los 45 días al que se refiere el artículo 207 del Código Fiscal, ni que tampoco puede tomarse como base para ser el cómputo respectivo la fecha en que se notificó la resolución inicialmente impugnada en la instancia no resuelta:

"NEGATIVA FICTA.-PLAZO LEGAL PARA IMPUGNARLA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- 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 indique 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."

Revisión No.2380/86. Resuelta en sesión de 1º de febrero de 1989, por mayoría de siete votos y uno en contra. Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno. Secretario: como y escuela licenciado. Juan Carlos Gómez Velázquez.

Tercera Época
Instancia: Pleno
R.T.F.F. Año II. No. 14. Febrero 1989
Tesis: III-TASS-709 (aislada)
Pág. 97

Por último cabe señalar que la Sala Regional Norte-Centro del propio Tribunal Fiscal de la Federación sentó un interesante precedente, absolutamente apegado a la técnica del proceso fiscal, según el cual, pese a que el demandante y las autoridades demandada estuvieran de acuerdo en que se ha configurado la resolución Negativa Ficta impugnada, la Sala del conocimiento debe hacer el cómputo correspondiente de oficio para determinar la existencia o no de dicha resolución, y en caso de encontrar que no ha transcurrido el término legal a que se refiere artículo 37 del Código Fiscal, debe dictar el sobreseimiento del juicio, criterio que encuentra apoyo en los artículos 202, fracción XI, y 203, fracción II, del propio ordenamiento legal. Dicho precedente es del tenor siguiente:

"NEGATIVA FICTA.-EL CÓMPUTO PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA MISMA DEBE HACERSE DE OFICIO.-Aun cuando la demandante y las autoridades demandadas estén de acuerdo en que se ha configurado la resolución negativa ficta, si de autos aparecen que no ha transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 37 del Código

Fiscal de la Federación, debe dictarse el sobreseimiento del juicio fiscal, por ser este improcedente, ya que la resolución impugnada no existe.

Juicio No 988/87. Sentencia de 24 de mayo de 1989, por unanimidad de votos. Magistrado instructor: Jiménez Carrasco. Secretario: licenciado Molina Flores.”

Tercera Época

Instancia: Primera Sala Regional Hidalgo-México

R.T.F.F. Año II. No. 21. Septiembre 1989

Tesis: III-PSR-XII-1-2

Pág. 45

3.5.-DEMANDA

“La demanda es el escrito del actor que contiene alguna de las pretensiones señaladas y la causa jurídica en la que se apoya por medio de la cual ejerce la acción, generalmente, denominada de nulidad, para poner en actividad al Tribunal, a fin de que se dicte sentencia en donde declare fundadas sus pretensiones.”³⁵

El largo término de 45 días concedido, tanto el actor, como el demandado, para presentar la demanda o la contestación respectivamente, fue instaurado para auxiliar a las unidades encargadas de la defensa de los intereses fiscales que por claras razones de complicaciones administrativas, no tienen el tiempo suficiente para poder preparar las contestaciones.

La presentación de la demanda ante la Sala Regional incompetente, no deviene en su desechamiento, sino en una declaración de incompetencia respectiva de esta y su remisión a la competente. Existe una hipótesis de enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, como se vera de una manera más amplia a continuación.

Quedando de la siguiente manera en el Código Fiscal de la Federación

³⁵ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tomo III Ob. Cit. Pag 133-134

“Artículo 207.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda, podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Las autoridades, podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.”

a).-REQUISITOS

El primero: es que “debe de estar firmada, porque si no lo está, no está manifestando la voluntad de actor en instaurar el juicio, los requisitos están contemplados en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación”³⁶.

“Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

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.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

(ADICIONADA, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

³⁶ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tomo III Qb_Cit Pag 135

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala.”

Tales requisitos son útiles y necesarios para precisar los elementos básicos de inicio del proceso:

“El poner el nombre, identifica al legitimado *ad causam* cuando son varios los actores, entonces es menester que se señale algún representante común, el nombramiento de éste, que lo convierte en un legitimado *ad procesum*, es normal que en todos los juicios en que exista pluralidad de actores o demandados, para evitar la dispersión del carácter colectivo por uno que será el que legitimará en su causa.”³⁷

Los actos u omisiones en el proceso, ejecutados o dejados de lado por el representante común, afecta a todos los representados por igual.

En la reforma, que entró en vigor el 1 de enero de 2001, se comete, en este numeral, un error muy grande; parece ser que se han confundido los conceptos, sede con jurisdicción; sede es la ciudad en donde se encuentra ubicada la Sala Regional; jurisdicción es el límite territorial en donde va a ejercer su competencia, este artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, nos dice: el actor debe señalar domicilio para escuchar notificación en la sede de la sala y sin embargo, no establece sanción, para el caso de que no lo señalen, en la parte final del artículo dice, que si no señala domicilio en la jurisdicción de la Sala Regional entonces la notificación será por medio de lista al

³⁷ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tomo II Ob. Cit. Pag. 135

actor, es evidente que este numeral va a sufrir una muy pronta reforma. Respecto a este artículo cabe comentar lo siguiente:

En relación a la fracción II del artículo en cita, establece como requisito de la demanda el indicar la resolución que se impugne, en este apartado el particular debe señalar como tal a la resolución Negativa Ficta recaída a su instancia. Esto es, indubitadamente el silencio de la autoridad en un tiempo mayor a tres meses puede considerarse por el promovente como una resolución desfavorable a su interés, resolución que, se insiste, en todo caso con tal carácter debe de impugnarse ante el Tribunal.

Por lo que respecta a la fracción III del numeral en comento, relativa a la autoridad o autoridades demandadas, en los términos de la fracción II, inciso a), el artículo 198 del propio Código Fiscal, el particular deberá señalar como tal a la autoridad a la cual le imputa la Negativa Ficta respectiva; asimismo, en los términos de la fracción III de este numeral, también deberá ser emplazado a juicio al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad omisa y, en su caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas emitiendo con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Sobre la fracción IV del citado artículo, relativa a los hechos que motivó a la demanda, considera que el actor debe hacer una reseña de todo lo ocurrido con anterioridad al la presentación de su instancia; pero sobre todo, se piensa que en este apartado el accionante debe de señalar la fecha en que presentó su promoción, sosteniendo que, como en el caso han ocurrido más de tres meses sin que la autoridad haya notificado resolución alguna recaída a la misma, se ha configurado la resolución Negativa Ficta que en esa vía se impugna.

Por lo que hace a la fracción V del mismo artículo, concernientes a las pruebas que se van a ofrecer, independientemente de que el actor podría ofrecer diversas pruebas relacionadas con los hechos narrados, primordialmente el documento a ofrecer con tal carácter de demanda de nulidad, además del poder para acreditar la personalidad, será

justamente la copia de la instancia o petición no resuelta por la autoridad; ello en el entendido de que las demás pruebas podrían ofrecerse hasta el escrito de ampliación de demanda, según se infiere del artículo 210 del propio ordenamiento legal.

Por último, quizá la expresión de conceptos de impugnación a que se refiere la fracción VI de este artículo, el requisito que más opiniones puede generar tratándose de esta figura jurídica. Sobre el particular, hay quienes sostienen que respecto a las resoluciones de esta naturaleza el actor no está obligado a expresar concepto de impugnación alguno en su demanda, en virtud de que por lo pronto no conoce las razones que tuvo la autoridad para resolver en su contra; otros juristas sostienen que excepcionalmente es previsible inferir o presumir el por qué de la negativa de la autoridad, o incluso llegarse a conocer de la misma en forma verbal sus razonamientos, siendo que en estos casos, según ellos, si se pueden expresar ciertos conceptos de impugnación de fondo desde el escrito inicial de demanda; y por último, hay otros estudiosos que sostienen que el único objeto de impugnación que se puede esgrimir en la demanda tratándose de una resolución Negativa Ficta, es el genérico de falta de fundamentación y motivación al que alude el artículo 238 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta a la primera postura, aun cuando efectivamente el particular en principio no conoce a ciencia cierta las razones por las cuales la autoridad resolvió en su contra, se considera aventurado no esgrimir ningún concepto de impugnación en la demanda, y en virtud de que acorde con el penúltimo párrafo del artículo 208 en comentario, cuando en una demanda de nulidad se omitió señalar entre otros datos los conceptos de impugnación, el Magistrado instructor puede desechar por improcedente la misma. No obstante ello, de darse el caso, se piensa que un desechamiento de este tipo no traería aparejada la pérdida de la acción, por lo que el particular perfectamente podría volver a impugnar la Negativa Ficta respectiva mediante esta vía, presentando diversa demanda ante el Tribunal, aunque para ello habría perdido más tiempo.

De otra parte, no se considera realmente convincente la tesis de que en caso de excepción el particular si puede inferir ó presumir las razones que tuvo la autoridad para resolver en su contra, y en base de estas presunciones esgrimir sus conceptos de impugnación en la demanda de nulidad, pues mientras estos razonamientos no se den a

conocer formalmente, los mismos no pueden tener relevancia jurídica alguna. En otras palabras, los conceptos de impugnación en la demanda no pueden partir de suposiciones o datos inciertos por parte del demandante, por lo que tratándose de esta institución, se estima que el interesado no puede esgrimir en su escrito inicial de demanda ningún concepto de impugnación de fondo en cuanto a la resolución combatida, sino simplemente de forma.

b).-DOCUMENTOS QUE DEBERÁN DE ACOMPAÑAR A LA DEMANDA

La demanda, debe ser acompañada por documentos descritos en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación:

“Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.
- 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste el acto impugnado.

En el supuesto de que se impugne una resolución Negativa Ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

- IV. La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el

magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

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

(ADICIONADA, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

(ADICIONADO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

(ADICIONADO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.”

“Una de las reformas para 2001, obliga al actor a remitir copia de las pruebas acompañadas y de los documentos para cada una de las partes. Antes de la reforma sólo debía acompañar solo una copia de los documentos, ahora una copia para cada una de las partes.”³⁸

Independientemente de que particular tendría que adjuntar a su demanda una copia de la misma para cada una de las partes, una copia de todos los documentos anexos para el titular de la dependencia o entidad de la que dependa la autoridad a la cual imputa la Negativa Ficta y, en su caso, el documento con el que acredite su personalidad, la fracción III del numeral transcrito establece también expresamente que tratándose de este tipo de impugnaciones, el interesado debe adjuntar a su demanda copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

Sobre el particular, se piensa que es muy importante que en dicha copia de la instancia no resuelta, obre claramente el sello de recibido por parte de la autoridad, así

³⁸ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tomo III Ob_Cit_Pag 138

como la fecha de dicha recepción, a efecto de que se pueda determinar con toda precisión si tienen ya transcurrido el término para la configuración respectiva.

Asimismo debe señalarse que si actualmente se omitió adjuntar a la demanda la copia de la instancia no resuelta por la autoridad, el Magistrado instructor debe requerir al promovente para que la presente dentro del plazo de cinco días, y en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada a dicha demanda.

Por lo que hace a la fracción IV relativa a adjuntar la constancia de notificación del acto impugnado, resulta obvio que dicha constancia no existirá tratándose de esta figura jurídica, y asimismo el actor en nuestro concepto tampoco tendrían obligación de hacer ninguna declaración bajo protesta de decir verdad de que no recibió tal constancia.

Respecto a la fracción VII concerniente a las pruebas documentales que se ofrezcan, es claro que si el actor ofreció otras pruebas en su demanda, debe adjuntarlas en la misma.

En caso de no hacerlo, también el Magistrado instructor requerida al promovente para que subsane su omisión dentro del mismo plazo de cinco días, y en el supuesto de no subsanarla, se tendrá como no ofrecida dicha probanza.

3.6.-CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La contestación a la demanda, se presenta dentro de la fase postulatoria; así como el actor presenta su demanda e inicia una acción, el demandado va a ofrecer una defensa, una reacción con relación al planteamiento con respecto de la pretensión del actor; a toda acción se dice, debe corresponder una reacción.

“Se dice que el actor, al emplear la acción como derecho, a de atacar si bien a través de la acción se pide lo que el actor cree tiene derecho, lo que considera que es de su propiedad ó lo que se le debe, o que merece una resolución favorable; va a ser a través de la reacción, a través de la contestación se plantea una excepción que va a pretender destruir o aplazar la acción planteada por el actor, así se ha dicho que, si bien el actor no

siempre asiste al juicio de nulidad con la razón, de igual manera la autoridad, al presentar su contestación a la demanda, no siempre tiene la razón, en ocasiones, la razón se le puede dar a través de la sentencia correspondiente al actor o a la demandada, sin lugar a dudas, el hecho de acudir al juicio de nulidad federal, implica el derecho de acudir a la jurisdicción, esto no le da la posibilidad o el derecho de que va a obtener una resolución favorable, todo depende de las pretensiones, de la forma de probar los hechos, de la forma que le asiste el derecho al actor, en su caso, cuando se considere que la resolución se encuentre correctamente emitida y que ha sido insuficiente el planteamiento que ha hecho el actor, a través de la presentación, ofrecimiento y desahogo de sus pruebas serán una cuestión que le va a favorecer a la demandada”³⁹.

a).-REQUISITOS

Los artículos 212 y 213 del Código Fiscal de la Federación disponen lo siguiente:

“**Artículo 212.-** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.”

“**Artículo 213.-** El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

³⁹ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tomo III Ob. Cit. Pag 161

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V. Las pruebas que ofrezca.

(ADICIONADO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 31 DE DICIEMBRE DE 1985) (F. DE E., DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 24 DE ENERO DE 1986)

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

VI. (DEROGADA, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 5 DE ENERO DE 1988) (REPUBLICADO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 11 DE ENERO Y 1 DE FEBRERO DE 1988)

(DEROGADO ULTIMO PÁRRAFO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)"

Conforme al primero de los artículos transcrito, el término para contestar la demanda es de 45 días para todos los casos, también tratándose de Negativa Ficta. Dicho término ha sido criticado por su amplitud, más en el caso la figura que ocupa nuestra atención, pues finalmente, por tratarse de días hábiles, es concederle a la autoridad, poco más de otros dos meses para fundar y motivar su actuación.

Asimismo, es importante comentar que si no se produce la contestación en tiempo o esta no se refiere a todo los hechos, en principio se tendrán por ciertos los que el actor le imputa de manera expresa a la autoridad demandada. De aquí que muchos litigantes tratándose de Negativa Ficta, desde su escrito inicial de demanda para hacer una narración detallada de todos hechos que hasta el momento hayan mediado, pues, se insiste, si en un momento dado la autoridad no contestara la demanda en tiempo o no se refiriera en forma concreta a todos y cada uno de esos hechos como lo ordena la fracción III del segundo numeral transcrito, los mismos se tendrían por ciertos, salvo que resulten desvirtuados.

Por su parte el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación dispone:

“Artículo 215.- 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.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada”

Como se puede apreciar, los dos primeros párrafos de este artículo prácticamente conservaron la redacción del artículo 204 del Código Fiscal de la Federación de 1966, variando únicamente en que el segundo párrafo de aquel artículo decía “en caso de Negativa Ficta”... y el texto actual señala “que en caso de resolución Negativa Ficta”, de lo que se puede inferir que es posible que el legislador haya querido remarcar el carácter de resolución de tal figura jurídica en la legislación en vigor.

Pero ya en la especie, además de que el escrito de contestación de demanda tendría que contestar a los diversos requisitos señalados en el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación actual ,antes transcrito, este precepto le reitera a la autoridad su obligación de que tratándose de Negativa Ficta, en el propio escrito contestatorio de demanda deberá expresar los hechos y el derecho en que apoya la misma. En otras

palabras, repitiendo la idea que hemos venido manejando, justamente en el escrito de contestación de la demandada, es donde debe fundar y motivar su resolución presuntamente desfavorable, ello sin perjuicio de que pueda allanarse a las pretensiones del actor.

Cabe citar la siguiente vieja tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

“NEGATIVA FICTA.-SOLO SE PUEDE FUNDAR POR LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA.- Las autoridades, al contestar la demanda de negativa ficta debe 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.

Revisión No. 509/75.-Resuelta el 4 de mayo de 1976, por unanimidad.”

Primera Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Primera Época. Año XL. No. 472-474. Abril-Junio 1976

Tesis: I-TP-1452 (aislada)

Pág.91

Así como en el caso de la demanda en la contestación a aquella deberá de adjuntar los siguientes documentos como lo prevé el Código Fiscal de la Federación en su artículo 214:

“Artículo 214.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

(ADICIONADA, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

V. (DEROGADA, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

VI. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción”.

b).-ALLANAMIENTO

El allanamiento, es acatar las pretensiones del actor, el actor fórmula una pretensión y se está de acuerdo con lo pedido, sometiéndose a la pretensión del actor la autoridad en su contestación a la demanda, es una cuestión importante, “no se analiza siquiera si tiene razón el acto o no la tiene, simplemente la demandada no quiere someterse a una controversia que puede resultar larga, prolongada, posiblemente

antieconómica y en ese caso se allana, esto es, quitar obstáculos, hace llano el camino del actor⁴⁰, esto es a través del allanamiento se va a presentar una consideración al juzgador en cuanto a que no se desea seguir la contienda o conflicto frente al actor, se acepta tal cual el planteamiento del actor, en este sentido es importante tomar en consideración una cuestión, de que no se va a analizar si al actor le asiste el derecho o el allanamiento se formula de acuerdo con la ley, simplemente la contraparte no desea continuar con el juicio, en este caso, hay que emitir resolución de inmediato, dice el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 215 párrafo III:

“Artículo 215.-

...

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.”

Y como se ha dicho con anterioridad en caso de allanamiento habrá que emitir una resolución de inmediato y notificarla a las partes del juicio.

c).-REBELDÍA O CONTUMACIA

“También hay ocasiones en donde la autoridad en la contestación no se refiere a los hechos de manera expresa, también en este supuesto, se consideran como ciertos los hechos; habrá que tomarlos en consideración, tomarlos en cuenta al momento de emitir la sentencia correspondiente.”⁴¹ Por otra parte, también tenemos el caso en donde la autoridad al momento, no contesta la demanda, asume una actitud de indiferencia, que se considera contumacia o que actúa en rebeldía, que es cuando no presenta dentro del plazo legal correspondiente la contestación a la demanda, en estos supuestos habrá que declarar precluido el derecho de la autoridad para contestar la demanda y continuar la secuela dentro del procedimiento correspondiente y habrá que considerar que consecuencia se le da a la falta de contestación a la demanda, en este supuesto, la falta de contestación implica la falta de prueba por parte de la autoridad, respecto de los hechos

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

⁴⁰ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tomo II Ob. Cit. Pag. 163

⁴¹ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tomo III Ob. Cit. Pag. 192

planteados por el actor en la demanda y la aceptación tácita de los hechos imputados de manera directa a la autoridad en la demanda correspondiente.

¿Qué sucede si la autoridad no contesta la demanda?. Al finalizar esta cuestión, hay que analizar perfectamente los hechos que hizo valer la actora, analizar los hechos que le imputó la parte actora a la demandada y ver cuál es la trascendencia que esto puede traer aparejado. No es cuestión, por la contumacia, que se declare la nulidad, habrá que ver con la trascendencia de esta cuestión, habrá que ver cuáles son las pruebas que obran en autos, habrá que considerar cuáles son los elementos de prueba con los que se cuenta en el expediente, cuál es el efecto que produce la falta de prueba en la demandada.

Hay ciertos casos en donde al momento de presentar la demanda el actor hace valer ciertas consideraciones que puedan dar lugar a la ampliación de la demanda como lo es en este caso la tan mencionada resolución de Negativa Ficta, que se supone es cuando en la contestación de la demanda, la demandada da a conocer el acto principal del cual derivó la renombrada Negativa Ficta, dicha ampliación de la demanda la veremos en el siguiente punto. .

3.7.-AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA

La ampliación de la demanda es como su mismo nombre lo indica una extensión de la propia demanda ya impetrada.

El Código Fiscal de la Federación la otorga al actor para que la interponga en un cierto lapso de tiempo.

Tratándose de una Negativa.Ficta es importante reiterar que “el contribuyente o el particular tenga presente que lo que se impugna constituye propiamente una ficción jurídica, pues no existe una resolución expresa.”⁴² En este sentido se desconocen los fundamentos y motivos que tuvo la autoridad para negar una petición por lo tanto, la

⁴² Martínez Bazavilvazo Alejandro Gujá para Defenderse ante los Actos de las Autoridades Fiscales Instancias y Medios de Defensa México, editorial taxx,2000, Pag 243

Negativa Ficta, el efecto inicial será precisamente que la autoridad demandada en los términos del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, exprese en la contestación sus fundamentos y motivos de fondo y con esto en la ampliación de la demanda se tendrá el propósito de combatir esos fundamentos y motivos dados a conocer en la contestación de la demanda.

a)REQUISITOS

Respecto a la ampliación de la demanda el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación nos dice:

“Artículo 210.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, 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.

(ADICIONADA, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se

encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 de este Código.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 209 de este Código las mismas se tendrán por no ofrecidas.”

En los términos de la fracción I del artículo anterior, queda perfectamente establecido que cuando se impugna una resolución Negativa Ficta el actor tiene derecho a ampliar su demanda.

A partir de la reforma para 1996, el escrito de ampliación de demanda deberá de presentarse dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se tenga por contestada la demanda.

También conforme a dicho numeral, cuya redacción quedó francamente imprecisa después de la reforma aludida, el actor en su escrito de ampliación debe señalar el nombre y el número de expediente en el que se actúa. De igual forma debe de adjuntar, las copias necesarias para el traslado, las diversas pruebas y documentos en el caso presente.

Ahora bien, como se ha dicho, una vez que el actor conoce los fundamentos y motivos de la resolución Negativa Ficta impugnada, dados a conocer por la autoridad en su contestación de demanda, resulta indubitable que será hasta esta etapa procesal , es decir en su escrito de ampliación, cuando pueda hacer valer conceptos de impugnación de fondo en contra de dicha resolución desfavorable.

3.8.-CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA

Así como existe una demanda su repercusión será una contestación a la misma, y así como también existe para este caso de Negativa Ficta una ampliación a la demanda por lógica también existe una contestación a la ampliación de la demanda, esto en razón a que exista una paridad procesal hacia las partes dentro del juicio.

Dentro de la contestación a la ampliación de la demanda, es el momento mediante el cual la autoridad podrá hacer valer sus argumentos de defensa a efecto de demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación esgrimidos por el actor en su escrito de ampliación de la demanda.

De conformidad con el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, el término que asimismo ahora tendrá la autoridad para contestar la ampliación de la demanda, será de veinte días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación:

“Artículo 212.-...

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación”.

a).-REQUISITOS

De conformidad con el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, el cual ha quedado transcrito con anterioridad, el término que asimismo ahora tendrá la autoridad para contestar la ampliación de la demanda, será de veinte días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación:

Independientemente de que el escrito de contestación a la ampliación de la demanda también debe reunir todo lo requisitos a que se refiere el artículo 213 del propio Código Fiscal:

“Artículo 213.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

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 se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

VI. (DEROGADA, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 5 DE ENERO DE 1988)
(REPUBLICADO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 11 DE ENERO Y 1 DE FEBRERO DE 1988)

(DEROGADO ULTIMO PARRAFO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 15 DE DICIEMBRE DE 1995)”

Resulta claro que en los términos de la fracción IV de ese numeral, la autoridad en dicho escrito contestatorio podrá esgrimir sus argumentos de defensa en contra de los concepto de impugnación hechos valer por el actor en su ampliación de su demanda. Como se ha comentado esta instancia de contestación a la ampliación de la demanda fue formalmente reconocida hasta nuestro Código Fiscal en vigor.

Por último, en los términos del “artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, 10 días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, el Magistrado instructor notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, por lo que si son presentados en tiempo, deberán ser considerados al dictarse la sentencia.” Al vencer dicho plazo de los cinco días, con alegatos o sin ellos quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa, debiendo la Sala del conocimiento pronunciar sentencia dentro de los sesenta días siguientes, esto último de conformidad con lo dispuesto por el artículo 236 del propio ordenamiento legal.

3.9.-RESOLUCIÓN EXPRESA PRONUNCIADA Y NOTIFICADA CON POSTERIORIDAD A LA DEMANDA

En otros muchos casos, una vez que se está siguiendo juicio contra una resolución Negativa Ficta, o incluso concluido este, la autoridad notifica al particular la resolución expresa recaída a la misma instancia.

En el caso de que dicha resolución le fuera favorable al particular, lo cual es inusual, en nuestro concepto aconsejaríamos que el mismo exhibiera una copia de dicha resolución en el juicio entablado en contra de la Negativa Ficta, siendo que la Sala que esta conociendo del juicio puede tomar perfectamente dicha resolución como un allanamiento de la autoridad a las pretensiones del particular en los términos del tercer párrafo del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, el cual claramente establece que “en la contestación de la demanda antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante y revocar la resolución impugnada”. Y de ser el caso, el juicio debe ser sobreseído con base en los artículos 202 y fracciones I y XI, y 203, fracción II, del propio ordenamiento legal, esto es, bajo la consideración de que el actor ya no afecta el interés jurídico del demandante o porque de la constancia de autos aparecen que ya no existe el acto reclamado.

Por el contrario, si la resolución que se le notifique al particular le es desfavorable, en nuestra opinión el mismo debe impugnarla, pues de lo contrario correría

el riesgo de que dicho acto se tuviera como consentido. Incluso, en la demanda respectiva, se aconsejaría no solamente hacer valer agravios de forma en contra de dicha resolución expresa por estar configurada la ficta, sino, ad cautelam, también de fondo, ello con el objeto de que dicho particular siempre se encuentre en un estado de absoluta seguridad jurídica.

No obstante lo anterior hay quienes opinan que si se ha configurado la Negativa Ficta respectiva, ya no se debe impugnar ninguna resolución expresa notificada con posterioridad, opinión que si bien puede encontrar un apoyo técnico jurídico, se nos hace sumamente arriesgado para el particular.

Entonces, "la Sala que conozca de dicha resolución expresa deberá anularla bajo la propia consideración de que si al respecto se ha configurado una Negativa Ficta, tal resolución expresa no puede surtir ningún efecto jurídico, pues, se insiste, a una única instancia de un particular sólo puede recaer una única resolución por parte de la autoridad."⁴³

Sobre el particular, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación han emitido las siguientes tesis de jurisprudencia:

"NEGATIVA FICTA, MOMENTO QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA PARA DETERMINAR SI EXISTE LA.-El momento en 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 esta a la autoridad demandada, por lo que cualquier resolución emitida notificada con fecha posterior a la mencionada presentación no puede tomarse en consideración no obstante que no se haya emplazado a juicio la demandada."

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la federación

Volumen: 85 Sexta Parte

Tesis: Administrativa (aislada)

Pág. 57

⁴³ Rueda Del Valle. Iván. Qb_Cit. Pag 113

La Tesis aislada que antecede al comentario en dicho, sostiene que desde que se presenta la demanda para ser analizada en cuanto a su procedibilidad se deberá de hacer el conteo para saber desde ese momento la procedencia de dicha demanda instaurada en contra de la autoridad, este es el momento procesal oportuno para determinar su existencia y no después de habersele corrido el traslado respectivo a la autoridad emplazada a juicio.

"NEGATIVA FICTA. UNA VEZ CONFIGURADA E INICIANDO EL JUICIO FISCAL CORRESPONDIENTE, LA AUTORIDAD NO PUEDE DESVIRTUARLA MEDIANTE RESOLUCIÓN EXPRESA.-Si la autoridad ante la que se promovió el recurso, no dicta resolución dentro de 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. "

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 85 Sexta Parte

Tesis: Administrativa (aislada)

Pág. 58

"NEGATIVA FICTA.-LA AUTORIDAD SE ENCUENTRA IMPEDIDA A DICTAR RESOLUCIÓN 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 sustrae 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."

R. No. 308/70

Primera Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Primera Época . Año XXXV. Nos.412-414.

Abril-Junio 1971

Tesis: I-TP-935 (aislada)

Pág. 7

La autoridad después de que ha sido emplazada a juicio no deberá de dictar resolución expresa del mismo juicio, pues esta se encuentra pendiente de instancia y por una máxima de derecho que dice que a una misma instancia no se le dará más de una resolución, cualquier resolución que pudiera dictar la autoridad emplazada a juicio se deberá de tener por no dictada conforme al derecho.

"NEGATIVA FICTA.-SE CONFIGURA AUN CUANDO LA AUTORIDAD EMITA SU RESOLUCIÓN DESPUÉS DE QUE SE LE NOTIFICA LA DEMANDA.-

No es correcto que la autoridad formule su respuesta a las promociones de los particulares con posterioridad a la fecha en que se notifique la demanda por las Salas de este Tribunal, en relación a la negativa ficta que se les imputa, toda vez que para entonces ya se había configurado la citada negativa ficta en los términos del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación."

R. No. 165/73

Primera Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Primera época. Año XL. Nos.478-480. Octubre-Diciembre 1976

Tesis: I-TP-1491 (aislada)

Pág. 15

Se piensa que una autoridad que emite una resolución expresa una vez que esta enablado un juicio contra la negativa ficta recaída a la misma instancia, debiera ser sancionadas por su proceder, teniéndose que impugnar de todas formas por seguridad jurídica tal resolución expresa, con el trabajo y costos que ello representa para el particular, para los Órganos Jurisdiccionales y también para las unidades administrativas encargadas de la defensa jurídica de las propias autoridades.

CAPÍTULO CUARTO

4.1.-ACUMULACIÓN DE LOS JUICIOS DE NEGATIVA FICTA Y LA RESOLUCIÓN EXPRESA.

En relación con lo expuesto en el apartado anterior, si el particular opta por impugnar la resolución expresa notificada posteriormente a la presentación de la demanda entablada contra la Negativa Ficta, se ha discutido también mucho si los juicios respectivos son o no acumulables.

Al respecto, el artículo 217, fracción II, del Código Fiscal de la Federación reconoce dentro del juicio contencioso administrativo como incidente de previo y especial pronunciamiento al de "acumulación de autos". Por su parte, el artículo 219 de dicho ordenamiento legal, relativo a las causales de acumulación, textualmente dispone:

"Artículo 219.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.

III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros."

En los términos de dicho artículo, si bien es cierto que ninguna de sus fracciones se especifica que sean acumulables los juicios en los que se impugne una Negativa Ficta y una resolución expresa caídas a la misma instancia, pensamos que dicha situación puede

encontrar genéricamente en la hipótesis prevista en la fracción III del artículo 219 del Código Fiscal de la Federación , que se trata de actos que sean unos antecedentes de otros.

Es decir, en este concepto los juicios en los que se debate una Negativa Ficta y una resolución expresa sí deben acumularse, máxime si lo que se pretende resolver de fondo es la misma problemática.

Por su parte, en los términos del artículo 221 del propio Código Fiscal de la Federación , en principio el incidente de acumulación debe tramitarse ante el Magistrado instructor que este conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, en este caso ante el Magistrado instructor al que se le haya turnado el asunto de la Negativa Ficta.

Toda vez que en términos del mismo numeral la acumulación puede tramitarse de oficio, se aconseja desde el escrito de demanda en el cual se impugna la resolución expresa, pedir la remisión de este expediente a la Sala que esté conociendo del juicio entablado contra la Negativa Ficta, a efecto justamente de que se estudie su posible acumulación.

Cabe señalar, que los términos del tercer párrafo del artículo 222 de nuestro Código Fiscal de la Federación, la acumulación no podría decretarse en el caso de que en alguno de los juicios se hubiese cerrado la instrucción, o bien, por encontrarse en diversas instancias, supuestos en los cuales se tendría que decretar la suspensión de procedimiento en trámite hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro juicio.

Ahora, suponiendo que los dos juicios fueran acumulados,” debe decretarse nula de pleno derecho a la resolución expresa si de las constancias de autos obra que la misma se notificó con fecha posterior a aquella en la que el particular presentó su demanda en contra de la Negativa Ficta”⁴⁴, criterio que de forma similar a sustentado la Cuarta Sala Regional Metropolitana de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la pieza aislada que se pasa a transcribir:

**“JUICIOS ACUMULADOS SOBRE NEGATIVA
FICTA Y EXPRESA.-CASO EN QUE DEBE DE**

⁴⁴ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 116

ANULARSE LA RESOLUCIÓN EXPRESA Y ESTUDIAR EL FONDO DE LA NEGATIVA FICTA.- En los juicios acumulados en que se impugne las resoluciones ficta y expresa que deviene en de la misma instancia, la resolución 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 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 por qué 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 jurídica jurisdiccional ante un único conflicto. En cuanto a la negativa ficta debe estudiarse el fondo y resolver de acuerdo con las constancias de autos

Juicio No.8394/85.- Y su acumulado 3905/86.- Sentencia de 19 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.-Magistrada Instructora : Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. José G: Acero Rodríguez.”

Tercera Época

Instancia: Cuarta Sala Regional Metropolitana

R.T.F.F Quinta época. Año I. No. 10. Octubre 1988

Tesis: III-PSR-IV-7

Pág. 43

También existe una tesis adversa de la Sala Superior del propio Tribunal Fiscal, en la que, sin realmente dar un sustento legal, se sostiene que los juicios en los cuales se impugna una Negativa Ficta y una resolución expresa recaídas a la misma instancia no son acumulable, debiéndose dictar sentencias conforme con las constancias de cada juicio. Dicha tesis, que creemos alejada de toda realidad, es del tenor siguiente:

"NEGATIVA FICTA Y RESOLUCIÓN EXPRESA IMPUGNADAS.-NO SON ACUMULABLES AUN REFIRIÉNDOSE A LA MISMA PETICIÓN.-Si la autoridad demandada de negativa ficta dicta resoluciones respecto a la misma cuestión, la demanda sobre esta resolución expresa no tiene porqué ser acumulada al primer juicio, pues se trata de determinaciones diferentes y definitivas. En consecuencia, tampoco procede sobreseer en el primer asunto, sino dictar sentencia conforme las consecuencias de autos en cada juicio.

Revisión No.748/78. Resuelta en sesión de 6 de julio de 1979, por mayoría de cinco y uno más con los resolutivos y uno en contra. Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez. Secretario: Lic. José Tejeiro Narro.”

Segunda Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Año II. No. 9. Julio-Diciembre 1979

Tesis: II-TASS-798 (aislada)

Pág. 93

No obstante a dicha tesis, cabe mencionar que por lo general las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si proceden a la acumulación de este tipo de juicios, actuación que indubitablemente se encuentra ajustada a derecho.

Como hemos revisado en este apartado, la acumulación debe de proceder, primeramente porque se trata de actos que son unos antecedentes o consecuencia de los otros, porque así lo permite nuestro Código Fiscal de la Federación, que también nos habla que podrá ser de oficio, más sin embargo es preferible pecar de inocente y pedir la acumulación de los juicios de dicha resolución expresa al del juicio de Negativa Ficta, señalando en que Sala Regional se encuentra y proporcionando el número de expediente, el momento procesal oportuno es en nuestro ocurso inicial de demanda ante el Magistrado instructor que se vaya a turnar nuestro juicio de nulidad.

Por economía procesal se tendrá que turnar el nuevo expediente que combata la resolución expresa al juicio de Negativa Ficta interpuesto con anterioridad, salvo que éste último se encuentre en la etapa de cierre de instrucción teniéndose que suspender el primero hasta que se dicte resolución definitiva dentro del juicio contra la Negativa Ficta.

4.2.-DESISTIMIENTO DEL ACTOR EN UN JUICIO DE NEGATIVA FICTA POR HABERSE EMITIDO UNA RESOLUCIÓN EXPRESA

En aquellos juicios en los que se debate una resolución Negativa Ficta y posteriormente la autoridad da a conocer una expresa recaída a la misma instancia (o sea acompañándola a su escrito de contestación de demanda o notificándola posteriormente), “se llega a dar el caso de que el particular, a sabiendas de que su acción contra la Negativa

Ficta es procedente, se desiste del primer juicio e interpone otro combatiendo la citada resolución expresa, según esto para simplificar los trámites.”⁴⁵

El anterior proceder lo estimamos sumamente peligroso, pues conforme a una estricta técnica procesal y acorde con el principio de que a una única instancia del particular sólo puede recaer una resolución por parte de la autoridad, en nuestra opinión el juicio entablado en contra de la Negativa Ficta se tendría que sobreseer de conformidad con el artículo 203, fracción I, del Código Fiscal de la Federación que a la letra nos dice:

“Artículo 203.- Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante”

Pero, por consiguiente, dicha resolución de Negativa Ficta presuntamente adversa a los intereses del particular quedaría firme. Por lo que cabría con la resolución expresa, en el caso correspondiente debe declararse su nulidad de pleno derecho, por haber recaído a la misma instancia una diversa resolución.

La resolución de la autoridad objeto o materia de la acción de nulidad únicamente puede serlo la resolución ficta, nunca más lo será la resolución expresa. De admitirse esta última posibilidad, sería hacer nula a la institución del silencio administrativo, mostraría gravemente que la resolución expresa posterior está revocando a la resolución Negativa Ficta. Este fenómeno no la autoriza ninguna norma procesal vigente.

Por las consideraciones expuestas anteriormente la demanda promovida contra la resolución expresa dictada con posterioridad a la impugnación de la Negativa Ficta, es totalmente improcedente.

Otra cosa es que como estrategia procesal el actor impugne la resolución expresa, pero sin que previamente se desistan contra la ficta, y pidiendo la acumulación de los juicios, como se admite en la siguiente jurisprudencia de la Sala Superior:

⁴⁵ Rueda Del Valle Iván. Ob. Cit. Pag 132

“NEGATIVA FICTA Y RESOLUCIÓN EXPRESA.- SON ACUMULABLES.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 219, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, procede la acumulación de dos o más juicios en los casos en que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios. En efecto, si después de haberse configurado la resolución negativa ficta, la autoridad demandada dicta resolución expresa, la demanda de esta última tiene que ser acumulada al primer juicio, ya que tanto la negativa ficta como la resolución expresa, derivan del mismo recurso administrativo en que se recurre la multa impuesta a la actora, actualizándose de ésta forma los supuestos del citado precepto.

Contradicción de Sentencias No. 1/88.-Juicios de Nulidad 6153/87 y 2573/86.-Aprobada en sesión de 27 de junio de 1989, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.-Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez.”

Tercera Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F Año II. No.19. Julio 1982

Tesis: III-JSS-A-6

Pág. 9

Por lo que para finalizar se recomienda no desistirse de la Negativa Ficta, y en caso de que exista una resolución expresa se demande (ad cautelam) ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pero siempre pidiendo su acumulación al juicio que se lleva contra la Negativa Ficta.

4.3.-JURISPRUDENCIA (ORDEN CRONOLÓGICO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA)

“NEGATIVA FICTA.- IMPUGNABILIDAD DE LA, Y OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA.-La negativa ficta, tácita o presunta, pueden configurarse respecto de la instancia en la que se pretende la reconsideración de un proveído definitivo; y es impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación una vez transcurridos los noventa días que señala el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, con independencia de la fecha en que el recurrente haya quedado notificado del proveído que combatió mediante recurso administrativo, aunque esté no estuviera expresamente previsto en la ley, y, de acuerdo con el texto anterior el artículo 19 del mismo Código, no surfa efecto jurídico alguno. Por tanto,

sobreser el juicio considerando extemporánea la demanda, es violatorio de la tesis jurisprudencia del Pleno del Tribunal, de 29 de enero de 1940, puesto que el acto impugnado es la negativa ficta y no la resolución que dio motivo al recurso administrativo.

Juicio 1806/63. Resolución del Pleno, Recurso de Queja de 27 de octubre de 1965. Ponente, Magistrado Juvencio Ibarra Gámez.”

Primera Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Primera Época. Año XXIX. No. 337. Enero-Diciembre 1965-1966

Tesis: I-J-468

Pág. 44

“NEGATIVA FICTA.-SE CONFIGURA EN CUALQUIER ASUNTO QUE SE A COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL.-La figura de la negativa ficta debe ser atribuible a las autoridades fiscales o administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares, en el término que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, llegando inclusive a presentarse esta situación, cuando los organismos descentralizados encargados de otorgar las pensiones civiles o militares no resuelven las solicitudes de los beneficiarios en el lapso de noventa días.

C.S. no. 5/70.-Resuelta el 10 de octubre de 1972, por unanimidad”

Primera Época

R.T.F.F. Primera Época Año XXXVI, 4º Trimestre de 1972

Tesis: I-J-129

Pág. 50

“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 instancia 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 noventa 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 recurso 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 la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.

Revisión No 692/81. Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982, por unanimidad de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.-Secretario: Lic. Áurea López Castillo.

Revisión No 701/78. Resuelta en sesión de 12 de marzo de 1982, por unanimidad de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.-Secretario: Lic. Raúl A. Pallares Valdez.

Revisión No 1626/81. Resuelta en sesión de 12 de marzo de 1982, por unanimidad de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.-Secretario: Lic. Raúl A. Pallares Valdez.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 124 (Texto aprobado en sesión de 6 de abril de 1982)."

Segunda Época

Instancia: PLENO

R.T.F.F Segunda Época. Año IV. No. 28. Abril 1982

Tesis: II-J-124

Pág. 375

“NEGATIVA FICTA.- EN TÉRMINOS DE 90 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 92 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- La figura de la negativa ficta establecida por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación es atribuida también a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de noventa días, en relación con cuestiones que corresponda a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, porque aunque el precepto legal se refiere expresamente a las autoridades fiscales, y se explica porque originalmente el Tribunal Fiscal sólo tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al decir ampliando su competencia el legislador estimó innecesario hacer precisiones de vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa ampliación tendría las características de todo el sistema del juicios de nulidad. Así se desprende del artículo 26 de la Ley Orgánica de este Tribunal que dispone que cuando una ley otorga competencia a el Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la

Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene un decreto el hacer posible el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa y concretamente al juicio de nulidad ante este Tribunal, a pesar del silencio de las autoridades administrativas distintas de las fiscales, si sus resoluciones expresas están sujetas al control jurisdiccional de este propio Cuerpo Colegiado.

Revisión No 701/78. Resuelta en sesión de 18 de febrero 1982, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez.

Revisión No 701/78. Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982, por unanimidad de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.-Secretario: Lic. Áurea López Castillo.

Revisión No 1541/80. Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982, por unanimidad de 6 votos y 1 en contra. Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 125 (Texto aprobado en sesión de 6 de abril de 1982)."

Segunda Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Segunda Época. Año IV. No. 28. Abril 1982

Tesis: II-J-125

Pág. 376

“NEGATIVA FICTA.-LA IMPRUDENCIA DE LA INSTANCIA O PETICIÓN FORMULADA POR EL PARTICULAR NO TRAE CONSIGO LA INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN 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 por improcedente dentro del término que la ley fija o a falta de el 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.

Revisión No 1544/81. Resuelta en sesión de 30 de abril de 1982, por unanimidad de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Revisión No 77/82. Resuelta en sesión de 23 de junio de 1982, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretaria: Lic. Ethel Lizette Rodríguez Arcovedo.

Revisión No 1541/80. Resuelta en sesión de 24 de junio de 1982, por unanimidad de 6 votos y 2 en contra. Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: Lic. Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 135 (Texto aprobado en sesión de 9 de julio de 1982).”

Segunda Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F Año IV. No. 31. Julio 1982

Tesis: II-J-135

Pág. 683

“RECURSO DE REVISIÓN.-SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE BIEN LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA.-De conformidad con el artículo 204 de el Código Fiscal de la Federación, en el caso de negativa ficta la autoridad debe dar los fundamentos y motivos de su resolución en la contestación de demanda. En consecuencia, si las autoridades demandadas no contestan la demanda interpuesta por el particular en contra de una resolución negativa ficta, debe considerarse que precluyó su derecho para dar los fundamentos y motivos de su resolución, razón por la cual si la autoridad pretende dar la fundamentación y motivación de la resolución en el recurso de revisión, los agravios correspondientes deben considerarse inoperantes.

Revisión No 1544/81. Resuelta en sesión de 30 de abril de 1982, por unanimidad de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Revisión No 77/82. Resuelta en sesión de 23 de junio de 1982, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretaria: Lic. Ethel Lizette Rodríguez Arcovedo.

Revisión No 562/82. Resuelta en sesión de 24 de junio de 1982, por unanimidad de 6 votos y 2 en contra. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretaria: Lic. Ethel Lizette Rodríguez Arcovedo.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No.153 (Texto aprobado en sesión de 8 de diciembre de 1982)."

Segunda Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F Año V. No. 36. Diciembre 1982

Tesis: II-J-153

Pág. 334

“NEGATIVA FICTA Y RESOLUCIÓN EXPRESA.- SON ACUMULABLES.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 219, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, procede la acumulación de dos o más juicios en los casos en que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios. En efecto, si después de haberse configurado la resolución negativa ficta, la autoridad demandada dicta resolución expresa, la demanda de esta última tiene que ser acumulada al primer juicio, ya que tanto la negativa ficta como la resolución expresa, derivan del mismo recurso administrativo en que se recurre la multa impuesta a la actora, actualizándose de ésta forma los supuestos del citado precepto.

Contradicción de Sentencias No. 1/88.-Juicios de Nulidad 6153/87 y 2573/86.-Aprobada en sesión de 27 de junio de 1989, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.-Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez."

Tercera Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F Año II. No.19. Julio 1982

Tesis: III-JSS-A-6

Pág. 9

“NEGATIVA FICTA IMPUTABLE AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-NO ES IMPUTABLE MEDIANTE RECURSO DE INCONFORMIDAD.-La negativa ficta atribuida a el Instituto Mexicano del Seguro Social, no es impugnabile mediante el recurso de inconformidad previsto por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, pues dicho recurso procede contra los actos definitivos del mencionado Instituto, los cuales, para estar en condiciones de atacarlos, es necesario conocer su texto, a fin de estar en aptitud de formular las defensas que a los intereses del afectado convenga, en relación con la fundamentación y motivación de la resolución respectiva, situación que no es posible cuando se está ante una negativa ficta. Por su parte, la Ley del Seguro Social no establece un procedimiento para el supuesto de que se controvierta una negativa ficta, como acontece en el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pues el artículo 210 del Código Fiscal de la

Federación, concede al demandante el derecho de ampliar su demanda, toda vez que en la contestación de la demandada la autoridad fundamentará y motivará su actuación y hasta entonces el particular conocerá dichos fundamentos y motivos, y estará en aptitud de combatirlos jurídicamente. De aceptarse el supuesto de que en contra de una resolución negativa ficta se debe interponer obligatoriamente un recurso administrativo, contraría y desnaturaliza la figura misma, ya que la autoridad tiene la oportunidad de resolver una instancia o petición planteada en el tiempo que marca la ley, y en el caso de ser omisa al respecto, la propia ley señala que el interesado tiene derecho a accionar la vía de defensa pertinente, para así obligar a la autoridad a dar una respuesta pues bien puede ésta dejar de resolver indefinidamente las subsecuentes promociones que se le hagan, ocasionando un perjuicio mayor al particular, lo que hace necesario que por un principio de seguridad jurídica, la impugnación correspondiente a una resolución negativa ficta se haga ante un órgano diverso de la autoridad administrativa, que no es otro más que el Tribunal Fiscal de la Federación. Además de lo anterior, la última parte del citado artículo 274, expresamente señala que las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnadas, se entenderán como consentidos y una resolución negativa ficta no puede ser consentida, solamente las resoluciones expresas.

IV-P-SS-44

Juicio No. 2379/97-06-01-2/99-PL-08-04.-Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 1º de septiembre de 1999, por mayoría de 9 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Valdez Lizárraga.-Secretaria: Lic. Mónica Guadalupe Osornio Salazar.

IV-P-SS-56

Juicio No. 5344/98-11-04-1/99-PL-02-04.-Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 19 de enero del 2000, por unanimidad de 8 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Malpica Lamadrid.-Secretaria: Lic. Juana Griselda Dávila Ojeda.

IV-P-SS-64

Juicio No. 17461/97-11-09-3/99-PL-11-04.-Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 19 de enero del 2000, por mayoría de 7 votos a favor y 1 con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.-Secretaria: Lic. Ma. de Lourdes Pérez Ocampo.-Tesis: Lic. Martín García Lizama”.

Quinta Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F. Quinta época. Año I. No. 3. Marzo 2001

Tesis: IV-J-SS-4 (aislada)

Pág. 11

“RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, NO PROCEDE INTERPONERLO CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA ATRIBUIDA AL IMSS. -El artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, establecía que cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideraran impugnabile algún acto definitivo dictado por el Instituto, acudirían en inconformidad, en la forma y términos que establecía el Reglamento correspondiente; por tanto el recurso de inconformidad sólo procedía en contra de resoluciones expresas, mas no en contra de resoluciones negativas fictas; afirmación que se sustenta de la interpretación armónica del precepto citado al inicio y de las disposiciones del Reglamento que regula su trámite. Efectivamente, conforme a los artículos 1º, 3º y 4º del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, el particular debe precisar el acto impugnado señalando la fecha de su notificación. Además, el medio de defensa debe presentarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo recurrido, hipótesis que sólo puede pronunciarse cuando el acto administrativo controvertido tiene forma expresa escrita y, por tanto, es susceptible de ser notificado; cuestiones que no se actualizan en el caso de una negativa ficta, ya que esta figura constituye una ficción de Ley, por virtud de la cual se considera que la autoridad ha resuelto en sentido negativo lo solicitado por el particular, motivo por el cual no consta por escrito ni puede ser objeto de notificación; lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que el Reglamento mencionado no contiene disposición alguna para obligar a la autoridad a proporcionar los motivos y fundamentos su actuación, en caso de una negativa ficta, ni establece la posibilidad de que el particular pueda ampliar el medio de defensa, para combatir dichos motivos y fundamentos. Además, no puede considerarse que el particular está obligado a impugnar la negativa ficta ante el propio Instituto, pues se haría nugatorio el efecto que se busque a través de la negativa ficta, que no es otro sino que el particular tenga la certeza de que las autoridades van a resolver su instancia en breve término. Por todo lo anterior, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación debe entenderse en el sentido de que los medios de defensa a través de los cuales puede impugnarse una negativa ficta, son por un lado, el recurso administrativo si así lo decide el particular y siempre y cuando la ley administrativa que rija el acto establece expresamente esta opción-cuestión que no acontece tratándose del recurso de inconformidad-; o bien, el juicio de nulidad ante este Tribunal, ya que en el juicio contencioso administrativo el Código Fiscal de la Federación establece las normas conducentes para la impugnación de las resoluciones negativas fictas.

IV-P-SS-47

Juicio No. 253/97-05-01-3/99-PL-07-04.-Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 1º de septiembre de 1999, por mayoría de 8 votos a favor; 2 más con los puntos resolutiveos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.-Secretario: Lic. Miguel Ángel Luna Martínez.

IV-P-SS-48

Juicio No. 2375/97-06-04-01-3/99-PL-01-04.-Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 20 de octubre de 1999, por mayoría de 8 votos a favor, 1 voto más con los puntos resolutiveos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Miguel Ángel Luna Martínez.

IV-P-SS-75

Juicio No. 5049/98-11-09-1/99-PL-11-04.-Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 26 de abril del 2000, por mayoría de 10 votos a favor y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.-Secretario: Lic. Cesar Octavio Irigoyen Urdapilleta.”

Quinta Época

Instancia: Pleno

R.T.F.F Quinta época. Año I. No. 3. Marzo 2001

Tesis: IV-J-SS-5 (aislada)

Pág. 13

Haciendo un comentario de lo que ha integrado jurisprudencia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, realmente se puede ver que no es mucha la que existe a razón de este tema en concreto, la Negativa Ficta como se puede ver en esta relación histórica las jurisprudencias que han quedado descritas se puede observar que se pueden generar de procedimientos muy en particular , pero en la cual su constitución como lo son sus elementos fundamentales para que surja a la vida jurídica, ha sido la misma desde sus inicios, el tiempo para su configuración, el cual si ha variado a través del paso del tiempo, la forma en la cual puede ser impugnada ante la ley , su acumulación, etcétera.

4.4.-PROPUESTAS

Después de haber analizado, los problemas que se pueden llegar a presentar al momento de querer impugnar una resolución Negativa Ficta, nos hace pensar que aun no esta totalmente regulada en nuestro Código Fiscal de la Federación.

Esto es, se puede hablar de una figura jurídica introducida en nuestra legislación de 1936 (Ley de Justicia Fiscal de 1936), que si ha sufrido una evolución, pero que todavía existen lagunas al respecto.

Esta falta de regulación aunada a las artimañas como puede ser dictar resolución expresa ya habiendo sido emplazada la autoridad a juicio contra una resolución ficta, esta clase de litigios, han convertido a la institución de la Negativa Ficta en una verdadera pesadilla para los particulares que se deciden a combatir el silencio de la autoridad por medio de la vía legal correspondiente.

Se dice, que realmente hay que ser un verdadero especialista en esta materia para evitar perder un juicio, siendo que en muchas veces eso resulta caro, y hay que tener en cuenta que la figura de la Negativa Ficta se le puede presentar a cualquier persona en cualquier estrato social como por ejemplo a un pensionado ante una resolución negativa del Instituto Mexicano del Seguro Social, y muchas veces no pueden pagar esos costos.

Como se ha dicho, en un sin número de casos, la falta de una buena regulación expresa de la institución, provoca en muchos casos que la misma Negativa Ficta se les revierta a los particulares, los cuales llegan a perder sus litigios por meros formalismos legales, aunque en el fondo les asista la razón.

Luego entonces se vuelve a insistir que una figura que fue creada en beneficio de los administrados se les pueda revertir por falta de regulación jurídica.

Sustentado lo anterior se propone lo siguiente:

1.-De seguirse como hasta ahora con el mismo criterio de que el silencio de la autoridad se interpretará como una negativa hacia el particular como lo indica nuestro Código Fiscal de la Federación, se le debería de regular de una manera más amplia, de

esta manera se tendría una mejor seguridad jurídica hacia el gobernado que quisiera impugnar una Negativa Ficta.

2.-Según se advierte en este trabajo, mucha de la problemática se da una vez que el particular presenta su demanda impugnando una resolución Negativa Ficta y la autoridad demandada ya habiéndose emplazado correctamente a juicio de nulidad fiscal, posteriormente emite y/o notifica una resolución expresa con el propósito de desvirtuar la ficta o inclusive como ya se analizó, como un engaño.

En este caso pienso que debería de quedar prevista una multa a la autoridad responsable de emitir dicha resolución misma que será impuesta por el Magistrado Instructor de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto.

3.-Así, para dar fin a este Capítulo IV se propone la siguiente reforma a nuestro Código Fiscal de la Federación :

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

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

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.

El momento para determinar la existencia de una resolución Negativa Ficta, será el de la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una vez que la autoridad o autoridades demandadas han sido emplazadas a juicio de nulidad fiscal no podrán resolver expresamente o notificar dicha resolución, pues en caso de hacerlo se le aplicará una multa a la autoridad responsable de emitir dicha resolución misma que será impuesta por el Magistrado Instructor de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La resolución Negativa Ficta es el sentido de la respuesta que la ley presume que ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular, cuando la autoridad omite resolverlo en un plazo previsto por el Código Fiscal de la Federación. Su objetivo es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente.

SEGUNDA.- La institución de la Negativa Ficta tiene en principio una naturaleza procesal, pero la cual, de ser ejercida, configurará plenamente una resolución. El término para la configuración de una Negativa Ficta será en principio de tres meses sin que se notifique la resolución expresa, un elemento esencial para la configuración de una resolución Negativa Ficta, lo es que se impugne la misma, interponiendo los medios de defensa respectivos contra dicha resolución presuntamente adversa, pues solo de esa manera nace como tal a la vida jurídica.

TERCERA.- Por lo que hace a la vía procesal refiriéndonos a la defensa, la impugnación de una Negativa Ficta por ser una resolución administrativa y contemplada por nuestro Código Fiscal de la Federación se hará por regla general ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

CUARTA.- La Negativa Ficta constituye en sí una resolución desfavorable para el particular, mientras que la reclamación por la violación al derecho de petición no. En otras palabras, mientras en el amparo por violación al derecho de petición se buscará simplemente el provocar una resolución por parte de la autoridad, la que puede ser en cualquier sentido, la Negativa Ficta ya constituye una resolución propiamente dicha en sentido adverso.

QUINTA.- En el juicio seguido contra una Negativa Ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe resolverse sobre el fondo del asunto, o sea, de forma definitiva. En cambio, el amparo por violación al derecho de petición únicamente provocará que el Juez de Distrito competente le ordene a la autoridad omisa dictar su resolución en un plazo fatal, pero dicho Juez no puede de ninguna manera entrar al estudio del fondo del asunto.

SEXTA.- Para efectos de la configuración de una resolución Negativa Ficta no basta que transcurra el término específico dentro del cual la instancia debió ser resuelta o, en su defecto, el de tres meses previsto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación; sino que es preciso, además, que el particular impugne dicha resolución ficta en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, siempre y cuando la autoridad no le haya notificado una resolución expresa recaída a la misma instancia.

SÉPTIMA.- Si dicha resolución expresa, notificada posteriormente a la demanda de la Negativa Ficta, le fuera favorable al particular, lo cual es inusual, en nuestro concepto aconsejaríamos que el actor exhibiera una copia de dicha resolución en el juicio entablado en contra de la Negativa Ficta, siendo que la Sala que esta conociendo del juicio puede tomar perfectamente dicha resolución como un allanamiento de la autoridad a las pretensiones del particular en los términos del tercer párrafo del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

OCTAVA.- Si la resolución expresa que se le notifique al particular le es desfavorable, en nuestra opinión, el mismo debe impugnarla, pues de lo contrario correría el riesgo de que dicho acto se tuviera como consentido. Incluso, en la demanda respectiva, se aconsejaría no solamente hacer valer agravios de forma en contra de dicha resolución expresa por estar configurada la ficta, sino, ad cautelam, también de fondo, ello con el objeto de que dicho particular siempre se encuentre en un estado de absoluta seguridad jurídica.

NOVENA.- La Sala que conozca de dicha resolución expresa **mencionada en la conclusión anterior** deberá anularla bajo la propia consideración de que si al respecto se ha configurado una Negativa Ficta, tal resolución expresa no puede surtir ningún efecto

jurídico, pues, se insiste, a una única instancia de un particular sólo puede recaer una única resolución por parte de la autoridad.

DÉCIMA.- Los juicios en los que se debate una Negativa Ficta y una resolución expresa sí deben acumularse, pues se impugnan actos que son unos antecedentes o consecuencia de los otros, máxime si lo que se pretende resolver de fondo es la misma problemática, el incidente de acumulación debe tramitarse ante el Magistrado instructor que este conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, en este caso ante el Magistrado instructor al que se le haya turnado el asunto de la Negativa Ficta.

DÉCIMA PRIMERA.- La acumulación puede tramitarse de oficio, pero se aconseja pedirlo desde el escrito de demanda al Magistrado que vaya ser el instructor de este juicio que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el cual se impugna la resolución expresa, pedir la remisión de este expediente a la Sala Regional y señalar el número de expediente del juicio entablado contra la Negativa Ficta, a efecto justamente de que se estudie su posible acumulación.

DÉCIMA SEGUNDA.- Debe decretarse nula de pleno derecho a la resolución expresa, si de las constancias de autos obra que la misma se notificó con fecha posterior a aquella en la que el particular presentó su demanda en contra de la Negativa Ficta, por lo que cabría con la resolución expresa, en el caso correspondiente debe declararse su nulidad de pleno derecho, por haber recaído a la misma instancia una diversa resolución.

DÉCIMA TERCERA.- La resolución de la autoridad objeto o materia de la acción de nulidad únicamente puede serlo la resolución ficta, nunca más lo será la resolución expresa. De admitirse esta última posibilidad, sería hacer nula a la institución del silencio administrativo, mostraría gravemente que la resolución expresa posterior está revocando a la resolución Negativa Ficta, como estrategia procesal el actor puede impugnar la resolución expresa, pero sin que previamente se desista contra la ficta, y pidiendo la acumulación de los juicios.

DÉCIMA CUARTA.- Se propone la siguiente reforma a nuestro Código Fiscal de la Federación :

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

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

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.

El momento para determinar la existencia de una resolución Negativa Ficta, será el de la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Una vez que la autoridad o autoridades demandadas han sido emplazadas a juicio de nulidad fiscal no podrán resolver expresamente o notificar dicha resolución, pues en caso de hacerlo se le aplicará una multa a la autoridad responsable de emitir dicha resolución misma que será impuesta por el Magistrado Instructor de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto.

BIBLIOGRAFÍA.

1.- BAENA PAZ GUILLERMINA MARIA EUGENIA
Instrumentos de Investigación
México editorial Mexicanos Unidos S.A, 1986

2.- BURGOA IGNACIO
Las Garantías Individuales
México editorial Porrúa,1994

3.- CARRASCO IRIARTE HUGO
Diccionarios Jurídicos Temáticos
segunda serie, derecho fiscal, segunda parte
Vol.3 L-Z, Segunda edición
México, editorial Oxford,2002

4.- CASTRO JUVENTINO V.
Garantías y Amparo
México, editorial Porrúa, 1986

5.- DE LA GARZA SERGIO F.
Derecho Financiero Mexicano
México, editorial Porrúa, 1975

6.- FLORES ZAVALA ERNESTO
Elementos de Finanzas Públicas
México, editorial Porrúa, 1961

7.- FRAGA GABINO
Derecho Administrativo.
México, editorial Porrúa,1985

8.- GARCÍA-PELAYO Y GROSS RAMÓN
Diccionario Enciclopédico Larousse Plus
México D.F 1994

9.- HERDUÁN VIRUÉS DOLORES

Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación
México, compañía editorial continental,1961

10.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Diccionario Jurídico Mexicano Torno I-O.
editorial Porrúa y universidad nacional autónoma de México,2001

11.- MARGAÍN MANAUTOU EMILIO

Introducción al Estudio del Derecho Tributario
México, editorial universitaria Potosina, 1985

12.- MARTÍNEZ BAZAVILVAZO ALEJANDRO

Guía para Defenderse ante los Actos de las Autoridades Fiscales Instancias y Medios
de Defensa
México, editorial taxx,2000

13.- MONROY MENDOZA LUIS GABRIEL

Manual del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia
Fiscal y Administrativa
México, editorial taxx,2002

14.- REYES ALTAMIRANO RIGOBERTO

Diccionario de Términos Fiscales. Tomo II
México, editorial taxx ,2001

15.- RODRÍGUEZ LOBATO RAÚL

Derecho Fiscal
México, editorial Harla,1983

16.- RUEDA DEL VALLE IVÁN

La Negativa Ficta
México, editorial themis, 2000

17.- SANDOVAL GALINDO LUIS EDMUNDO

Resolución y Efectos de los Recursos Administrativos en Materia Fiscal Federal
Guadalajara México, editorial Indetec, 1998

18.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
Disco Óptico, IUS2004 México 2004

19.- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa
Especialización en Materia Procesal Fiscal
Tomo I y III, México D.F 2000

20.-TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
Disco Óptico, México 2004

LEYES

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.-Código Fiscal de la Federación de 1981
- 3.-Código Fiscal de la Federación de 2002
- 4.-Código Fiscal de la Federación de 2003
- 5.-Código Fiscal de la Federación de 2004 (en vigor)
- 6.-Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa