



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**REFORMA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO
37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CON
LA FINALIDAD DE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE
SEGURIDAD JURÍDICA QUE RECAE A LAS
INSTANCIAS O PETICIONES QUE SE FORMULEN A
LAS AUTORIDADES FISCALES.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A N:

**DIANA MARCELA LOYOLA SÁNCHEZ
Y LEONEL CESÁREO TENORIO**

A S E S O R:

LIC. MARTÍN LÓPEZ VEGA

BOSQUES DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2012



FES Aragón



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS DIANA MARCELA

A DIOS:

GRACIAS SEÑOR JESÚS, por el maravilloso regalo de la vida, por las bendiciones recibidas, por darme una familia como la que tengo y por permitirme llegar a este momento donde con satisfacción y alegría culmino mis estudios de licenciatura, ¡¡¡GRACIAS!!!

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS

SUPERIORES ARAGÓN:

Agradezco la oportunidad que me brindó de formar parte de esta Facultad, permitiéndome realizar mis estudios profesionales.

A MI ASESOR EL LICENCIADO MARTÍN

LÓPEZ VEGA:

Gracias Licenciado por su paciencia, tiempo y disponibilidad para ser guía y contribuir en la elaboración de este trabajo de investigación.

A MIS PADRES:

Estas líneas son poco para agradecerles todo lo que por mi han dado y lo que han hecho para llegar a este momento, es un sueño que requirió de esfuerzos y sacrificios y que gracias a Dios hoy vemos juntos hecho realidad.

Gracias porque desde su trinchera y a su manera manifiestan su amor y entrega. Perdón a por las fallas que como hija he tenido y por los malos momentos que les he hecho pasar pero jamás olviden que los amo y que son mi gran orgullo y ejemplo a seguir.

A TI PAPÁ: Gracias por tu ejemplo que dice más que tus palabras por alentarme y enseñarme a seguir intentándolo hasta lograr lo que se quiere. Un día me dijiste que querías ver mi nombre como autora de un libro y hoy aquí esta papi **TE QUIERO MUCHO.**

A MI MAMÁ: Mujer de entrega, lucha y fortaleza para seguir adelante, gracias por tus sacrificios, cuidados y paciencia al educarme, gracias porque con amor me has enseñado a valorar sus esfuerzos, a valorar lo que se tiene y a luchar por lo que se quiere. Gracias sencillamente por ser mi madre... **TE QUIERO MUCHO.**

† A MI TIERNO AMOR:

Con profundo cariño quiero darte las gracias abuelita Cira, gracias por tu ternura, por consentirme, por haberme querido tanto, por la confianza en mí para lograr mis metas. Vives por siempre en mi corazón y hoy como en todos los momentos especiales en mi vida estás conmigo, **TE QUIERO MUCHO ABUELITA.**

A MIS HIJOS JHOVAN Y SANTIAGO:

Mis pequeños que con sus besos, abrazos y la magia de su sonrisa son el motor de mi vida. A ustedes amores les pido perdón por este tiempo en que les robé a mamá Marce, perdón por esos días en que con ustedes no jugué, por las comidas apresuradas. Gracias por ser participes de este momento gracias por su apoyo y paciencia que me permiten llegar a este momento.

Gracias hijos por darme la oportunidad de cursar la carrera más importante como mujer, el Título más grande de lo dan ustedes momento a momento al llamarme ***MAMÁ***, Dios los bendiga siempre, **LOS AMO.**

Jhovis, ahora si mi amor **YA ACABÉ.**

A MIS HERMANOS:

Mirna y Victor, gracias por ser mis compañeros, amigos y hermanos, por sus consejos, apoyo, por creer en mí y alentarme para alcanzar mis metas, pero sobre todo gracias por el amor para mí y para mis hijos. Este logro es también posible gracias a ustedes. LOS QUIERO MUCHO PEKE Y PANFI.

A LEONEL:

Al final pero no por eso menos importante, gracias amigo, esposo, compañero de batallas que sin importar los momentos difíciles seguimos adelante, logrando concluir la tesis y así cumplir una meta juntos. Deseo que con éxito y amor juntos logremos sacar adelante nuestro proyecto más importante NUESTRA FAMILIA.

Con cariño y profundo agradecimiento a mi familia, tíos, primos y amigos por ser parte de mi vida y de este proyecto.

LA REALIDAD COMIENZA DE UN SUEÑO . . .

GRACIAS DIOS Y FAMILIA POR VIVIRLO

CONMIGO.

AGRADECIMIENTOS LEONEL

DEDICATORIA.

A Leonel Jhovan y a Rodrigo Santiago por ser los motivos principales para vivir cada día y por ser mí fuerza para salir adelante, razones suficientes para dedicarles este proyecto de vida y alcanzar las metas trazadas.

GRACIAS:

A DIOS:

Por cada día de vida, por la oportunidad de dejarme ver la luz por permitirme cumplir un logro tan importante en mi vida como el que hoy alcanzo y sobre todo por darme la esperanza de seguir creciendo día a día.

A NUESTRA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN:

Por darme la oportunidad de realizar una carrera profesional en tan honorable Institución.

AL LICENCIADO MARTÍN LÓPEZ VEGA:

Por su paciencia y apoyo al elaborar este proyecto de tesis que aunque por una u otra razón no se concluía se mantuvo presente para la realización del mismo.

† **A MI PADRE FELIPE:**

Quien a pesar de ya no estar aquí, se que siempre caminarás a mi lado, que tú desde el cielo y yo aquí, podemos decir juntos y con orgullo lo logramos, que no fallamos a la pregunta que nos hacían de que quería ser de grande e inmediatamente les respondíamos abogado, lo cumplimos.

A TI MARCELA:

Por compartir este proyecto de vida, por un logro más juntos, porque a pesar de los momentos difíciles juntos hemos aprendido a salir adelante.

A MI FAMILIA:

Nana, madre y hermanos, por su apoyo incondicional y sobre todo por la confianza que en mi depositaron porque al final del día este triunfo también es de ustedes ya que juntos y con orgullo podemos decir lo logramos.

A MIS SUEGROS Y CUÑADOS:

Por el apoyo y el aliento para concluir esta etapa tan importante.

A MIS AMIGOS:

Por cada uno de los momentos vividos y por alentarme a concluir este proyecto de vida.

REFORMA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CON LA FINALIDAD DE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA QUE RECAE A LAS INSTANCIAS O PETICIONES QUE SE FORMULEN A LAS AUTORIDADES FISCALES.

INTRODUCCIÓN.	I
CAPITULO 1.	
EVOLUCIÓN NORMATIVA.	1
1.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.	1
1.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.	8
1.3 Código Fiscal de la Federación de 1966.	13
1.4 Código Fiscal de la Federación de 1981 en vigor.	17
CAPÍTULO 2.	
CONCEPTOS GENERALES DE LA NEGATIVA FICTA.	23
2.1 Acto administrativo.	23
2.2 Administración Pública.	34
2.3 Autoridad.	36
2.4 Autoridad fiscal.	37
2.5 Instancia.	39
2.6 Petición.	40
2.7 Pretensión procesal.	43
2.8 Principios generales del derecho.	43
2.9 Recurso.	46
2.10 Resolución.	47
CAPÍTULO 3.	
NATURALEZA DE LA NEGATIVA FICTA.	49
3.1 Concepto.	49
3.2 Naturaleza Jurídica.	51
3.3 Principios y Fuentes de la negativa ficta.	56

3.4 Elementos de la negativa ficta._____	58
3.5 Silencio Administrativo._____	63
CAPÍTULO 4.	
NORMAS Y ASPECTO PROCESAL DE LA NEGATIVA FICTA. _____	68
4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos._____	68
4.2 Código Fiscal de la Federación._____	70
4.3 Impugnación de una resolución negativa ficta._____	73
4.4 Recurso de Revocación._____	77
4.5 Recurso de Inconformidad._____	82
4.6 Recurso de la Ley del INFONAVIT._____	87
4.7 Juicio Contencioso Administrativo._____	89
4.8 Reforma al primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación._____	135
CONCLUSIONES. _____	137
BIBLIOGRAFÍA. _____	140

INTRODUCCIÓN.

Del análisis realizado al primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se observa que las instancias o peticiones que hace el gobernado a las autoridades fiscales, gozando esta de su potestad no siempre resuelve en el lapso de tres meses que contempla dicho artículo, y por su parte los particulares interponen los medios de defensa en contra de la instancia en cualquier tiempo mientras esta no se resuelva, estando ambas partes en un vacío legal; es así como se presenta este trabajo de tesis titulado: **“Reforma al primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, con la finalidad de cumplir con el principio de seguridad jurídica que recae a las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales”**.

En el primer capítulo, se mencionan los antecedentes de la negativa ficta en la legislación mexicana, se comenzará por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en la que encontramos su esencia en la exposición de motivos; se continua con el Código Fiscal de la Federación de 1938, donde la inclusión de la ampliación de la demanda es un aspecto fundamental tratándose de la negativa ficta; en el Código Fiscal de la Federación de 1966, el legislador suple otro vacío de importancia para la negativa ficta que era la forma de acreditar la existencia previa de una petición o instancia formulada por el particular, ya que en algunas ocasiones eran los particulares quienes abusaban demandando negativas fictas recaídas a peticiones inexistentes. Culminando con el Código Fiscal de la Federación de 1981, que es el que en la actualidad tiene vigencia, mismo que reguló hasta el 31 de diciembre de 2005 en su Capítulo VI denominado Del Juicio Contencioso Administrativo, la impugnación de una negativa ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo regulado ahora por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005.

Se presenta en el segundo acápite titulado *Conceptos generales de la negativa ficta*, las generalidades que se consideran de importancia para el presente trabajo, ya que al hablar de la negativa ficta estos son recurrentes, por lo que se mencionan el: acto administrativo, administración pública, autoridad, autoridad fiscal, instancia, petición, pretensión procesal, principios generales del derecho, recurso y resolución.

En el apartado tres, titulado *Naturaleza de la negativa ficta*, se presentan diferentes definiciones de la negativa ficta; se estudia su naturaleza encontrando que para algunos representa una ficción legal, mientras que para otros es un acto administrativo o bien se trata de una resolución administrativa. Se alude a los principios y fuentes de la negativa ficta, continuando con los elementos de la misma, los cuales son precisos para que esta se materialice o configure; se estudia el silencio administrativo, que nace como un instrumento para hacer viable la defensa procesal del particular frente a su petición.

Se concluye este trabajo de tesis en el capítulo cuatro titulado *Normas y aspecto procesal de la negativa ficta*, refiriéndose en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se encuentra consagrado el derecho de petición en su artículo 8º, siendo vulnerado por la autoridad al no contestar las instancias o peticiones que se le formulan. Se estudia el Código Fiscal de la Federación dispositivo medular, por contener en su artículo 37, la negativa ficta. Se prosigue con la impugnación de una resolución negativa ficta, es decir, los medios de defensa con los que se cuentan para refutarla, describiéndolos uno a uno, se inicia con el Recurso de Revocación regulado por el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 116 a 128, el Recurso de Inconformidad ante el IMSS, contemplado en la Ley del Seguro Social, toda vez que dicho Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo; proseguimos con el Recurso de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, recurso que procede cuando alguna autoridad del Instituto haya emitido previamente una resolución sobre algún asunto y ésta

sea injusta o contraria a Derecho y perjudique al patrón, al trabajador o a sus beneficiarios. Se analizará el Juicio Contencioso Administrativo, procedimiento jurisdiccional, a través del cual se da solución a una controversia, por violación o desconocimiento de un derecho, entre los particulares y las autoridades administrativas federales, así como el Juicio en Línea y el Juicio Sumario.

Es característica esencial de un estado de derecho proveer a los particulares de medios eficaces en contra de los actos de autoridad que lesionen sus intereses, es así como se concluye la presente investigación, proponiendo reformar el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, por estimarse una medida indispensable para salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

CAPÍTULO 1.

EVOLUCIÓN NORMATIVA.

Es ineludible estudiar los orígenes de la negativa ficta, ya que son la base de la regulación actual, permitiendo entender su progreso y transformación en el tiempo. Se comenzará el estudio con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Código Fiscal de la Federación de 1938 y el de 1966 respectivamente, finalizando con el Código Fiscal de la Federación de 1981, actualmente vigente.

1.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Durante el gobierno del Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, el 31 de agosto de 1936 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el primero de enero de 1937. Esta ley, elaborada por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión para la organización de los servicios hacendarios, aunque tuvo un corto período de vigencia de 1937 al 31 de diciembre de 1938, es importante ya que introdujo en el sistema jurídico la figura de la negativa ficta, creando simultáneamente el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano instituido dentro del Poder Ejecutivo para dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública para resolver problemas fiscales.

En su exposición de motivos, aspecto relevante de la mencionada Ley, señalaba:

“La nulidad se pronunciará siempre respecto de una resolución. Ésta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además, con las últimas orientaciones de la doctrina.

Es claro que como los artículos 8º y 16 constitucionales, obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y motivar

legalmente sus decisiones, una ley secundaria como lo 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 obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten.

No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía sino, por el contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.

En el estado presente de la legislación, el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y, cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas de fondo. La ley no hace otra cosa sino dar al particular el derecho de pasar desde luego al examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad.

El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales, de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, *si ha optado por ocurrir al tribunal, no podrá alegar como agravio la violación a los artículos 8º y 16^º*¹.

De la transcripción anterior destaca el hecho de que la Ley creaba una ficción legal para el silencio de la autoridad, surgiendo así, la figura de la negativa ficta, entendiendo que la sentencia del Tribunal Fiscal puede declarar

¹ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa transcrita de la Ley de Justicia Fiscal, México, 2005, pp., 21-22.

la nulidad de una resolución de esta naturaleza. La intención de esta institución, con base en la exposición de motivos, era conceder una protección más eficaz al particular frente al silencio de la autoridad en el sentido que si así lo desea, no está obligado a agotar dos juicios para entrar en defensa del fondo de la controversia, siendo el particular quien elige agotar el juicio de amparo para provocar la resolución expresa para después combatirla en un juicio diferente, o bien, impugnar la resolución negativa ficta en cuanto al fondo.

Dicha exposición de motivos dio origen al artículo 92 del Código Fiscal de 1966, conteniendo una sanción a la negligencia o silencio de la autoridad, explicando que con el precepto respectivo no se trata de limitar, reducir o coartar el derecho de los gobernados para acudir en amparo planteando violación a los artículos 8º y 16 constitucionales, referentes a las garantías individuales, hoy llamados Derechos Humanos, sobre derecho de petición, de fundamentación y motivación de los actos de autoridad.

La sanción consiste en imponer a la autoridad la obligación de resolver el fondo del problema, una vez que se ha configurado una resolución negativa ficta, es decir, que la autoridad al contestar la demanda que se instaure impugnando la resolución negativa ficta, no podrá dar como fundamentos de la resolución, situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían por ejemplo, la falta de personalidad, la extemporaneidad del recurso o de la instancia. El espíritu del legislador es claro, ya que una autoridad perfectamente puede desechar la instancia, o requerir para que se acredite personalidad o se subsane cualquier omisión procesal en forma inmediata, sin necesidad de que transcurran los 90 días hábiles a que se refería el artículo 92 del Código Fiscal de 1966.

Tal sanción resultaba especial ya que así como el particular pierde el derecho por su negligencia para que se resuelva el fondo de su asunto, también precluye el de la autoridad para desechar la instancia por situaciones procesales, que de manera habitual le permitirían fundar el desechamiento de la instancia, sin analizar el fondo, pero como sanción el legislador le imponía la

obligación de resolver forzosa y necesariamente el fondo del asunto, al configurarse la negativa ficta, no obstante que existieren los vicios procesales a que se hace referencia. La intención del Legislador era sancionar la negligencia de la autoridad, es decir, su silencio, pero existen casos especiales en que los acuerdos de trámite son de tal naturaleza, que desvirtúan lo que pudiera llamarse negligencia de las autoridades.

No obstante que la implementación de esta figura representó un gran avance en el ámbito fiscal y la exposición de motivos fue clara en su intención de dar mayor protección al gobernado y facilitar su defensa, la regulación de la negativa ficta en la Ley no fue suficiente para lograr el objetivo deseado.

El legislador solucionó de una manera práctica el silencio administrativo, al señalar expresamente que ante él mismo se crea una ficción legal con el objeto de permitir al particular acudir ante el medio de defensa que considere más conveniente, pudiendo optar por el juicio de amparo en virtud de existir una violación al artículo 8º de la Constitución, o bien demandar ante los Tribunales el fondo del asunto mediante esta ficción legal.

También señalaba claramente que si el particular hace uso del juicio de amparo reclamando una violación a su derecho de petición, esto implica el tener que interponer dos juicios, y menciona que la ventaja de esta ficción legal es el hecho de que en un sólo juicio se pueda ventilar el fondo del asunto.

Al no existir una respuesta a la promoción que presenta el particular por parte de la autoridad en el término legal, este supuesto produce que él tenga dos caminos: el primero, ir al juicio de amparo, como ya antes se mencionó, donde se señalaría como violación a su derecho de petición la falta de respuesta, y una vez que obtuviera una respuesta dentro de este juicio, si la misma le es adversa, tendría que interponer un nuevo juicio en contra de dicha respuesta dada por la autoridad a su promoción; el segundo camino será hacer uso de la ficción y en un sólo juicio resolver sobre el fondo de su petición,

siendo facultad exclusiva del perjudicado el determinar qué medio de defensa pretende interponer.

Es claro, que con el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal se pretendía sancionar el silencio de la autoridad, al disponer:

“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”.

Del anterior artículo se aprecia que la Ley de Justicia Fiscal en un inicio le daba efectos negativos al silencio de la autoridad, sin que de la redacción del precepto se indique que esos efectos eran a elección del particular, es decir, una vez transcurrido el término establecido en la Ley especial o el de noventa días sin que la autoridad de respuesta, por disposición expresa del artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, se consideraba como resolución negativa de pleno derecho, lo que impedía al particular apreciar libremente qué le era más ventajoso, si comenzar el debate de fondo o provocar la resolución expresa por vía de amparo, conforme a la exposición de motivos de la citada ley.

Ante esta situación, el particular ya no podía acudir en amparo para obtener una resolución expresa, porque por disposición de la Ley ya existía una resolución ficta contra la cual procedían, medios ordinarios de defensa, como lo era el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual tenía que agotarse antes de promover el juicio de garantías.

De igual manera, el citado artículo 16 de la referida Ley podía volverse inconstitucional y violatorio del artículo 8º de la Carta Magna al darle efectos negativos al silencio de la autoridad por el simple transcurso del tiempo eximiéndola de la obligación de emitir un acuerdo escrito y notificarlo en breve término al peticionario. Es decir, podía especularse que el precepto daba la oportunidad a la autoridad de no contestar en el término establecido en la Ley,

porque después de todo, el particular tendrá su resolución negativa transcurrido dicho término.

El propio artículo 16 no señalaba la manera en que se llevaría a la práctica, dejando con esto un importante vacío legal, situación que se preveía en dicha exposición de motivos de la abrogada Ley que establecía lo siguiente:

“Para terminar, quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta Ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la Ley, pues que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las normas de carácter accesorio y la organización administrativa Tributaria, ni modificarla en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo tratándose de las leyes que organizan servicios hacendarios, pues desea que en todo caso las deficiencias que presente sean subsanadas con la jurisprudencia del propio Tribunal que es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventajas, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada”.

De lo anterior se observa claramente por qué el legislador no abundó más sobre esta ficción legal, a la cual la doctrina le dio el nombre de negativa ficta, pues era su deseo que fuese el propio Tribunal Fiscal de la Federación quien, por medio de la jurisprudencia, estableciera las reglas de la misma.

Por lo que versa a la controversia del fondo del asunto, el maestro Iván Rueda del Valle explica que "... 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 de 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, y 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. Sin embargo, no debe dejar de reconocerse que lo anterior atenta contra los más elementales principios de seguridad jurídica para los administrados, pues no se concibe la creación de leyes sabidas imprecisas de principios, para irse subsanando posteriormente con la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales, o con otro tipo de resoluciones, lo que nos revela una absoluta falta de meditación y compromiso tanto de quienes promueven la iniciativa de esas leyes, como de quienes las aprueban, lo cual es muy habitual 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 de la cual nos ocupamos, ciertamente los administrados que acudían al Tribunal Fiscal de la Federación a demandar una resolución negativa ficta, quedan en muchas ocasiones en estado absoluto de incertidumbre jurídica, primero, por la falta de regulación expresa en la materia, y después porque muchas de las tesis de jurisprudencia que existen al respecto, emitidas por el propio Tribunal Fiscal como por los Tribunales del Poder Judicial Federal, resultan contradictorias entre sí"².

El hecho de que el legislador no realizó una amplia y mejor regulación respecto de esta nueva figura creó confusión, derivándose en conflicto para los particulares que querían hacer uso de esta ficción legal. En el aspecto procesal

² Cfr. RUEDA DEL VALLE, Iván, La Negativa Ficta en Materia Fiscal, Colección Obras Monográficas, Themis, México, 2000, pp., 5-8.

la impugnación de una resolución negativa ficta fue insuficiente para los fines que se pretendían con la nueva Ley, en el aspecto que no se especificó si el término para interponer la demanda era el genérico de quince días que regía para los actos administrativos expresos y, de ser así, a partir de cuándo debía computarse; o por el contrario, si podía interponerse en cualquier tiempo hasta antes que se dictara la resolución expresa, como se regula actualmente. De igual manera no se reguló como podía contestar la autoridad una demanda de esta naturaleza, ni que sucedería si no comparecía a juicio, como tampoco se señaló qué pasaba si durante el juicio la autoridad daba contestación a la instancia o petición del particular de manera independiente al proceso instaurado ante el Tribunal Fiscal.

1.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.

La Ley de Justicia Fiscal se consideró precaria, por lo que se confirió al Ejecutivo Federal facultades para expedir un Código que coordinara y sistematizara disposiciones en materia tributaria federal, es así que el 31 de diciembre de 1938 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Código Fiscal de la Federación para entrar en vigor el 1º de enero del año siguiente, abrogando la Ley de Justicia Fiscal.

El nuevo ordenamiento legal tenía más estructura, se encaminó a cuestiones impositivas a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 que era más procesal. En dicho Código se concentraron las disposiciones fiscales comunes que se encontraban dispersas en las leyes fiscales especiales, que en esencia es la función característica de un Código, regulando de manera más formal los servicios hacendarios, manteniéndose la figura de la negativa ficta en su artículo 162, que disponía:

“Artículo 162. 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”.

Al igual que la Ley de Justicia Fiscal, este Código jamás señaló si se podía impugnar la negativa de la autoridad, forma de hacerlo, el medio para realizarlo, el tiempo, etcétera, lo que en consecuencia produjo nuevamente que perduraran lagunas alrededor de la figura de la negativa ficta.

La redacción de la figura que regulaba el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal en nada cambió, sin embargo el legislador se percató de la problemática de esta figura, por lo que "... de conformidad con la reforma del 30 de diciembre de 1949, en el artículo 180 del Código de ese entonces, se previó el derecho por parte del actor de ampliar la demanda de nulidad, tratándose de negativa ficta, no otorgándose tal derecho a la autoridad para contestar la ampliación de la demanda, quebrantándose el principio de equidad de las partes frente al proceso legal. Por lo que los agravios de fondo no precisamente se tenían que hacer valer en el escrito inicial de demanda, sino que los mismos podían esgrimirse en la ampliación a la misma, una vez conocida la contestación por parte de la autoridad"³.

La necesidad de la ampliación de demanda en el juicio ante el Tribunal Fiscal ya había sido concebida por parte de los particulares, dado que sin esa figura procesal su capacidad de defensa se veía menguada. Con la reforma de 1949 al Código Fiscal de la Federación de 1938, los artículos 180, 195 y 204 establecían lo siguiente:

“Artículo 180. La demanda deberá contener:

- I. El nombre del actor y la casa que se señale para recibir notificaciones;
- II. El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo haya;
- III. La resolución o procedimiento que se impugne y las autoridades a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 168;

³ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, Derecho Procesal Fiscal, 2ª ed., Porrúa, México, 2009, p., 58.

IV. Los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación;

V. Las pruebas que el actor se proponga rendir; cuando ofrezca prueba pericial o testimonial, el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los peritos deban contestar.

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

El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la contestación de la misma, exclusivamente en los siguientes casos:

- a) Cuando se impugne una negativa ficta; y
- b) Cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda esté contestada”.

En realidad, ambos supuestos de procedencia para la ampliación de demanda se resumen en el inciso b) del artículo 180, porque es evidente que cuando se acudía en negativa ficta ante el Tribunal Fiscal, el particular no conocía los fundamentos de la resolución ficta, sin embargo, el legislador quiso ser preciso en cuanto a la negativa ficta.

Acorde a la lógica jurídica, el actor debe exhibir la instancia no resuelta ante el órgano jurisdiccional para acreditar su acción, por lo que, en el artículo 195 se hizo el señalamiento expreso quedando así:

“Artículo 195. El actor deberá acompañar con su instancia los documentos justificativos de su personalidad cuando no gestione en nombre propio, a menos que dicha personalidad le haya sido reconocida en el procedimiento dentro del cual haya emanado la resolución que reclame.

Igualmente deberá presentar el documento en que conste la resolución o actos 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".

De esta manera el legislador suplió otro vacío en la negativa ficta, que era la forma de acreditar la existencia previa de una petición o instancia formulada por el particular, pues si bien la autoridad abusaba de la no existencia de un término para impugnar la negativa ficta, en este caso eran los particulares los que en algunas ocasiones abusaban, y demandaban la negativa ficta recaída a instancias o peticiones inexistentes. Fue una introducción acertada por parte del legislador el solicitar que se exhibiera copia de la instancia no resuelta, pues al tener la certeza plena de la existencia de dicha petición la autoridad podía tener más elementos para saber cuál era la instancia no resuelta.

"Artículo 204. En la contestación de la demanda no podrá cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En caso de negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya a la misma".

La ley no estableció que la autoridad al contestar la demanda en la que se impugnaba negativa ficta y al defender la legalidad de la misma, estaba obligada de cierto modo a invocar los preceptos y motivos que la sostuvieran y ello podía ser combatido por el actor en su ampliación de demanda, sin embargo con los argumentos vertidos en la demanda no se desvirtuaba la legalidad de esos fundamentos y motivos, los vicios de falta de fundamentación y motivación de la resolución no quedaban purgados.

Una de las características de los actos administrativos es la presunción de validez, de manera que si la autoridad da a conocer los fundamentos y motivos de la resolución y éstos no son combatidos, ello trae como consecuencia que la presunción de validez de los actos subsista.

Por otra parte, como se observa la precaria intención del legislador en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en cuanto a la protección más eficaz del artículo

8º constitucional que intentó regular, ahora se ve materializado en el texto del Código Fiscal de la Federación de 1938, porque efectivamente, el particular ya no tenía que agotar dos procedimientos, es decir, un juicio de amparo en el que se obligara a la autoridad a emitir una resolución, y posterior a ello, acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación iniciando el debate de fondo, sino que con la presentación de la demanda ante el órgano jurisdiccional citado provocaba de cierta manera la resolución expresa, la cual se le daba a conocer en el mismo juicio para poder controvertirla vía ampliación de demanda, lo cual estaba regulado con mayor precisión y consecuentemente, otorgaba seguridad jurídica en cuanto a la negativa ficta para los particulares.

Cierto es que el legislador intentó mejorar la regulación respecto de la negativa ficta, sin embargo, sólo tuvo dos aciertos, el primero y más significativo considerar que se podía ampliar la demanda cuando estuviera en presencia de una negativa ficta, cuestión que a simple vista es lógica, toda vez que, si alguien impugna una resolución negativa ficta, es evidente que desconoce la ilegalidad de la resolución en sí misma, solamente puede saber que la autoridad no dio contestación en el tiempo que prevé el Código, pero de ninguna manera se puede suponer que vicio trae la misma, ya que será hasta que la autoridad conteste la demanda y señale los fundamentos y motivos de la misma que el particular se encontrará en posibilidad de impugnar el fondo del asunto. La segunda, es la introducción por vez primera del término de negativa ficta en nuestra legislación, pues si bien ya existía dicha figura no se le daba esa denominación, que surge en la doctrina y es llevada directamente a la modificación del artículo 180 antes mencionado.

Los cambios realizados al Código Fiscal de la Federación de 1938 no son lo suficientemente amplios para eliminar las lagunas señaladas con anterioridad, se podría considerar que las ampliaba, pues si bien se le concedía la oportunidad al particular de ampliar la demanda, no se señalaba que podía la autoridad contestar dicha ampliación de la demanda, por lo que se le dejaba en total estado de indefensión al romper el sistema de equidad procesal.

1.3 Código Fiscal de la Federación de 1966.

El 30 de diciembre de 1966 se promulgó el Código Fiscal de la Federación que sucedió al de 1938, después de 29 años de vigencia, el cual fue publicado el 19 de enero de 1967 en el Diario Oficial de la Federación, para entrar en vigor el 1 de abril de 1967, abrogando el Código anterior y presentando más regulaciones en cuanto a la figura de la negativa ficta.

En lo que se refiere al tema en estudio, los artículos 92 y 192, fracción IV y 194 incluyeron significativos avances, redactándose de la siguiente manera:

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

“Artículo 192. La demanda deberá ser presentada directamente al Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquél 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 a un 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 retrocederán 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 demandad 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 tener 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 ésta 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 y 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 haya sido designado albacea o representante de la sucesión”.

Se observa en el artículo 92 que fue poco más explícito que los anteriores al reiterar expresamente “... la obligación o 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 de noventa días. Sobre el particular, los artículos relativos a la Ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de 1938, no hacían alusión a dicha obligación, aún cuando la misma encontraría sustento genérico en el artículo 8º constitucional.

De igual forma que el Código de 1938, en el código en estudio, se seguía quebrantando el principio de equidad de las partes en el proceso legal, al no establecer aún, el derecho de la autoridad para contestar la ampliación a la demanda, aunque en la práctica sucediera todo lo contrario”⁴.

No interpretando que se le permite a la autoridad no contestar las instancias o peticiones violando la figura de la negativa ficta y el artículo 8º constitucional, ya que la expresión “deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días”, solo enfatiza la obligación constitucional que toda autoridad tiene de respetar el derecho de petición de los gobernados.

La reforma despejó una de las grandes dudas surgidas en la práctica, determinar cuál era el tiempo para interponer la demanda de nulidad en contra de una negativa ficta, toda vez que claramente se indicaba que no existía tiempo alguno, hasta en tanto que no se dictará la resolución expresa, pues en la práctica, al presentar los litigantes su demanda en contra de la negativa ficta, algunas de las autoridades cuya encomienda era la defensa de los asuntos, al contestar la demanda señalaban como una causal de improcedencia y sobreseimiento la extemporaneidad de las mismas, pues alegaban que se tenía que interponer la demanda quince días después de que se diera el plazo señalado para la configuración de la negativa ficta, situación ilógica, por lo que se introdujo la fracción V del artículo 192, que dispone: *cuando la Ley señale otro plazo*, así, la fracción IV del artículo 192 transcrito anteriormente esclareció en cuanto al plazo que tenía el particular para intentar el juicio contencioso administrativo contra una negativa ficta, pudiéndolo hacer en cualquier tiempo hasta antes que se dictara la resolución expresa.

El artículo 194 del abrogado Código Fiscal de la Federación de 1966 hacía referencia en lo concerniente a la ampliación de la demanda, que establecía lo siguiente:

⁴ *Íbidem*, p., 59.

“Artículo 194. El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes en que surta 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 esté contestada.

También procederá ampliar la demanda en el caso previsto por el artículo 165 de este Código”.

En este Código se separaron la demanda y la ampliación, asignándoles artículos distintos, sin embargo tampoco se estableció expresamente el derecho de la autoridad para contestar la ampliación de demanda, conservándose fracturado en la Ley el principio de equidad de las partes frente al proceso legal.

De las nuevas regulaciones de esta figura, es la que se señalaba en el artículo 204, el cual disponía:

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

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

El invocado artículo explicaba otro de los vacíos legales de la negativa ficta, siendo que la autoridad demandada no tenía la plena certeza de cómo contestar la demanda, y en este numeral “... se desprende que la autoridad en la contestación de demanda debía exponer los hechos y el derecho en que se apoyaba la misma, en otras palabras, debía fundar y motivar esa resolución que en principio era desfavorable al particular”⁵. En un principio se estableció en la legislación que el silencio de la autoridad debía interpretarse como una negativa a lo solicitado, para este tiempo la figura de la negativa ficta ya tenía una mayor conformación.

⁵ *Ídem.*

Si no había respuesta a una petición o instancia presentada por el particular en el tiempo que fijaran las leyes o, en su defecto, en el término de noventa días hábiles; ese silencio administrativo debía interpretarse como una resolución adversa a sus intereses.

En contra de esta ficción legal, el afectado podría interponer demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación en cualquier plazo después del término que ya se señaló, a la cual se tenía que adjuntar como prueba una copia de la petición o instancia no resuelta por la autoridad; ésta al contestar la demanda debía dar a conocer los hechos y el derecho que justificarán la supuesta negativa dada a la petición del particular; contra esa contestación de la demanda el particular sólo podía ampliar su demanda, es justo en ese momento cuando se integraba plenamente la litis.

En ningún momento se previó en la Ley la posibilidad de contestar la ampliación de la demanda por parte de la autoridad, aunque en el sentido de equidad procesal en la práctica sí se dio, por lo que al contestarse la ampliación de la demanda el Tribunal ya estaba en posibilidades de resolver la controversia planteada ante él. La figura de la negativa ficta creada por el legislador se fue enriqueciendo conforme surgían los problemas en el Tribunal.

1.4 Código Fiscal de la Federación de 1981 en vigor.

Este Código se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 y entró en vigor el 1º de enero de 1983, excepto el Título VI denominado “Del Procedimiento Contencioso Administrativo” que inició su vigencia el 1º de abril de 1983.

La negativa ficta en este nuevo Código Fiscal quedó regulada en el artículo 37 que disponía:

“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”.

Esta disposición cuenta con elementos más precisos para llenar los vacíos legales de códigos anteriores, ya que cambia el plazo de días a meses y señala claramente que el particular puede interponer “los medios de defensa” que desee en cualquier tiempo, siempre y cuando transcurra el plazo mencionado en dicho artículo, e igualmente aclara que, en caso de que no se interponga medio de defensa alguno, el particular no pierde el derecho de que le sea resuelta su petición, a demás de que modifica el vocablo término por el de plazo.

Para el año de 1985 es reformado el artículo 37 introduciendo un nuevo párrafo en el que se establece que cuando exista un requerimiento por parte de la autoridad, el cómputo del plazo para que se configure la negativa ficta empezará a correr a partir del momento en que se cumpla con dicho requerimiento, tal artículo quedó así:

“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.

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”.

Del proceso legislativo que culminó con la reforma del primer párrafo del artículo 37, mediante reglas de carácter general las autoridades fiscales establecían el término de tres meses para resolver las instancias planteadas, por lo que el 15 de diciembre de 1995 por publicación en el Diario Oficial, se llevó al texto legal el plazo de tres meses, para quedar de la siguiente manera:

“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.

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”.

Finalmente en el año de 1997, se introduce una excepción al plazo de tres meses que se señalaba como regla general, pues ahora establece que cuando se refiera a consultas de las señaladas en el artículo 34-A del Código Fiscal de la Federación en vigor, el plazo se amplía a 8 meses para que se considere configurada la figura de la negativa ficta, tal artículo establece:

“Artículo 34-A. Las autoridades fiscales podrán resolver las consultas que formulen los interesados relativas a la metodología utilizada en la determinación de los precios o montos de las contraprestaciones, en operaciones con partes relacionadas, en los términos del artículo 64-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, siempre que el contribuyente presente la información, datos y documentación, necesarios para la emisión de la resolución correspondiente. Estas resoluciones podrán derivar de un acuerdo

con las autoridades competentes de un país con el que se tenga un tratado para evitar la doble tributación.

Las resoluciones que en su caso se emitan en los términos de este artículo, podrán surtir sus efectos en el ejercicio en que soliciten, en el ejercicio inmediato anterior y hasta por los tres ejercicios fiscales siguientes a aquél en que se soliciten. La vigencia podrá ser mayor cuando deriven de un procedimiento amistoso, en los términos de un tratado internacional de que México sea parte.

La validez de las resoluciones podrá considerarse al cumplimiento de requisitos que demuestren que las operaciones objeto de la resolución, se realizan a precios o montos de contraprestaciones que hubieran utilizado partes independientes en operaciones comparables”.

Esta excepción obedece al hecho de que los métodos para determinar precios de transferencia son complejos y tardados, motivo por el cual se consideró pertinente ampliar el término normal para contestar la petición formulada con el objeto de permitir a la autoridad resolver dicha consulta de forma adecuada.

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.

Actualmente el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se encuentra redactado como a continuación se muestra:

“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”.

Es cierto que en la redacción de este artículo ya se ven plasmados los elementos esenciales de la figura y son acordes con la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que fue el primer ordenamiento que incluyó esta ficción. A saber:

- La autoridad no sólo debe emitir la resolución, sino también notificarla al interesado.

- Es al particular a quien le corresponde la elección de considerar que la resolución fue dictada en sentido negativo e interponer los medios de defensa procedentes o esperar a que se dicte la resolución expresa.

- Los medios de defensa pueden interponerse en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte resolución expresa.

Es preciso mencionar, que en cuanto a la impugnación de la negativa ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Código en cita reguló el juicio correspondiente en el Título VI denominado “Del Juicio Contencioso Administrativo” hasta el 31 de diciembre de 2005, quedando derogado por la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, para entrar en vigor el 1º de enero de 2006, en la exposición de motivos de la nueva Ley se encuentra su esencia, señalando que *el progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. Ningún estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad. La vigencia del*

estado de derecho depende, fundamentalmente, de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que lo rigen. Para ello, es indispensable una actuación íntegra y transparente de la autoridad, que brinde a los ciudadanos la certidumbre de que cuentan, en todo momento, con instituciones que garantizarán el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la ley. Es también obligación del estado promover la adecuación del marco legal para que este sea justo y responda a la realidad nacional, de manera tal que la ciudadanía esté convencida de que su interés está mejor protegido dentro de la legalidad que al margen de ella.

Los preceptos relativos a la figura en estudio no sufrieron grandes modificaciones. El 10 de diciembre de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El referido Decreto adiciona el Capítulo XI a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, bajo el título “Del juicio en la vía sumaria”, esta reforma, entró en vigor el 7 de agosto de 2011. El juicio en la vía sumaria encuentra su razón de ser en el desenvolvimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que desde su creación en 1936 ha pasado por distintas etapas de ampliación de competencia, planteando nuevos retos a su marco normativo y a la estructura orgánica en que soporta su actuación. Novedosamente se introdujo en la ulterior Ley el Juicio en Línea, que entró en vigor el 8 de agosto del 2011.

CAPÍTULO 2.

CONCEPTOS GENERALES DE LA NEGATIVA FICTA.

Tomando en cuenta que la negativa ficta es una figura que pertenece al derecho administrativo y que constituye una resolución atribuida a una autoridad administrativa, en particular, a una autoridad fiscal, es pertinente estudiar las generalidades de la figura en estudio, tales como: acto administrativo, administración pública, autoridad, autoridad fiscal, instancia, petición, pretensión procesal, principios generales del derecho, recurso y, resolución.

2.1 Acto Administrativo.

Se entiende que acto administrativo es toda declaración unilateral de la voluntad, realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos de forma inmediata.

Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa⁶.

Rafael De Pina Vara, en su Diccionario de Derecho lo describe como la “declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”⁷.

Se deduce que el acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa, competente y en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión expresa la

⁶ <http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>. 4 de octubre de 2011. 10:00 AM.

⁷ DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 36ª ed., Porrúa, México, 2007, p., 525.

creación, reconocimiento, modificación, trámite, declaración y extinción de derechos y obligaciones, es generalmente ejecutiva, y se propone satisfacer el interés general.

En la naturaleza se dan acontecimientos en los que no interviene la voluntad del hombre y a los que el derecho les atribuye consecuencias jurídicas, tales como el nacimiento, la muerte, entre otros. A estos acontecimientos se les atribuye la calidad de hechos jurídicos. Frente a ellos, existen acontecimientos en los que interviene la voluntad del hombre, los cuales se conocen como actos jurídicos y se definen como "... una manifestación de la voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen estos efectos"⁸.

El criterio de los Tribunales Federales, es preciso al establecer en la Tesis Aislada I.4o.A341 A, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Marzo de 2002, página: 1284, lo siguiente:

“ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. **El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.** CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 17ª ed., Porrúa, México, 2004, p., 841.

fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Los tratadistas Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza⁹ escriben: “la distinción entre actos y hechos jurídicos radica en que en los primeros existe una declaración de voluntad, dirigida al intelecto de los administrados, a través de la palabra oral o escrita, en cambio, el hecho carece de tales características en tanto implique sólo una actuación física, material o técnica”.

Clasificación.

Los actos administrativos se clasifican según el maestro Serra Rojas¹⁰ de acuerdo con los siguientes criterios: a) por su finalidad, los clasifica en instrumentales, definitivos y de ejecución; b) por las voluntades que intervienen en su formación los actos administrativos pueden ser unilaterales, complejos o colectivos; c) por su contenido y efectos jurídicos se clasifican en: favorables a los particulares, actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano y en actos de ejecución forzada; d) meros actos administrativos, que pueden ser de juicio, apreciación y opinión; e) por su radio de aplicación en actos reglados y actos discrecionales; f) por su contenido, en actos de trámite y actos definitivos; y g) por el campo donde producen efectos, los clasifica en actos internos y actos externos.

Los juristas Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza¹¹, en su Compendio de Derecho Administrativo nos dan su clasificación de acuerdo con a) el ámbito de su aplicación, que pueden ser internos y externos; b) los sujetos que intervienen, son simples y complejos; c) el margen de libertad para su creación, pueden ser reglados y discrecionales; d) los efectos que producen, si aumentan

⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et al.*, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, 5ª ed., Porrúa, México, 2002, p., 258.

¹⁰ *Cfr.* SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, primer curso, 28 ed., Porrúa, México, 2009, p., 245.

¹¹ *Cfr.* DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et al.*, *op. cit.*, p., 287.

derechos o los disminuyen o restringen para los administrados; e) los que hacen constar, certificaciones, registro, notificaciones y publicaciones; f) por el órgano que lo emite, en unipersonales y colegiados; g) la forma de expresión, puede ser expreso, tácito o presunto y, h) el sujeto al que se refiere, singulares o plurales.

Como se observa no existe gran diferencia entre las clasificaciones de los autores, así que se citarán los más relevantes:

➤ ***Por su finalidad.***

a) Actos instrumentales. Son los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, de trámite, preparación o en general de procedimiento.

b) Actos definitivos. Son aquellos con los cuales se da fin a un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la ley, sin embargo, no sólo los actos que ponen fin a un procedimiento tienen el carácter de definitivos, ya que para calificarlos así, se parte de la base que esos actos deben reflejar la última voluntad oficial y existen otros que no requieren un procedimiento previo para ello, su sola emisión y manifestación aislada es suficiente para que tengan ese carácter.

c) Actos de ejecución. Tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal.

➤ ***En cuanto al margen que tiene la autoridad administrativa para emitirlos.***

a) Actos reglados. Son “aquellos que la autoridad debe emitir necesariamente, cuando se dan los supuestos que la norma establece, sin dejar algún margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento”¹².

b) Actos discrecionales. Tienen lugar cuando la ley deja a la Administración un poder o margen de libre apreciación para decidir si debe

¹² *Íbidem*, p., 291.

obrar o abstenerse, o en qué momento debe hacerlo, o en fin, qué contenido va a dar a su actuación. Cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos se establece tácitamente la facultad discrecional.

➤ **Por su ámbito de aplicación.**

a) Internos. Son "...aquellos cuya existencia sólo se manifiesta dentro de la propia administración, por lo que no pueden producir efectos respecto de los particulares, como la orden de un superior a un inferior jerárquico"¹³.

b) Externos. Son los actos que van dirigidos a los particulares y por ello las consecuencias de derecho que producen se dan fuera de la Administración Pública.

➤ **Por su contenido.**

a) Constitutivos. Son actos que tienden a crear, modificar o suprimir una situación o una relación jurídica concreta, crean una situación jurídico-administrativa del destinatario, como lo es la expedición de una licencia o un permiso.

b) Declarativos. Pertenecen al grupo de todas las declaraciones sobre determinadas propiedades de personas o cosas, de cuya existencia o ausencia dependen las consecuencias jurídico administrativas.

➤ **"Por su forma de expresión.**

a) Expreso. El acto puede ser verbal, escrito o a través de señales. Lo normal es que los actos administrativos se realicen en forma escrita, sin embargo, también es posible que existan actos verbales, por ejemplo, las órdenes de un agente de policía o, tratándose de señales, las indicaciones que éste mismo de cuando dirige el tránsito.

b) Tácito. Se dan en aquellos supuestos que por vía de interpretación se permita deducir el sentido de la voluntad administrativa.

c) Actos presuntos. Son aquellos en los que el ordenamiento jurídico le asigna un efecto determinado a la conducta administrativa. Dentro de esta

¹³ *Ídem.*

forma de actos se incluye el silencio administrativo y sus consecuencias que pueden ser la negativa ficta y la afirmativa ficta”¹⁴.

Elementos.

La doctrina clasifica los elementos del acto administrativo en subjetivos, objetivos y formales.

➤ *Elemento subjetivo.*

Lo constituye la autoridad que en ejercicio de sus funciones emite el acto administrativo. Para ello entendemos que la autoridad administrativa debe ser competente, es decir, que el orden jurídico le otorgue las facultades precisas para emitirlo en razón de materia, grado, territorio y cuantía. Por lo que debe decirse que la actuación del funcionario público al emitir actos administrativos, debe estar exenta de error, dolo, violencia, e intimidación.

➤ *Elementos objetivos.*

Los elementos objetivos del acto administrativo son el objeto, el motivo y la finalidad.

- El objeto “...es la materia o contenido del acto; es decir, es aquello sobre lo que incide la declaración administrativa. En consecuencia, el objeto del acto administrativo está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece.

El objeto del acto administrativo debe contener ciertos requisitos: ha de ser lícito, posible y determinable. Es decir, que el contenido a que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, y que sea posible su realización y expresarse de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se le dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido”¹⁵.

- El motivo del acto administrativo está constituido por el conjunto de circunstancias y razones que la administración pública tuvo para emitirlo. En

¹⁴ *Íbidem*, pp., 269-270.

¹⁵ *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, Año II, Número 4, junio, 1997.

este sentido, la exposición del motivo es lo que el artículo 16 constitucional exige para todos los actos de autoridad cuando dispone que todos ellos deben estar fundados y motivados.

El motivo es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo; las consideraciones de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión: es el porqué del acto.

- La finalidad, es el propósito de interés público contenido en la Ley. Es el objetivo que se persigue con la emisión del acto, que en la materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público. Es el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.

Si el objeto del acto es lo que se persigue concreta e inmediatamente, la finalidad es de carácter general y a veces mediata. La falta de finalidad en un acto emitido con base en facultades discrecionales, es desvío de poder. Tampoco es admisible que el acto persiga fines de naturaleza privada o partidista.

➤ **Elementos formales.**

Los elementos formales del acto administrativo tienen que ver con el procedimiento para su exteriorización material, se integra con el procedimiento, la forma de declaración y la publicidad.

- “La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respecto de los derechos del particular, que de no llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto por la ley dará lugar a la ilicitud en el acto por vicios de procedimiento”¹⁶.

- En cuanto a la forma de declaración, por regla general debe ser escrito, como sucede en materia fiscal por disposición expresa del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación:

¹⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *et. al., op. cit.*, p., 269.

“Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

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

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa”.

El citado artículo en su fracción I dispone que los actos administrativos que se deban notificar deberán constar por escrito en documento impreso o digital; pero existen algunas excepciones en los que la exteriorización puede ser verbal, por medio de señales, de manera tácita o bien de manera presunta o ficta, lo cual hemos tratado cuando vimos lo referente a la clasificación de los actos administrativos por su forma de expresión.

- Los medios de publicidad del acto administrativo consisten en aquellas formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos, puesto que cuando el acto no se ha hecho del conocimiento del sujeto pasivo, y en algunos casos, de los terceros, no produce efectos jurídicos, razón por la cual la falta de publicidad no afecta la validez del acto, sino su eficacia.

Como especie de publicidad existen la publicación y la notificación. La primera se refiere a que el acto debe hacerse del conocimiento de los administrados mediante inserción en el Diario Oficial de la Federación, y la notificación, que es una forma de dar a conocer el acto de una manera particular y concreta, y no así general como es el caso de una publicación.

La Constitución Federal fija los requisitos de los actos administrativos, en los artículos 14 y 16 que en lo conducente prevén:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

[...]”.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]”.

Competencia.

La competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar, la ley le asigna a dicho órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano. Así tenemos que, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades.

Forma escrita.

El mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica, la forma escrita ha de reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma, claridad, etc.).

Fundamentación.

Fundamentar un acto implica indicar con precisión que ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión.

La fundamentación, es citar el artículo y ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público. No señalar las normas que dan fundamento legal al acto, vicia a éste.

Motivación.

El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto, es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado.

En México, aparte del citado artículo 16 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado estos requisitos, fijando que fundar las resoluciones administrativas implica señalar los preceptos legales sustantivos y motivarlas es mostrar en que caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos. Así lo establece y se transcribe la Tesis Aislada 4o.P.56 p., emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo XVI, Noviembre de 1994, página 450:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández.

No retroactividad.

El principio de la no retroactividad que el artículo 14 constitucional indica para la Ley, es aplicable a los actos administrativos. Dado que los órganos de la administración pública actuarán ejecutando la ley, es lógico concluir que sus acciones, no pueden lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

Esta garantía está concebida en el primer párrafo del artículo mencionado de la Ley Suprema en los siguientes términos: *“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”*. La retroactividad consiste, en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidos con antelación al momento en que entra en vigor, bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior, o bien alterando o afectado un estado jurídico preexistente, a falta de esta. El principio de la irretroactividad estriba en que una ley no debe normar a los actos, hecho o situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquieran fuerza de regulación.

Principio de legalidad.

Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

En términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la administración pública solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

El principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos; correspondiendo, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.

2.2 Administración Pública.

Es preciso para comprender el concepto de administración pública, tener en cuenta que puede ser estudiado desde dos puntos de vista, en el primero como actividad del Estado, es decir, tomando en cuenta la finalidad de dicha actividad, y en el segundo como estructura o de manera subjetiva, en la que se considera el conjunto de órganos jerárquicamente organizados dentro del Poder Ejecutivo.

Desde su criterio más objetivo la función administrativa del Estado puede darse en cualquiera de los tres poderes, ya sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial, porque la actividad administrativa esencialmente consiste en la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley¹⁷.

La administración pública es la actividad que realiza el Poder Ejecutivo, la función que realizan los órganos de la administración pública, es decir, se toma en consideración a la estructura del aparato estatal para definir la función administrativa.

¹⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *et. al., op. cit.*, pp., 34-35.

Existen diversos conceptos de administración pública, un ejemplo es el que nos ofrece el maestro Miguel Acosta Romero, precisando que la administración pública “es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada que cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica, y procedimientos técnicos”¹⁸.

Tradicionalmente se ha identificado a la administración pública con el Poder Ejecutivo, al utilizar el método de exclusión y apartar a los poderes Legislativo y Judicial para encontrar el concepto de administración pública, lo cual puede resultar confuso por las funciones administrativas que pueden darse dentro de los poderes citados.

Para los tratadistas Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, desde el punto de vista objetivo, la administración pública se conceptualiza como “la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos”¹⁹. La concreción de la actividad administrativa se contrapone con la abstracción y generalidad de los actos legislativos, en virtud de que atiende a casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales.

Se define como el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.

En opinión del Maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, es el mismo gobierno del Estado que se ejerce a través de múltiples órganos colocados dentro de una situación

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.*, p., 263.

¹⁹ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *op. cit.*, p., 89.

jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente o al Primer Ministro en los regímenes correspondientes.

La administración pública, además de tener este significado dinámico, también entraña el conjunto de dichos órganos estatales que dentro de su respectiva competencia ejercen funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados estrechamente a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad. La Administración Pública también equivale a la función administrativa del Estado esencialmente distinta de la función legislativa y de la función jurisdiccional²⁰.

2.3 Autoridad.

En el Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero de Ríos Granados se define a la autoridad como la “Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad”²¹.

Gabino Fraga afirma que cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Para otros autores la autoridad constituye todo el orden social y moral; porque sin ella no existiera la sociedad ni el orden, pues ni este ni aquella se conciben sin un poder legítimo, que ordene con fuerza coercitiva, contra la desobediencia.

²⁰ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 5ª ed., Porrúa, México, 1998, p., 26.

²¹ RÍOS GRANADOS, Gabriela, Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero, Porrúa/UNAM, México, 2007, p., 117.

El Maestro Ignacio Burgoa²² considera que autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.

Autoridad es el órgano del Estado facultado por la ley para emitir actos jurídicos de decisión, de manera unilateral, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas o de hecho y que afecten la esfera jurídica de los particulares, exigibles a través de la fuerza pública o de otras autoridades. Para el derecho administrativo, autoridad es la persona física, trabajador del Estado, dotada por la Ley de poder público. De ordinario representa al órgano administrativo, pero puede no serlo y estar investido de ese poder²³.

2.4 Autoridad fiscal.

Es necesario mencionar el concepto de autoridad fiscal ya que la negativa ficta es regulada por el Código Fiscal de la Federación, en principio, está referida a autoridades fiscales. El aparato estatal para lograr sus fines requiere allegarse de recursos, los cuales en su mayoría se obtienen de los gobernados, quienes se benefician de manera directa con las obras y servicios que el primero lleva a cabo. Es justamente en la actividad desarrollada para obtener recursos de los particulares donde surge el concepto de autoridad fiscal.

El maestro Arrijo Vizcaíno explica que fisco “es el órgano del Estado encargado de la determinación, liquidación y administración de los tributos”²⁴. Con lo estudiado en puntos anteriores, se define a la autoridad fiscal como el órgano de la administración pública facultado por la ley para emitir actos

²² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 38º ed., Porrúa, México, 2004, pp., 298-299.

²³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 2004, p., 247.

²⁴ ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho Fiscal, Colección de Textos universitarios, 15ª ed., Themis, México, 2004, p., 217.

jurídicos de decisión, de manera unilateral, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas o de hecho y que afectan la esfera jurídica de los particulares, exigibles a través de la fuerza pública o de otras autoridades en materia de determinación, liquidación y administración de los tributos.

La autoridad fiscal federal, es el órgano de autoridad que está investido de facultades de decisión y ejecución, en lo relativo a la actividad financiera del Estado, está encargado de la aplicación de ordenamientos legales en materia de recaudación, de las cargas impositivas que los gobernados deberán enterar en forma obligatoria e imperativa, para el sostenimiento del Estado; así como, el control del ingreso y distribución financiera de tales recaudaciones, de igual manera establece los mecanismos necesarios para la oportuna recaudación de dichas cargas impositivas.

Toda la actividad financiera del Estado mencionada anteriormente, está regulada en la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se prevé el establecimiento de los mecanismos necesarios y ordenamientos legales para la recaudación, que por concepto de impuestos, multas, derechos, productos y aprovechamientos, obtiene el Estado para su sostenimiento, de los que deben cooperar todos y cada uno de los gobernados en forma obligatoria con el Estado. Dicho artículo se transcribe a continuación:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

. . .

XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

[...]”.

2.5 Instancia.

Es el documento que se presenta ante la administración pública solicitando cualquier tipo de petición que origina la incoación procesal. Se reconoce que toda persona física o jurídica puede dirigir instancias a las administraciones públicas competentes y las cuales están obligadas a resolver.

“En su acepción más común, instancia significa requerimiento, petitorio, solicitud. Se dice, que los actos procesales se realizan de oficio o a instancia de partes, según que los realice el juez por iniciativa propia o a requerimiento de alguno de los interesados. En una acepción más restringida, se denomina instancia el ejercicio de la acción procesal ante el mismo juez. Así se entiende que instancia es acción, movimiento, impulso procesal”²⁵.

En una acepción más técnica instancia es la denominación que se da a cada una de de las etapas o grados del proceso, que van desde la promoción

²⁵ COUTURE, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Edit. B. de F., 4ª ed., Argentina, 2002, p., 139.

del juicio hasta la primera sentencia definitiva; o desde la interposición del recurso de apelación hasta la sentencia que sobre él se dicte²⁶.

El proceso se lleva a cabo en instancias o grados. Esto, se apoya en el principio de preclusión, ya que una instancia sucede a la otra o precede a la otra; y no es concebible una segunda instancia sin haberse agotado los trámites de la primera.

Couture señala que “la relación que existe entre el proceso y la instancia es la que existe entre el todo y la parte. El proceso es el todo; la instancia es un fragmento o parte del proceso. Pero esta circunstancia no obsta a que la instancia pueda constituir por sí sola todo el proceso”²⁷.

En los juicios de instancia única, instancia o proceso se confunden; aun en los juicios de instancia múltiple, la instancia constituye todo el proceso si el vencido renuncia a interponer el recurso de apelación. La instancia tiene una estructura particular que difiere entre la primera y las ulteriores. La primera tiene como característica la amplitud del debate y de recepción de materiales para allegarse de conocimientos. Las ulteriores, en grado de apelación, se circunscriben a lo requerido por la revisión de la sentencia apelada.

2.6 Petición.

Se entiende como el derecho de pedir o solicitar a las autoridades se expidan sobre determinada cosa o cuestión. Peticionar genera la obligación de responder a lo solicitado no a obtener lo peticionado. El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dispone:

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

²⁶ *Crf. CISNEROS FARÍAS, Germán, Teoría del Derecho, Trillas, México, 2001, p.,125.*

²⁷ COUTURE, Eduardo J., *op. cit.*, p., 140.

sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

Tal precepto establece que los funcionarios públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y restringe ese derecho para que sólo hagan uso de él los ciudadanos de la República en materia política.

Se establece como garantía individual el derecho de los gobernados para dirigirse a las autoridades estatales y obtener una respuesta a su solicitud o instancia planteada por escrito, que pueda tomar la forma de petición administrativa, acción o recurso.

De acuerdo con el artículo 8º constitucional, la autoridad es obligada de manera única a emitir un sólo acuerdo por escrito y hacerlo del conocimiento en breve término al peticionario y no a emitirlo en determinado sentido o a emitirlo debidamente fundado y motivado respetando las garantías de legalidad, porque a ello la obligan los diversos artículos 14 y 16 constitucionales, que no constituyen precisamente la garantía del derecho de petición.

El derecho de petición pertenece a las llamadas garantías de seguridad jurídica y se define como la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con la finalidad de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para exigir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente, este derecho tiene su origen en la evolución del régimen de *vindicta privada* en el que cada uno tenía el derecho de hacer justicia por su propia mano sin intervención de la autoridad Estatal y al comenzar la autoridad a intervenir en la impartición de justicia, el régimen cambió de manera que tenía que acudirse ante la autoridad para solicitar su

intervención, consagrándose así el derecho de petición del gobernado y el correlativo deber de la autoridad de contestar las peticiones planteadas.

El particular, al acudir en amparo planteando la violación al artículo 8º constitucional porque la autoridad se ha abstenido de dar respuesta a su petición, cuando se dicte sentencia en el juicio de garantías obligará a la omisa a que dicte el acuerdo respectivo y la notifique al gobernado; pero si la promoción que originó la controversia tiene que cumplir determinados requisitos contenidos en ordenamientos secundarios y estos fueron omitidos, la autoridad estará facultada para emitir un acuerdo en el que niegue lo solicitado o en el que indique que se omitieron dichos requisitos y en esa virtud deberán subsanarse, puesto que el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a emitir un acuerdo por escrito congruente con la petición y a notificarlo en breve término al peticionario.

Doctrinariamente se entiende como el: “Derecho reconocido por la Constitución a los ciudadanos, en virtud del cual estos pueden dirigirse a las autoridades en demanda de algo que estimen justo y conveniente. A este derecho hacen referencia los artículos 8º y 35, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo en breve término al peticionario”²⁸.

La negativa ficta tiene su origen en el derecho de petición porque es en virtud de éste que los particulares tienen la potestad de promover instancias o peticiones ante las autoridades fiscales y, aunque conforme a la garantía individual están obligadas a emitir una resolución por escrito

²⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, p., 405.

y hacerlo saber al peticionario, es decir notificarlo, lo que hace al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación es ofrecer una vía al particular para el caso en que la autoridad no de contestación a las instancias o peticiones que se formulen, cumpliendo con la obligación constitucional que le impone el artículo 8º de nuestra Carta Magna. Sin embargo los medios para impugnar la negativa ficta contemplada en el Código Fiscal, son diferentes a la forma de impugnar la violación al artículo 8º constitucional, como se detallará más adelante.

2.7 Pretensión procesal.

El Diccionario Jurídico Mexicano define: “Acción y pretensión son entidades jurídicas diferentes, pero no opuestas. La acción, como poder o facultad de provocar e impulsar la actividad jurisdiccional, al ser ejercitada, abre la posibilidad legal de que el juez resuelva sobre una pretensión que, integrando el contenido de una demanda, constituye el objeto del proceso”²⁹.

La pretensión procesal es el acto de declaración de voluntad en el cual se exige que un interés ajeno se subordine al propio, deducida ante juez, plasmada en la petición y dirigida a obtener una declaración de autoridad susceptible de ser cosa juzgada que se caracteriza por la solicitud presentada.

Es el acto en virtud del cual se ejerce la reclamación de un derecho ante un órgano judicial competente, frente al sujeto causante de la perturbación de la esfera jurídica del reclamante, quién pide a la Institución el restablecimiento del orden jurídico lesionado. La pretensión es el acto de voluntad de una persona, en virtud del cual reclama del Estado, por conducto de la jurisdicción, un derecho frente, o a cargo de otra persona.

2.8 Principios generales del derecho.

Los principios generales del derecho se encuentran en el sistema jurídico y son la materia, el contenido del cual se vale el legislador o los jueces

²⁹ *Íbidem*, p., 417.

para la elaboración de leyes o, suplir las insuficiencias que presentan las mismas, cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador. Es decir, al estudiar o aplicar la norma, los jueces y los juristas realizan un proceso lógico de abstracción y exteriorizan dichos principios al aplicarlos en la solución de distintas controversias, dotándolas de sentido, de coherencia y de factibilidad.

Tales principios son reconocidos como fuentes formales (supletorias) del derecho, son criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación. La obligatoriedad de estos principios no radica en que estén reconocidos o sancionados por la autoridad política, sino porque definen un comportamiento que la razón describe como necesario para el perfeccionamiento del hombre.

La función que los principios generales del derecho cumplen en el mundo de lo jurídico es triple: la de servir de normas supletorias a las leyes, la de auxiliar al intérprete del derecho en la búsqueda del verdadero sentido y significación de las normas jurídicas y la de constituir la fundamentación o base del derecho, expresan el comportamiento que conviene al hombre seguir en orden a su perfeccionamiento como ser humano.

En opinión del Doctor Azúa Reyes³⁰ el tema de los principios generales del derecho es asunto de primera importancia, no sólo en la filosofía del derecho como sustento de todo quehacer jurídico, ya sea éste el que ve a las relaciones del Estado con los particulares o a las de éstos entre sí. Si bien es cierto que el derecho público, urgido a las veces por las necesidades del apremio de superar la contingencia, tiene que permitirse licencias menos rigurosas que el derecho privado en el que la frontera entre los derechos de las partes juega un papel más estricto, en ambos territorios, sobre todo en los tiempos modernos, resulta ser un requisito *sine qua non* la labor jurídica desprovista de todo vicio de sustento meramente fáctico que pase por alto el

³⁰ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/Congreso07/Textos/6.pdf>. 19 de marzo de 2012. 14:22 PM.

rigor del carácter científico que dota de confiabilidad y eficacia al quehacer legislativo.

No es posible hacer una enumeración exhaustiva de los principios generales del derecho, pues el conocimiento de ellos se perfecciona poco a poco, por consiguiente su número y contenido varían.

Para este tema de investigación el principio que nos ocupa es el de seguridad jurídica. La función de las normas, aparte de ser la base que desencadena el acto de autoridad, consiste en que permite calcular las proyecciones y alcances de la propia acción. En este sentido el principio de seguridad jurídica consiste en el conocimiento que nos proporciona la ley para determinar nuestros derechos y saber en consecuencia el límite de nuestra posibilidad de actuar jurídicamente, esto, con independencia de la intervención de los órganos coactivos del Estado para hacer respetar nuestro derecho.

Tal principio es una garantía de estabilidad que exige la existencia de reglas eficaces, implica una dirección objetiva de la vida social que excluya criterios subjetivos y arbitrariedades, pues la incertidumbre pugna con la exigencia del orden.

“En nuestra Carta Magna encontramos que se establecen, por lo menos cuatro grandes rubros de derecho o garantías: las de seguridad jurídica, las de libertad, las de igualdad y las denominadas como económicas. Entre las garantías de seguridad jurídica destaca la garantía de derecho de petición, la cual es considerada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el numeral 8, mismo que determina, entre otras cosas, que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que la misma se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Concluye dicho artículo en su segundo párrafo con la determinación de que *A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.*

En ese tenor, se inscribe la obligación de la autoridad de responder a las consultas, peticiones, aclaraciones e incluso recursos; esto en todos los espacios de su actuación, resultando preponderante dicha obligación a ser observada por la autoridad en materia fiscal³¹.

La garantía de seguridad jurídica consagrada a nivel Constitucional, se encuentra en los numerales 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de nuestra Carta Magna.

La idea de seguridad se basa en los preceptos legales, es decir, el deber ser como criterio oficial del Estado, sin embargo, requiere de otro factor que si bien es acorde con éste, no necesariamente queda implicado en él, tal factor es la eficacia, que a su vez se halla condicionada por elementos como el aspecto técnico del derecho, el medio social, el desarrollo político. Consiste en un estado subjetivo del gobernado, que conoce ya sea por información o captación intuitiva que le otorga su conveniencia con el ambiente general; sus posibilidades de actuar, sus limitaciones en la conducta y las consecuencias que el derecho establece, tanto en el caso de actuar dentro de ese ámbito, como en el de traspasarlo.

La seguridad jurídica representa el conjunto de condiciones sociales de carácter jurídico que garantizan la situación personal de cada uno de los miembros de la comunidad, pues es una referencia que en el fondo se reduce a un conocimiento, al saber a qué atenerse.

2.9 Recurso.

Para que la administración pública verifique la legalidad de sus actos, a solicitud del gobernado, la ley establece un procedimiento que permite a la autoridad administrativa recorrer nuevamente el camino que siguió en su elaboración, a fin de verificar que su actuación se ajuste al orden legal vigente.

³¹ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, p., 55.

El recurso ha sido identificado como un medio de impugnación de los actos administrativos, pero también como la oportunidad que se le da a la administración pública para corregir sus errores, aunque ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o invalidación de una resolución ilegal.

En opinión del autor Hugo Carrasco Irriarte recurso es el: “Medio de impugnación establecido en la ley para que las personas que se consideran afectadas por un acto, ya judicial, ya administrativo, se defiendan con la finalidad de que el superior jerárquico o la misma autoridad que lo haya emitido, lo revoque, modifique o nulifique”³².

Es un proceso especial de impugnación en el que se critica y revisa el resultado procesal obtenido en la tramitación de un proceso principal. Así, el recurso tiende a garantizar la corrección de cualquier procedimiento, cuando el recurso está provisto con carácter normal, no se exigen motivos determinados para interponerlo y no se limitan los poderes judiciales del tribunal que ha de resolver el recurso, se dice que se trata de recursos ordinarios. En caso contrario, se habla de recursos extraordinarios.

2.10 Resolución.

El Diccionario de Derecho Fiscal lo define como el “Modo de dejar sin efecto una relación jurídica contractual, bien en virtud del mutuo disenso de las partes (resolución voluntaria), bien a causa del no cumplimiento de una de ellas, por imposibilidad del cumplimiento de la prestación o por la excesiva onerosidad de ésta (resolución legal)”³³.

³² CARRASCO IRRIARTE, Hugo, Diccionario de Derecho Fiscal, 3ª ed., Oxford, México, 2009, p., 654.

³³ RIOS GRANADOS, Gabriela, *op. cit.*, p., 442.

Se entiende que son las decisiones o providencias por medio de las cuales el juzgador decide sobre las peticiones de las partes en un proceso jurisdiccional. Las mismas se clasifican en:

1. Decretos: Son resoluciones por las que el juzgador dicta medidas encaminadas a la marcha del proceso, constituyen determinaciones de trámite.

2. Autos: Son resoluciones que afectan cuestiones procedimentales o de fondo, que surgen durante el proceso y son indispensables resolver antes de llegar a la sentencia para estar en condiciones de emitirse, los autos pueden ser de 3 tipos:

- Provisionales: Son determinaciones que se ejecutan de forma momentánea, provisionalmente, sujetos a una modificación o transformación en la sentencia.

- Preparatorios: Son resoluciones que hacen el camino dentro del proceso para la realización de ciertos actos.

- Definitivos: Son decisiones que impiden o paralizan la prosecución de un juicio.

3. Sentencias: Son resoluciones que ponen fin a la controversia conteniendo la aplicación de la ley general al caso concreto. Las sentencias pueden ser de 2 tipos:

- Interlocutorias: Son resoluciones que deciden una cuestión planteada dentro del proceso pero que no es la principal y que sin embargo requiere de una decisión final. Constituyen las resoluciones definitivas de los incidentes.

- Definitivas: Son las resoluciones judiciales que ponen fin a un proceso solucionando el litigio planteado de fondo haciendo la aplicación de la ley general al caso concreto. Las sentencias definitivas terminan con la instancia.

CAPÍTULO 3.

NATURALEZA DE LA NEGATIVA FICTA.

Existe una figura jurídica llamada negativa ficta, la cual se da cuando la autoridad no contesta a los requerimientos o instancias promovidas por el contribuyente en el plazo de tres meses, este capítulo se dedicará a su estudio, presentando los diferentes conceptos existentes de la negativa ficta, su naturaleza jurídica, así como los principios y fuentes de la misma, aludiendo como último punto al silencio administrativo.

3.1 Concepto.

Se entiende por negativa ficta de acuerdo al Diccionario de Derecho Fiscal como el “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 la contesta ni resuelve en un determinado periodo. En materia fiscal federal dicho lapso es de tres meses”³⁴.

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en vigor en su primer párrafo, dispone:

“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”.

Así, podemos entender que la negativa ficta es una ficción jurídica en virtud de la cual el particular puede considerar que la autoridad resolvió negativamente, en relación con la instancia o petición ante ella formulada, con la finalidad de impugnar la resolución negativa a través de los medios de defensa.

³⁴ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *op. cit.*, p., 534.

La negativa ficta es una ficción jurídica porque corresponde a un acto administrativo de los que la doctrina llama presuntivos, aunque es más adecuado denominarlos fictos ya que no se ha dictado resolución expresa por parte de la autoridad, sino que ante la inactividad administrativa, la ley permite que se considere que sea dictado en sentido adverso a los intereses del particular, aunque en la realidad no se haya emitido el acto administrativo expreso. Se dice que es a elección del particular el que la ley le de efectos negativos porque, una vez que transcurra el plazo de tres meses, es al particular a quien corresponde considerar que ya se ha emitido una resolución negativa e interponer los medios de defensa procedentes o bien, optar por asumir que no se ha emitido el acto administrativo y esperar a que ello suceda.

La figura de la negativa ficta es atribuida a las autoridades fiscales que no resuelvan las instancias o peticiones de los particulares en el término de tres meses, en relación a cuestiones que competan conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, se define a la negativa ficta, como el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado período.

El objeto de la figura jurídica en tanto estriba en 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 manera tal que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir 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 sentido negativo para el interesado.

Se entiende que la negativa ficta será la respuesta negativa a la solicitud, petición o instancia accionada por el contribuyente, al conocer de una situación

particular, o solicitar alguna petición a la autoridad fiscal federal o local. En ese orden de ideas, el objeto o esencia de esta figura es manifestar ante el peticionario que la resolución de parte de la autoridad ha sido negativa, toda vez que el legislador, al incluirla en las disposiciones fiscales, ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo o contrario a la solicitud o requerimiento del peticionario. Así, dicha inclusión obedece a la circunstancia de que aquél no 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 al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, la ley establezca medios o instrumentos al agraviado o, en todo caso, la norma obligue a la autoridad a contestar o resolver.

3.2 Naturaleza Jurídica.

El Magistrado Leopoldo R. Arreola³⁵ considera que la negativa ficta es una de las figuras más complejas y menos reguladas que establece el Código Fiscal de la Federación, ya que son escasos los artículos que se ocupan de ella, y por ende son múltiples los problemas que su aplicación origina y que han tenido que ser resueltos por los organismos jurisdiccionales que conocen de la misma.

El espíritu del legislador y de la ley, han creado la negativa ficta como un medio particular en contra de los actos de la autoridad administrativa, cuando este acto solamente se circunscribe al silencio de la autoridad, o a la ausencia del acto administrativo, con lo cual garantiza la legalidad en el ámbito de la esfera jurídica, en contra de actos u omisiones en los que incurra la autoridad administrativa, que en la especie, son los funcionarios públicos, cuyas decisiones y ejecuciones van a afectar de manera determinante en la esfera

³⁵ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Número 57, septiembre de 2005. p., 105.

jurídica del particular, el funcionario público debe de resolver cuestiones de fondo, y no fundarse en situaciones procedimentales, tales como el desechamiento de la instancia o del recurso, por la extemporaneidad de su presentación, o por incumplimiento de una prevención, en los cuales podría haberse basado la autoridad, si expresamente se hubiera desechado la instancia o recurso, antes de que se actualice la resolución negativa ficta. La negativa ficta es una figura jurídica que tiene su origen en el Código Fiscal de la Federación y que es única en el género fiscal y administrativo.

La razón de la creación del derecho que se tutela en la negativa ficta a favor del interesado es que éste no permanezca por tiempo indefinido en la incertidumbre de la negativa de la autoridad de resolver sus instancias, peticiones o recursos, en el plazo que la ley establece de tres meses.

El legislador estableció el derecho para el interesado de impugnar la resolución que la ley presume recaída en sentido desfavorable, con el evidente objetivo de obligar a la autoridad a que le dé a conocer al interesado los fundamentos de hecho y derecho que sustentan la resolución negativa ficta, y la autoridad estaría en actitud de conocer si el particular interpondrá algún medio de defensa.

Al conocer dichos fundamentos de hecho y derecho, el interesado tendrá la oportunidad de analizarlos y, en su caso, objetarlos en su contra, para que el órgano encargado de estudiar y resolver el medio de defensa intentado, normalmente juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, analice y declare si es válida o anulable esa resolución negativa ficta.

Es una figura jurídica que tiene fundamentalmente su sustento legal en el artículo 37 del Código Fiscal Federal, y que también está considerada por los artículos 17, fracción I y 22 la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En materia fiscal federal, se establece un plazo de tres meses dentro de los cuales la autoridad debe notificar al interesado la resolución que haya

dictado a la petición formulada, y si aquélla no lo hace en dicho lapso se presumirá que la autoridad resolvió negativamente.

El plazo para que opere la figura de la negativa ficta empezará a correr a partir de que se presente la instancia o petición. Sin embargo, si la autoridad requiere al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Aunque el precepto no lo establece, la razón y el buen juicio autorizan interpretar que esta excepción será válida siempre y cuando el requerimiento sobre cumplimiento de requisitos haya sido hecho por autoridad competente y se hubiera notificado al interesado antes de que transcurran los tres meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud, dentro de los cuales la autoridad debió dar respuesta a la solicitud o petición respectiva; de lo contrario, se haría nugatoria la intención del legislador de evitar que la actitud pasiva de la autoridad afecte al peticionario.

Una vez que se actualiza la figura de la negativa ficta, el interesado tiene la opción de interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior al plazo de tres meses mientras no se dicte y notifique la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. Si el particular opta por interponer el juicio contencioso administrativo en contra de la negativa ficta, siempre que se trate de resoluciones impugnables ante él, tendrá derecho a ampliar su demanda una vez que la autoridad exprese los hechos y el derecho en que se apoye la negativa ficta. Si dentro de este juicio contencioso administrativo federal la autoridad no expresara los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente podría obligar a la autoridad a resolver de fondo la instancia o petición del particular, mas no obligarla a resolver en sentido afirmativo, ni pronunciarse dicho Tribunal sobre el fondo de la controversia.

La negativa ficta y el derecho de petición no constituyen la misma figura jurídica, siendo que la primera, ante el silencio de la autoridad, se entiende como una resolución en sentido negativo, mientras la segunda, ante la negativa de la autoridad, se entiende como una violación a la garantía de seguridad jurídica del gobernado. Sin embargo, la negativa ficta deriva del derecho de petición, aún con sus diferencias.

Además, la negativa ficta únicamente se actualiza en materia fiscal y administrativa, siendo que el derecho de petición se actualiza en cualquier materia; por otra parte, la negativa ficta es impugnabile vía juicio contencioso administrativo, y el derecho de petición es impugnabile vía juicio de amparo. La consecuencia de ambas figuras es la misma: la autoridad está obligada a responder ante la petición de un particular.

Ortega Carreón³⁶ expone que para algunos tratadistas, la naturaleza jurídica de la negativa ficta representa una simple ficción legal, para otros representa un acto administrativo tácito, mientras que una tercera corriente afirma que se trata de una resolución administrativa, la cual pese a ser presunta, debe surtir efectos como tal.

Las resoluciones fiscales pueden ser espontáneas o provocadas, entendiendo por lo primero que la autoridad actúa de oficio y lo segundo cuando actúa a petición de parte interesada. En el segundo caso la resolución puede ser afirmativa entendiendo por ello, concesoria de lo que solicitó el peticionario, pero también puede ser negativa, es decir adversa a sus pretensiones. La negativa puede ser expresa cuando se comunica al promovente y ficta cuando la autoridad no da respuesta a la instancia de un particular dentro del término que la ley fija.

Respecto de quienes sostienen 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, se basan principalmente en el hecho, de que

³⁶ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, pp., 61-62.

transcurrido el término de tres meses sin recibir respuesta por parte de la autoridad, para el interesado es una opción considerar que la misma se resolvió en sentido negativo e interponer la demanda respectiva ante dicho Tribunal.

Por su parte, los que consideran que la negativa ficta es un acto administrativo tácito, toda vez que transcurrido dicho plazo de tres meses sin que se haya emitido resolución respectiva, se debe entender que la instancia fue resuelta desfavorablemente a los intereses del particular, manifestando desde ese momento la autoridad administrativa su voluntad, surtiendo efectos de acto declarado.

Hay quienes sostienen que la negativa ficta, goza de la naturaleza de una resolución administrativa y debe surtir plenos efectos como tal, si bien en principio representa una ficción legal y una opción, esta 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. Dicho de otra manera, esa ficción no puede quedarse simplemente en ello cuando se impugna, como limitativamente se considera en la primera teoría pues la negativa ficta debe surtir 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.

Por último, cabe destacar que de conformidad con lo planteado anteriormente, la naturaleza de la negativa ficta, es de carácter procesal, ya que 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 aquél, no teniendo otra razón de ser, más que hacer accesible la impartición de justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.3 Principios y fuentes de la negativa ficta.

La negativa ficta fue incorporada al sistema jurídico mexicano con la finalidad de dar seguridad jurídica a los particulares evitando con ello que la resolución de las instancias planteadas ante las autoridades administrativas, particularmente las fiscales, quedaran en la indefinición y sin respuesta.

En México, lo que resuelve el problema de la indefinición se encuentra en el artículo 8º constitucional que impone la obligación para las autoridades de respetar el derecho de petición de los gobernados y emitir un acuerdo en breve término que debe notificarse al peticionario, lo cual se logra a través del juicio de amparo si la autoridad es omisa frente a la petición planteada, aunque, como ha quedado anotado, esto es complementado con la negativa del Código Fiscal de la Federación. En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se dijo que:

“No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía sino, por el contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad”.

De lo anterior, se advierte que la negativa ficta, al igual que el derecho de petición, respondía de manera inmediata al principio de seguridad jurídica, conforme el cual se garantizaba al particular la obtención de una resolución definitiva por parte de la autoridad, evitando con ello que la instancia, petición o recurso quedara en la indefinición, y el particular en un estado de incertidumbre jurídica.

La negativa ficta permite hacer accesible la justicia administrativa al gobernado para acudir en defensa de sus intereses ante un órgano jurisdiccional imparcial que esté expedito para administrar justicia, porque al mismo tiempo que se le da la seguridad jurídica al particular en cuanto al

sentido ficto de la resolución recaída a su petición, da la oportunidad de impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para el cual la definitividad de las resoluciones es requisito para la procedencia del juicio. En nuestro derecho, se denomina resolución definitiva, al acto mediante el cual la autoridad pone fin a un procedimiento o bien, expresa la última voluntad oficial sin necesidad de un procedimiento que le anteceda.

Es decir, la existencia de una resolución ficta que al particular toca considerar, no es otra cosa que el contar con una resolución definitiva que expresa la última voluntad oficial, en la que se niega lo pedido, para acudir en defensa del derecho que se considere violado con esa negativa ante un órgano competente para administrar justicia de manera pronta, expedita e imparcial.

Tres son las fuentes a las cuales la negativa ficta debe su creación y desarrollo, por orden de importancia lo son: la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina.

- LEY. “La Ley es una regla de Derecho emanada del Poder Legislativo, y promulgada por el Poder Ejecutivo, que crea situaciones generales y abstractas por tiempo indefinido y que solo puede ser modificada o suprimida por otra ley o por otra regla que tenga eficacia de ley”³⁷. Esta fue primigenia y auténtica de la negativa ficta, la creación de la misma se debe al artículo 16 de la abrogada Ley de Justicia Fiscal de 1936, habiendo sido refrendada por los artículos 162 del Código Fiscal de 1938, y 92 del Código Fiscal de la Federación de 1966, para actualmente encontrarse en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

- JURISPRUDENCIA. “La mayoría de las reformas e innovaciones que se introducen en nuestras leyes fiscales, ya sea porque se detecten errores o se precisen conceptos, obedecen a sentencias que los órganos jurisdiccionales han emitido en una serie de casos análogos, la jurisprudencia por sí misma, no modifica, deroga o crea a las leyes fiscales, sino que únicamente puede

³⁷RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, 2ª ed., Oxford, México, 2009, p., 23.

determinar la conveniencia y, en su caso, el contenido de la modificación, derogación o creación de esas leyes que se haga a través de los órganos competentes para ello”³⁸.

Además de la jurisprudencia existente, se encuentran múltiples criterios establecidos, por los Tribunales Colegiados que integran el Poder Judicial Federal, así como por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el cual se ha encargado de establecer la mayor parte de las jurisprudencias que actualmente se encuentran en vigor.

-DOCTRINA. “A la doctrina corresponde desarrollar y precisar los conceptos contenidos en la ley”³⁹. Es importante señalar que la misma jugó un papel de primera importancia como lo demuestra la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, la cual reconoce en forma expresa la influencia de la Doctrina Francesa en la creación de la ley y en particular en torno a la figura jurídica a que nos referimos; sin embargo, su importancia ha descendido.

3.4 Elementos de la negativa ficta.

Los elementos de la negativa ficta se establecen en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que se encuentra redactado de la siguiente manera:

“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.

³⁸ *Íbidem*, pp., 27-28.

³⁹ *Íbidem*, p., 28.

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

De conformidad con lo establecido en el citado artículo en el que se prevé la negativa ficta, desglosaremos los elementos necesarios para que ésta se configure y son los siguientes:

A) La existencia de una instancia o petición formulada ante una autoridad fiscal, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa ante dicha autoridad;

B) La ausencia de resolución expresa recaída a dicha instancia o petición, es decir que exista abstención de la autoridad, para resolver la instancia o pedimento del particular;

C) Que la ausencia de resolución a que se refiere el inciso anterior se prolongue por un plazo que exceda de tres meses;

D) La presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa, y

E) Que la resolución administrativa presunta es en sentido contrario a los intereses de lo pedido en la instancia.

De lo anterior, se aprecia que para la configuración de una negativa ficta debe existir el ejercicio de un derecho, en este caso el de petición, el cual se va a actualizar mediante la petición o instancia que formule el particular a la autoridad; que ante la misma no se notifique la resolución que recaiga a ésta; que transcurra el plazo que establezca la Ley para suponer que se configuró la negativa ficta; que el particular decida interponer el medio de defensa que estime conveniente en contra de esta resolución ficta, pues por otro lado, podría optar por esperar a que se dicte la resolución expresa; y por último, aun cuando parezca obvio debe existir esta figura prevista en la ley respectiva,

pues de otra manera no es concebible la misma, toda vez que es una ficción legal.

Sin embargo, esta no se configura si la resolución se notifica antes de la presentación de la demanda, tomando en cuenta el criterio establecido en la Tesis XXI.1o.P.A.66.A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, Enero de 2007, página 2271, que a la letra dispone

NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA SI SE NOTIFICA LA RESOLUCIÓN EXPRESA ANTES DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD, CON INDEPENDENCIA DE QUE SE EXCEDA EL PLAZO DE TRES MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De conformidad con el precepto citado, cuando la autoridad fiscal no resuelve una instancia o petición dentro del plazo de tres meses, el interesado queda facultado para adoptar cualquiera de las siguientes posturas: a) esperar que la resolución se emita, o b) considerar que la autoridad resolvió negativamente; quedando en este último caso, facultado para interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se pronuncie resolución expresa. Lo anterior significa que la oportunidad para impugnar la nulidad de una **negativa ficta** inicia al cumplirse tres meses sin respuesta, pero fenece cuando la resolución expresa se notifica, pues debe recordarse que lo que la norma pretende es evitar que el contribuyente permanezca en estado de incertidumbre. Por tanto, no es posible impugnar la nulidad de una **negativa ficta** antes que transcurra el lapso de tres meses sin respuesta, ni tampoco después de que el particular sea notificado de la resolución expresa, porque entonces queda en aptitud de impugnar la misma directamente, atacando sus propios fundamentos y motivos, sin necesidad de

presumir que se ha resuelto en sentido contrario, por ser evidente que, esta última figura sólo opera ante la ausencia de resolución, independientemente del tiempo que demore su dictado. **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.** Revisión fiscal 168/2006. Administración Local Jurídica de Iguala. 26 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Xóchitl Guido Guzmán. Secretario: Miguel Ángel González Escalante.

La configuración de la negativa ficta produce el efecto de sujetar a juicio a la autoridad administrativa y como consecuencia inmediata la priva de su facultad de decisión en la vía administrativa y provoca la ilegalidad de la resolución expresa que llegare a emitirse con posterioridad, toda vez que se emitió fuera del término de tres meses.

El hecho de que se configure una negativa ficta, no quiere decir que haya nacido a la vida jurídica, pues el elemento esencial para que quede plenamente configurada, lo es, que el particular al cual se le causa agravio con una resolución de ese tipo la impugne por los medios de defensa respectivos.

Los requisitos son fundamentales para que se materialice o configure la negativa ficta, tratándose de las solicitudes, recursos o pedimentos de los contribuyentes planteados ante ellas, sin embargo, quizá el principal de ellos sea la falta de resolución por parte de la autoridad.

Cobra aplicación a lo anterior, lo establecido en la Tesis 2a./J. 81/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, enero de 2002, página 72, misma que a la letra dispone:

NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL,

SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Si del análisis relacionado de los artículos 37, primer párrafo, 210, fracción I y 215 del Código Fiscal de la Federación, así como de las fracciones IV y XV y penúltimo párrafo del diverso numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que **cualquier petición formulada a la autoridad fiscal que no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta de forma negativa** y, por ende, que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que **la falta de contestación** en el lapso indicado a la solicitud formulada para que cancele una fianza y el crédito fiscal respectivo, **configura una negativa ficta** que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo. Además, a través de la impugnación de esa negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que sustente aquella, esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en estado de indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo. Novena Época. Contradicción de tesis 8/2001-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 14 de noviembre de 2001.

Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Constanza Tort San Román. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002, página 72, Segunda Sala, tesis 2a./J. 81/2001; véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 350.

Requisitos de la Negativa Ficta:

- El silencio absoluto de la autoridad, o, la falta del acto administrativo.
- Que el silencio se produzca dentro del término que establezca la ley.
- Se equipare a una resolución desfavorable al particular.

Estos requisitos están condicionados a dos circunstancias especiales:

- Que el silencio de la autoridad administrativa sea producto del simple transcurso del tiempo, y
- Por la absoluta ausencia del acto administrativo.

3.5 Silencio Administrativo.

Los inicios de esta figura se remontan a Francia, donde para resolver el problema de falta de respuesta por parte de las autoridades administrativas ante las instancias planteadas por los particulares, se optó por dar efectos jurídicos al silencio guardado; de manera que para no dejar sin resolver si alguna petición no era resuelta en determinado tiempo, se consideraba que ya había sido resuelta en sentido desfavorable a los intereses del particular y éste se encontraba en posibilidad para reclamarlo ante las autoridades jurisdiccionales, de ahí que de cierta forma se considere como un acto administrativo clasificado como presunto o ficto atendiendo a su forma de expresión.

En el siglo XIX, los particulares se percatan de que al efectuar reclamaciones, trámites u otro tipo de actuaciones ante las autoridades administrativas, sus promociones podían quedarse en el olvido, puesto que no

había respuesta por parte de los órganos de gobierno competentes para ello. En los países europeos, la doctrina encuentra una solución sobre el particular a efecto de que la inactividad de la administración produzca consecuencias legales.

Se pensó en la fórmula de una presunción legal, para que con base en ella, la jurisdicción pudiera resolver lo que la administración no quisiera hacer. De esa manera la pasividad administrativa no convertiría en ilusoria la existencia de lo contencioso, así se presumió un efecto jurídico a la actividad negativa de la administración. Como resultado se tomó la determinación de crear una figura jurídica que diera al particular la posibilidad de interponer un medio de defensa para que se le diera respuesta y así pudiera conseguir lo solicitado, es un instrumento que permite hacer viable la defensa procesal del particular frente a la petición de aquél, esta figura en nuestro derecho es conocida como negativa ficta.

Para el contencioso francés, la decisión previa es condición para la procedibilidad de alguno de sus recursos; así también para el juicio contencioso administrativo federal sin resolución administrativa previa no procede. El silencio de la administración no podía hacer ninguna acción; no corresponde a la jurisdicción contenciosa intervenir por vía de oficio en el dominio de la administración activa.

Ante la inactividad de la administración para evitar mayores perjuicios a los administrados, la ley interpreta el silencio en un determinado sentido, al objeto de obviar una paralización en las tramitaciones administrativas, trascendentes para las posibilidades de actuación o de recursos, de los particulares. El silencio, pues, no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es disimulada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa.

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano el silencio administrativo es: “el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a instancias presentadas o promovidas por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias o, en su caso, favorable”⁴⁰.

El silencio fue creado para fines procesales y no sustantivos es un autentico presupuesto procesal concebido para ser vinculado a la jurisdicción contenciosa o juicio de nulidad, aceptado en la práctica procesal, su estudio puede hacerse en obras de lo contencioso administrativo o en los capítulos de justicia administrativa de los tratados de derecho administrativo.

El poner en práctica el silencio de la autoridad, tiene como fin defenderse ante los Tribunales de una resolución administrativa cuyo sentido se presume negativo, es decir, que niega lo pedido por el particular, de donde la autoridad administrativa ya en el ámbito procesal tendrá que contestar sobre lo negado fictamente, acerca del fondo. Así lo expresaron los autores de la abrogada Ley de 1936, como se vio plasmado en la exposición de motivos en el que al crear la negativa ficta ante el silencio administrativo lo hizo con el objeto de que el particular *cuente ya con elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.*

Nada tiene de raro que nazcan al mismo tiempo la resolución ficta y la acción procesal una vez que se ha dado en la realidad los elementos de la primera, e importa observar que lo que interesa al particular no es la resolución misma, efecto único sustantivo que se ve en el silencio administrativo equivocadamente, sino hacer nacer la acción procesal para acudir ante los

⁴⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *op. cit.*, p., 3465.

Tribunales; después de todo, conoce de antemano el sentido negativo de la resolución y no para acudir a la justicia de los Tribunales⁴¹.

El Derecho Mexicano interpreta el silencio de la Administración Pública como una responsabilidad del funcionario o empleado, prevista en la Ley de Responsabilidades y para los efectos de gobernante o gobernado se establece el Juicio de Garantías por violación al artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto constreñir a la Autoridad a que resuelva la instancia, si es que en forma espontánea no la ha resuelto dentro del término fijado, estableciéndose como una responsabilidad para la autoridad y nos proporciona el medio para obligarla a responder, pero no se da interpretación ni positiva ni negativa.

En materia fiscal se dió solución al problema del silencio, en el artículo 92 del abrogado Código Fiscal de la Federación de 1966, que textualmente establecía:

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

Como premisa principal hay que partir de la obligación que tiene la Administración de resolver expresamente todos los procedimientos que se tramiten y, además, notificar en un plazo determinado dicha resolución. El silencio administrativo es una técnica establecida por la ley ante la falta de resolución en el plazo de los procedimientos, mediante la cual se pueden entender estimadas o desestimadas las peticiones dirigidas a la Administración.

El silencio administrativo responde a la forma más simple de producción: petición del interesado, o incoación de oficio (en actos favorables) y transcurrido

⁴¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, Negativa Ficta Fiscal Evolución o Deformación, Práctica Fiscal, Primera Quincena mayo, México, 1995, p., 18.

el plazo máximo de resolución y notificación sin que el particular haya recibido la notificación.

En el caso del silencio positivo, se da lugar a un auténtico acto presunto estimatorio que no puede ser desconocido por la administración. En el silencio negativo surge un acto ficticio con los solos efectos de posibilitar el acceso a los recursos administrativos o jurisdiccionales, según proceda.

La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, mientras que la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente. Su distinta naturaleza condiciona también las posibilidades de actuación de la administración una vez que surgen los dos tipos de actos, pues en los casos de estimación por silencio administrativo la resolución expresa posterior a la producción del acto presunto estimatorio sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo, mientras que en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

El silencio administrativo es la falta de respuesta por parte de la autoridad a la promoción realizada por los gobernados, dicha actitud dejaba en estado de indefensión a los particulares, pues como requisito previo de lo contencioso administrativo es indispensable la existencia de una resolución administrativa anterior; esto es, el presupuesto de una decisión previa. En estas condiciones, si la decisión no se producía, no podía iniciarse lo contencioso del acto. Con la inactividad administrativa se hacía nugatorio todo sistema de impugnación, patentizando una denegación de justicia.

CAPÍTULO IV. NORMAS Y ASPECTO PROCESAL DE LA NEGATIVA FICTA.

La figura de la negativa ficta como anteriormente se mencionó se desprende del derecho de petición de ahí que se dedique el primer apartado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, continuando con el Código Fiscal de la Federación ya que es en éste donde se encuentra regulada. En los siguientes puntos se estudiarán los medios de defensa con los que se cuenta para impugnar una negativa ficta. Concluyendo con la propuesta de reforma, razón de ser del presente trabajo.

4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el presente proyecto, un elemento fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrando en su artículo 8º el origen del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que el artículo 8º constitucional consagra el derecho humano de petición, el cual establece que los gobernados pueden dirigirse a las autoridades y obtener una respuesta a su solicitud o instancia planteada por escrito, la cual deberá ser respetada por los funcionarios y empleados públicos, con el requisito de que dicha petición se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y con la salvedad de que en materia política sólo la pueden hacer valer los ciudadanos de la República.

En términos del referido artículo 8º constitucional, la autoridad está obligada a emitir un acuerdo por escrito y hacer saber en breve término al peticionario, el cual tiene que ser congruente con lo solicitado y sobre todo respetando las garantías de legalidad, mismas que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales se encuentran íntimamente relacionados con el derecho de petición.

No debe pasar inadvertido que independientemente de la petición o instancia que se haga con fundamento en el artículo 8º constitucional, deben respetarse los requisitos previstos por las leyes secundarias, por lo que las autoridades tampoco pueden acogerse a dichas leyes auxiliares para negar la petición o instancia, ya que el derecho de petición al ser un derecho humano del gobernado, debe respetarse en amplió sentido.

En ese sentido, resulta evidente que la figura de la negativa ficta tiene su origen en el derecho de petición, ya que los gobernados tienen el derecho de promover instancias o peticiones ante las autoridades, las cuales se encuentran obligadas a emitir una respuesta por escrito y hacerlo del conocimiento del interesado, de ahí que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación da la opción al particular de interponer los medios de defensa para el caso en que la autoridad no cumpla con la obligación constitucional que le impone el artículo 8º del mismo ordenamiento.

A pesar de que la negativa ficta deriva del derecho de petición, existen diferencias entre las mismas. Justamente Ortega Carreón⁴² opina que la negativa ficta, tiene su origen en el derecho de petición, a su vez ésta opera tratándose de instancias formuladas en materia fiscal y en otras en materia administrativa, en cambio la violación al derecho de petición puede reclamarse de cualquier instancia y respecto a cualquier autoridad.

Cabe destacar la diferencia existente entre negativa ficta y derecho de petición, en el criterio establecido en la Tesis 1o.A.J/2, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VI, Octubre de 1997, página 663, misma que a la letra dispone:

NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda

⁴² ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, p., 74.

petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la **negativa ficta** regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una **petición** que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución **negativa**. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la **negativa ficta** implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra. **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.** Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa. Amparo directo 5701/96. Grupo Constructor y Consultor DIC, S.A. de C.V. 21 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Suárez Correa. Secretaria: Ma. Ernestina Delgadillo Villegas. Amparo directo 1871/97. Myrna Alicia Esperón Lizárraga. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria: Olivia Escudero Contreras. Amparo directo 2701/97. Alicia Banuet Pérez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Juárez Correa. Secretaria: Gabriela Villafuerte Coello. Amparo directo 2271/97. Ubaldo Jiménez Jiménez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Reza Saldaña. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.

4.2 Código Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, éste dispone lo siguiente:

“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”.

De lo anterior, se dilucida que las instancias o peticiones no resueltas en un lapso de tres meses, se consideran como una resolución negativa ficta, ficción jurídica, a la cual la autoridad administrativa federal, le da efectos negativos en relación con la instancia o petición ante ella formulada, y en ese sentido, el interesado tiene el derecho de impugnar la resolución negativa a través de los medios de defensa que considere pertinente y en el tiempo que él lo deseé.

En ese entendimiento, la negativa ficta es una ficción jurídica que deriva de un acto administrativo de los que pueden denominarse fictos, toda vez que no se ha dictado resolución expresa por parte de la autoridad, y ante la inactividad administrativa, la ley permite que se considere que ya se ha dictado en sentido adverso a los intereses del particular, aunque en estricto sentido no se haya emitido una resolución administrativa.

Por lo anterior, se estima que la negativa ficta es el resultado que la Ley otorga a una instancia o petición una vez transcurrido el plazo de tres meses, aunado a que el interesado considere lo mismo, e interponga los medios de

defensa procedentes o bien, opte por asumir que no se ha emitido el acto administrativo y esperar a que ello suceda en cualquier tiempo.

Finalmente, la negativa ficta emana en el momento en que el particular, una vez transcurrido el plazo de tres meses, sin que la autoridad resuelva la instancia o petición, interpone los medios de defensa en su contra, por ello la finalidad de la institución es que el particular interponga los medios de defensa procedentes.

Es importante mencionar que de conformidad con el último párrafo del aludido artículo, cuando se requiera al promovente cumplir los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. Sirve de apoyo a las consideraciones anteriores la Tesis Aislada VIII.1o.P.A.93 A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, septiembre de 2010, página 1351, misma que a la letra dispone:

NEGATIVA FICTA. EL PLAZO DE TRES MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA QUE SE CONFIGURE AQUÉLLA, SE INTERRUMPE CUANDO MEDIE UN REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD AL PETICIONARIO PARA QUE CUMPLA LOS REQUISITOS OMITIDOS O PROPORCIONE LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER. El silencio administrativo, en términos del primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, origina una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular contenidas en su petición, lo que se traduce en una denegación tácita de lo solicitado; sin embargo, para que se estime materializada esa negativa ficta es necesario que transcurra el plazo de tres meses previsto en el mencionado numeral, el cual por imperativo del tercer párrafo del propio precepto, se interrumpe cuando medie un

requerimiento de la autoridad al peticionario para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, iniciando nuevamente desde que acate esa solicitud de información. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO. Amparo directo 196/2010. Constructora Samsara, S.A. de C.V. 24 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Gabriel Olvera Corral. Secretaria: Sanjuana Alonso Orona.

4.3 Impugnación de una resolución negativa ficta.

Los recursos administrativos, se interponen y resuelven ante la misma Administración, convirtiéndose así en juez y parte de los mismos, de tal suerte que la propia autoridad reconozca sus errores, vicios e incluso desviaciones, depende de la aceptación de una tutela del derecho y debida observancia de los principios elementales que deben regir en la actuación de la autoridad, se espera que ésta no sea vengativa, y se apegue estrictamente al contenido de la ley. El recurso administrativo es una defensa de los intereses del promovente ante el Estado, por lo que no se trata de un litigio de partes en pugna, si no de una *instancia*, que el particular agota dentro de un procedimiento, sin que necesariamente constituya una acción jurisdiccional. Es un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no un proceso o juicio jurisdiccional promovido ante un Tribunal.

Por lo que hace a la impugnación de una resolución negativa ficta, la cual como ha quedado detallada, surge ante el silencio de la autoridad a una petición o instancia del particular, y al nacer esta ficción legal se abre la puerta procesal para que el interesado interponga el medio de defensa que estime pertinente, los cuales pueden ser considerados en dos etapas, la primera representada por los recursos, el de revocación o el de inconformidad, los cuales se desahogan ante la propia autoridad administrativa y la contenciosa, constituida por el juicio contencioso administrativo tramitada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para el Maestro Luis Humberto Delgadillo⁴³ la existencia de los recursos administrativos exige una serie de elementos, sin los cuales no sería posible alcanzar el propósito de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos. Los elementos esenciales determinan la existencia del recurso y deben cumplirse para su procedencia. Dichos elementos son:

1. *Previsión en la ley.* La revisión de legalidad con base en una instancia del particular sólo puede proceder cuando en la ley está expresamente previsto el procedimiento que debe desahogarse, y la autoridad que deberá hacerlo, que puede ser la misma que emitió el acto, el superior jerárquico, o una autoridad administrativa especial para esos efectos, ya que las promociones sin base legal no vinculan a la autoridad para emitir una resolución, y, por otra parte, si la revisión la realiza de manera oficiosa, su actividad sólo constituye una forma de manifestación interna de su autoridad.

2. *Un acto administrativo previo.* Para que exista el recurso debe haber un objeto sobre el cual incida la actuación de la administración, a fin de revisar la legalidad de la resolución pronunciada con autoridad.

3. *Una instancia de parte.* Estos medios de defensa sólo pueden existir mediante el impulso inicial de un particular a quien, se supone, afecta la actuación de la autoridad, ya que si no existiera la promoción del gobernado, la actuación oficiosa no constituiría un recurso.

4. *Un interés jurídico lesionado.* La promoción para que la autoridad proceda a la revisión de sus actuaciones sólo puede realizarla quien tenga un interés jurídico; es decir, el reconocimiento que la norma jurídica hace para la defensa de un derecho del particular, o, en todo caso, el reconocimiento de un interés legítimo por la situación particular del gobernado, de tal forma que la falta del interés jurídico o legítimo, en su caso, dará lugar al desechamiento de la instancia, o a su sobreseimiento.

⁴³ DELGADILLO, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 4ª ed., Limusa, México, 2002, p., 186.

Principio de los recursos.

En el mismo sentido el autor Luis Humberto Delgadillo⁴⁴ comenta que la existencia y tramitación de estos medios de defensa está sujeta a una serie de principios que informan su procedimiento, y que de una u otra forma el legislador debe considerar al establecerlos en el texto legal:

1. *Principio de legalidad objetiva.* Además de procurar la protección de los intereses de los administrados, se pretende mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración, por lo que la revisión de los actos administrativos debe realizarse frente a la disposición legal existente, aunque no sea planteada por el particular. En cierta forma, este principio da lugar a suplir la deficiencia de la queja.

2. *Principio de oficialidad.* Independientemente de que el procedimiento sólo se puede iniciar a petición de parte, su impulso es de oficio, ya que no sólo se pretende satisfacer un interés individual sino también un interés colectivo, que se traduce en el interés general de que la administración actúe conforme a la ley. Así tenemos que la autoridad debe realizar todos los actos necesarios para integrar el expediente a fin de dictar resolución.

3. *Principio de la verdad material.* La autoridad debe tomar en cuenta todos los elementos posibles, no solamente lo alegado por el particular, por lo que, para resolver lo que legalmente proceda debe allegarse todo lo que considere necesario para emitir una decisión justa.

4. *Principio de informalidad.* Conforme a este principio se deben establecer el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios y, en caso de alguna omisión, debe dársele la oportunidad para que aclare, corrija o complete el escrito en que interponga su recurso. Este principio ha llevado a manifestar que los recursos no son trampas procesales.

⁴⁴ *Íbidem.* p., 186.

5. *Principio de debido proceso*. Consagrado en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, se ha interpretado como una garantía de los gobernados, traducidos en:

- a) Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
- b) Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.
- c) Que se le permita ofrecer y rendir pruebas.
- d) Que se deje constancia por escrito de todas las actuaciones.
- e) Que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo.
- f) Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas.
- g) Que se funde y motive la resolución.

De lo anterior se concluye, que los recursos administrativos como medios de defensa, contienen una serie de elementos y principios, sin los cuales no sería posible alcanzar el propósito que se le da a la administración pública para corregir sus errores y por ende alcanzar la legalidad de los actos de la administración pública.

Para impugnar una resolución negativa ficta, se presenta la vía contenciosa representada por el juicio contencioso administrativo federal, el cual se entiende como la contienda, litigio, pugna de intereses, que se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la administración pública, procedimiento que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para su procedencia no resulta suficiente la ausencia de notificación de la resolución expresa dentro del término legal previsto para contestar, sino que también es preciso que la petición que dio origen a la resolución negativa ficta, encuadre en alguno de los supuestos previstos por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.4 Recurso de Revocación.

La autoridad fiscal, en ejercicio de sus facultades, realiza actos o emite resoluciones susceptibles de ser controvertidas por los particulares, es decir, cuando se ve afectado en su esfera jurídica, ya sea por la indebida aplicación de la ley o por exceso de la autoridad, o simplemente por considerarla ilegal, el gobernado podrá reclamar su trasgresión. La adopción de este medio de defensa representa el agotar una instancia administrativa, con la cual se espera que la autoridad, en un acto reflexivo, recomponga su resolución o acto recurrido, en aras de una tutela de la legalidad a que está obligada

Para lo anterior existe como medio de defensa un procedimiento llamado en materia fiscal recurso de revocación, el cual tiene por objeto exponer los motivos que sustentan su inconformidad contra la determinación de la autoridad tributaria. Se adopta el nombre de recurso de revocación, ya que el objeto primordial de éste, es que la autoridad ante la que se interpone el recurso, revoque la resolución objetada y retrotraiga o invalide los efectos y consecuencias de la misma, restituyendo los derechos violentados con el acto o resolución combatida que se consideró ilegal.

El recurso de revocación es regulado por el Código Fiscal de la Federación en su Título V, Capítulo I, disponiendo que podrá interponerse contra los actos administrativos en materia fiscal federal. El numeral 117 señala que procede contra resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y contra los actos de la misma, “se podría señalar que los actos o resoluciones que son recurribles en el ámbito tributario, son aquellos que son emitidos por las autoridades fiscales que pertenecen al Servicio de Administración Tributaria, que tienen facultades de revisión, determinación y cobro de créditos fiscales, las autoridades con dichas facultades serían: el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Grandes Contribuyentes, Administración General de Auditoría Fiscal Federal,

Administración General de Recaudación y la Administración General de Aduanas”⁴⁵.

El artículo 121 del Código Fiscal de la Federación establece como norma general que el escrito en que se promueva el recurso deberá ser presentado ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado, con excepción de los artículos 127 y 175 del Código Fiscal de la Federación. Para efectos de la presente propuesta el plazo para interponer el citado recurso comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que hayan concluido los tres meses con los que cuenta la autoridad para contestar las instancias o peticiones que le sean formuladas.

El recurso se interpondrá por escrito, en el que además de cumplir con los requisitos generales de toda promoción, en términos del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, deberá señalar en términos del numeral 122 del Código en comento:

- La resolución o el acto que se impugna.
- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- Las pruebas y los hechos controvertidos.

En el supuesto de que no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, o los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro de un plazo de cinco días subsane la omisión. Si dentro de ese plazo no se expresan los agravios que cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de

⁴⁵ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, p., 19.

pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Respecto a la impugnación de una resolución negativa ficta, mediante el recurso de revocación, existen excepciones, tales como el no adjuntar el documento donde consta el acto impugnado, sino copia de la instancia o petición no resuelta, así como el no exhibir la constancia de notificación ya que la misma no existe, no hay obligación propiamente de expresar agravios en contra de la resolución, por obviamente no conocer los fundamentos de hecho y de derecho, y en consecuencia, sólo se harán valer agravios genéricos, como la falta de fundamentación por no emitir la resolución dentro del plazo de tres meses que contempla el Código Fiscal de la Federación, en estricto sentido, no se infringiría lo dispuesto por el artículo 122 del Código citado, respecto al señalamiento de los conceptos de impugnación, por ende no se desecharía el recurso intentado, ya que estrictamente no se incumple con los requisitos señalados.

De acuerdo al artículo 123 del Código Fiscal de la Federación se adjuntará a la promoción del recurso:

- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales.

- El documento en que conste el acto impugnado; **en el caso de una resolución negativa ficta, es suficiente que se exhiba copia de la instancia o petición no resuelta.**

- **Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando** el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o **se trate de negativa ficta**. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Finalmente, el numeral 132 del Código Fiscal de la Federación señala que la resolución que ponga fin al recurso deberá, como todo acto de autoridad, estar fundada y motivada, examinar todos los agravios que se hicieron valer, excepto cuando uno de ellos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto. Además, la autoridad puede invocar hechos notorios y corregir los errores que advierta en la cita de disposiciones legales, a fin de apreciar la resolución de manera objetiva y resolver en razón de la legalidad, de acuerdo con los principios de legalidad objetiva y de la verdad material, antes expuestos, pero sólo con respecto a lo que haya sido materia del recurso.

La resolución que se dicte, precisando su alcance podrá, en los términos del artículo 133 del referido Código:

- Desechar el recurso por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- Confirmar el acto impugnado.
- Mandar reponer el procedimiento o que se emita una nueva resolución.
- Dejar sin efectos el acto impugnado.
- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 131 del Código Tributario Federal, la autoridad dispone de tres meses para dictar la resolución y notificarla al promovente, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado, así el recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado, asimismo, la autoridad fiscal contará con un plazo de cinco meses contados a partir de la fecha de la interposición del recurso para resolverlo, en el caso de que el recurrente ejerza el derecho previsto en el último párrafo del artículo 123 de este Código.

PROCEDE EL RECURSO DE REVOCACIÓN CONTRA: (ART.16 CFF)

<p>Resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos. -Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley. -Dicten las autoridades aduaneras. -Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los arts. 33-A y 74 del Código Fiscal. 	<p>Actos de autoridades fiscales federales que:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a cargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el art.21 de este Código. -Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley. -Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el art. 128 de este Código. -Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el art.175 de este Código
--	---

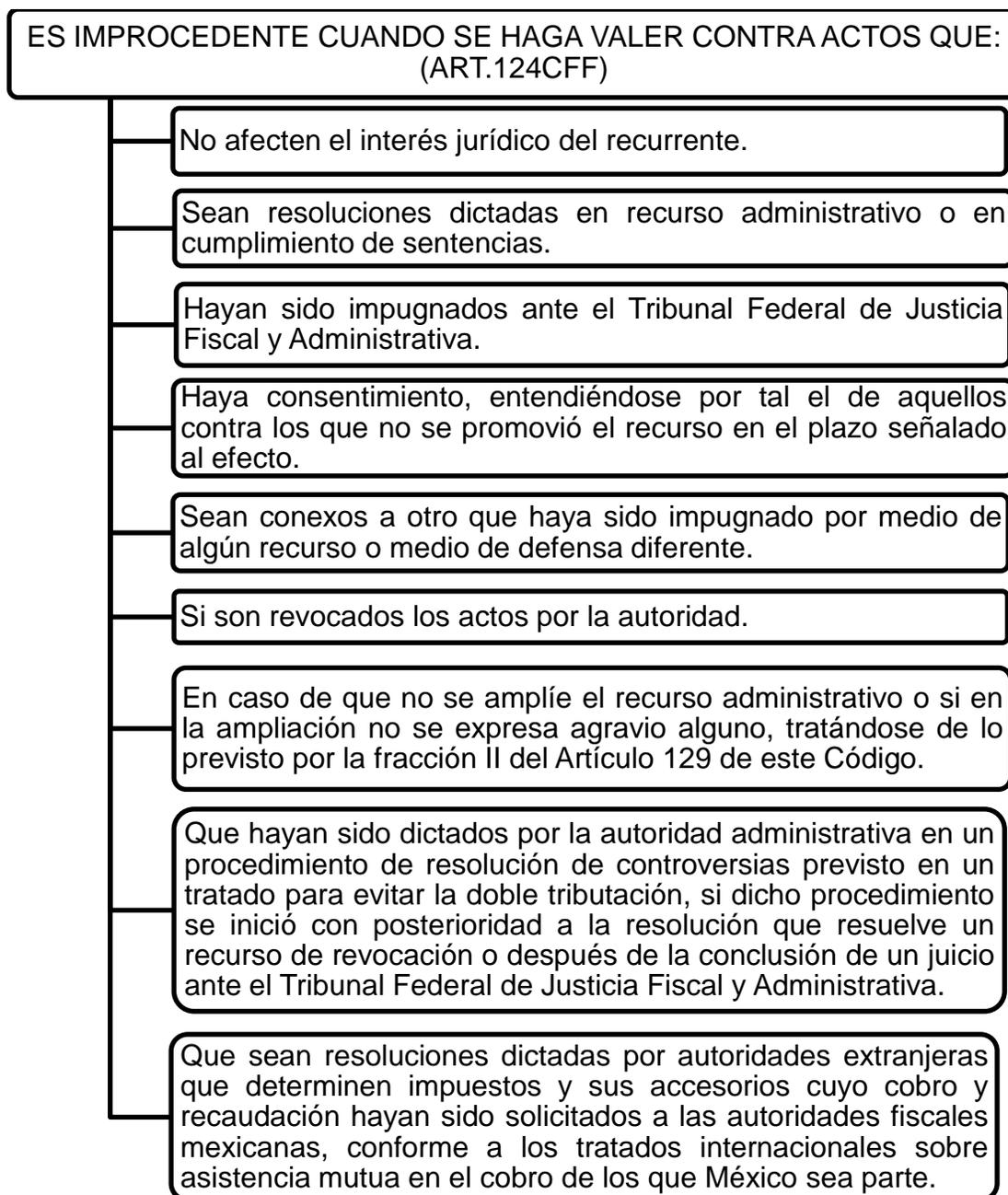
PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO: (ART.124-A CFF)

Cuando el promovente se desista expresamente de su recurso.

Cuando durante el procedimiento en que se substancie el recurso administrativo sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 124 de este Código.

Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.

Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnada.



4.5 Recurso de Inconformidad ante el IMSS.

El recurso de inconformidad se establece en la Ley del Seguro Social, en su artículo 294, el cual dispone que los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios, cuando consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y

términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.

El recurso mencionado será tramitado conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, **el artículo 6 prevé que deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne. Precisando conforme a la propuesta de tesis, los 15 días con los que se cuenta para presentar el referido recurso comenzarán a contar a partir del día siguiente a aquel en que concluyan los tres meses con los que la autoridad cuenta para dar respuesta a las instancias o peticiones que le sean formuladas.**

El recurso de inconformidad procede contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social que:

- Determinen cuotas obrero patronales omitidas.
- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- Establezcan diferencias en la liquidación de cuotas obrero patronal.
- Califiquen los accidentes de trabajo.
- Determinen el tipo de enfermedades profesionales.
- Califiquen los riesgos de trabajo.
- Valuaciones actuariales de contratos colectivos.
- Establezcan capitales constitutivos.
- Determinen el grupo de afiliación.
- Determinen los créditos fiscales.
- Establezcan las pensiones o jubilaciones.

- Así como en contra de una resolución negativa ficta, que dicten las dependencias o autoridades del propio instituto, que afecten los derechos de los patronos, derechohabientes o demás sujetos asegurados, a fin de que los

revise, de conformidad con lo alegado y probado en el medio de defensa hecho valer.

El recurso de inconformidad sólo puede intentarse contra actos del Instituto del Seguro Social que sean definitivos, contra una resolución negativa ficta, actos que como tales, ya no puedan ser revisados y, por ende, modificados por la propia autoridad que los emitió⁴⁶. El escrito del recurso debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Nombre, razón o denominación social del recurrente, firma, domicilio para oír y recibir notificaciones y número de registro patronal; si se trata de asegurados debe indicarse el número de afiliación.

En caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar o estampar su huella digital, lo podrá realizar otra persona en su nombre. Se indicará el documento en que se basa la personalidad del promovente, cuando no se recurra a nombre propio.

2. Mencionar la autoridad emisora del acto recurrido.

3. Acto que se impugna y, en su caso, número y fecha de la resolución, número de crédito, periodo e importe. La fecha de notificación en que se hicieron del conocimiento del recurrente los actos combatidos.

4. Exponer en forma clara y precisa los hechos que originan la impugnación, así como los agravios que le cause el acto impugnado.

5. Nombre o razón social del patrón o, en su caso del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde pueden ser notificados.

6. Ofrecer las pruebas que tengan relación con el acto reclamado.

7. Al escrito que contiene el medio de impugnación se anexará:

⁴⁶ DELGADILLO, Luis Humberto, *op. cit.* p., 191.

- El documento en que conste el acto impugnado.

- Los documentos que determinan la personalidad, bajo las reglas del derecho común, cuando se actúa en nombre de otro.

- La constancia de notificación del acto combatido, salvo cuando se exprese, bajo protesta de decir verdad, que no se recibió el oficio, tal y como acontecería para el caso de una resolución negativa ficta.

- Las pruebas documentales, públicas o privadas, que se ofrezcan. Se admiten toda clase de pruebas, con excepción de la confesional mediante la absolución de posiciones. Si las pruebas ofrecidas no fueran exhibidas, se tendrán por no presentadas.

Si en el escrito del recurso se omitiere alguno de los requisitos mencionados, la dependencia del Instituto que conozca del mismo requerirá al recurrente para que aclare, corrija o complete su escrito, debiendo precisar concretamente sus defectos y omisiones, con el apercibimiento de que si en el término de cinco días no lo ajusta, lo desechará de inmediato.

Una vez satisfecho el requerimiento antes señalado, la autoridad correspondiente dará trámite de admisión, si por alguna razón fuese desechado el medio de defensa, o las pruebas ofrecidas, el promovente podrá promover el recurso de revocación en contra de la referida resolución, en los términos del reglamento de la materia, en un plazo de tres días.

El escrito que contiene el medio de protección debe dirigirse al H. Consejo Consultivo Delegacional del IMSS, y se presentará directamente en la sede delegacional o subdelegacional que corresponda a la autoridad que emitió el acto. Si el recurrente tiene su domicilio fuera de la población en donde está la sede de la autoridad antes citada, lo podrá interponer mediante correo certificado con acuse de recibo.

El recurso podrá ser desechado por improcedente cuando se haga valer contra actos administrativos:

1. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
2. Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de laudos o sentencias.
3. Que se hayan impugnado mediante juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
4. Que sean materia de otro recurso o juicio, pendiente de resolución ante una autoridad administrativa u órgano jurisdiccional.
5. Que se hayan consentido, o sea que no se agotó dentro del término de 15 días.
6. Que sea conexo a otro que se hubiese impugnado por diferente vía.
7. Que se haya revocado administrativamente por la autoridad emisora.
8. Cuando de las constancias del expediente se desprende que no existe el acto reclamado, o que el mismo se ha dejado sin efectos.
9. Que no se realice la ampliación al recurso o no se exprese en dicha ampliación agravio alguno, cuando se hubiese impugnado la notificación de cierto acto del Seguro Social.
10. Que estén previstos otros casos por distintas leyes o reglamentos.

Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prorrogado por un plazo igual y una sola vez, a juicio del Secretario del Consejo Consultivo.

El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, después de concluir el término del desahogo de pruebas preparará un proyecto de resolución dentro del término de 30 días, el cual se someterá a votación ante el Consejo Consultivo Delegacional, mismo que se emitirá dentro de un lapso de 15 días. Dicha resolución será aprobada por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes de la autoridad que deba resolverlo. En la resolución bastará la

procedencia de un agravio fundado, para declarar la nulidad de la resolución combatida.

Las resoluciones que pongan fin al recurso se notificarán dentro de los 5 días siguientes a la fecha de su firma, las que se ejecutarán en el término de 15 días, salvo que el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional ampliare dicho plazo.

4.6 Recurso de la Ley del INFONAVIT.

“Los asuntos que pueden plantear los trabajadores o sus beneficiarios en el recurso de inconformidad son aquellos relacionados con los derechos que la ley otorga sobre los fondos que tiene depositados, a obtener una vivienda digna, a liberar su crédito hipotecario, descuentos, etcétera. En el caso de los patrones, será lo relativo a la determinación de créditos fiscales, por concepto de aportaciones y/o amortizaciones de crédito, por citar un ejemplo”⁴⁷.

El recurso de inconformidad es procedente contra las resoluciones individualizadas del INFONAVIT, de carácter definitivo, que lesionen los derechos de los patrones y/o las que perjudiquen a los trabajadores o sus beneficiarios, de igual manera sólo procede cuando alguna autoridad del Instituto haya emitido previamente una resolución sobre algún asunto y ésta sea injusta o contraria a derecho y perjudique al patrón, al trabajador o a sus beneficiarios.

El Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su Capítulo Tercero, denominado *Del Recurso de Inconformidad*, señala que procede contra las resoluciones individualizadas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas de sus derechos. Sin embargo, no serán recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto.

⁴⁷ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, p., 145.

El artículo 9 del citado Reglamento establece el procedimiento para el trámite y resolución del recurso de inconformidad, el cual deberá interponerse en un plazo de 15 días a partir de que surta efectos la notificación del acto reclamado en el caso del patrón, y de 30 días para el trabajador o sus beneficiarios. Con la aportación que se presenta y tomando en cuenta que no hay notificación ya que no existe resolución por parte de la autoridad los plazos de 15 y 30 días respectivamente, se computarán a partir del día siguiente a aquel en que concluya el plazo de tres meses con los que la autoridad cuenta para dar contestación a las instancias o peticiones formuladas. Los términos y plazos a que se refiere este Reglamento se computarán por días hábiles.

De conformidad con el artículo 8 del Reglamento en estudio, se prevé que en el escrito en el que se interponga el recurso de inconformidad deberá señalarse:

- Nombre del promovente y, en su caso, el de su representante.
- Número de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Nombre y domicilio de los terceros interesados.
- Acto reclamado y las razones por las que a su juicio se lesionan sus derechos.

Deberán anexarse las pruebas que ofrezca. Si el escrito del recurso presenta irregularidades, como no haber acreditado la personalidad del promovente, o existe falta de claridad o precisión en el contenido del escrito, se deberá apercibir al promovente para que en el término de 10 días subsane, y en caso de no hacerlo será desechado. La Comisión podrá otorgar un plazo hasta de diez días, para el desahogo de pruebas, o para que presenten las que no se pudieron acompañar al escrito inicial.

El recurso será desechado cuando haya sido interpuesto contra actos que no estén comprendidos en el artículo 52 de la Ley del INFONAVIT.

Al admitirse el recurso de inconformidad, se dará vista por notificación personal o correo certificado con acuse de recibo, con las copias respectivas, a los terceros interesados, en su caso para que en el término de 10 días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga y para que acompañe sus pruebas.

Finalmente, y de acuerdo al artículo 15 del referido Reglamento, una vez integrado el expediente correspondiente y desahogadas las pruebas ofrecidas, la Secretaría de la Comisión formulará dentro de los diez días siguientes, el proyecto de resolución, mismo que deberá emitirse dentro de los 15 días posteriores a la elaboración del proyecto y la resolución deberá aprobarse por mayoría de votos de la Comisión.

4.7 Juicio Contencioso Administrativo.

El Juicio Contencioso Administrativo, o como se le conoce Juicio de Nulidad, es un procedimiento jurisdiccional, a través del cual, se da solución a una controversia legítima, por violación o desconocimiento de un derecho, entre los particulares y las autoridades administrativas federales, el cual determina a quien le asiste la razón y el derecho, dictando una resolución (sentencia).

Es importante destacar, que al señalar que se trata de una controversia entre el Estado y los gobernados, sin especificar quien es el afectado por los actos, procedimientos o resoluciones, es por el hecho de que si por alguna circunstancia, la autoridad, emitiera una resolución, o ejerciera un acto o procedimiento en el que se viera beneficiado el particular, la autoridad por ningún motivo podrá unilateralmente revocarlo de oficio, necesariamente deberá acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que mediante un juicio de lesividad, se promueva la nulidad del mismo⁴⁸.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal, es ahora regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, para entrar en vigor el 1º de enero de 2006 en toda la República Mexicana, ya que

⁴⁸ *Íbidem*, p., 199.

los cambios en la demanda de los servicios judiciales y las exigencias respecto de su cumplimiento obligan a establecer estrategias de gestión modernas que permitan hacer más eficiente la actividad jurisdiccional en su conjunto en beneficio de las labores sustantivas de la institución

Procedencia del juicio contencioso.

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

El artículo 2 de la citada Ley, contempla que el juicio contencioso administrativo federal es procedente contra:

- Las resoluciones definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus artículos 14 y 15.

- Contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controverta en unión del primer acto de aplicación.

- El juicio contencioso administrativo federal, resulta procedente, cuando la autoridad que se encargó de tramitar un recurso de revocación o de inconformidad y de revisar la resolución recurrida, la deseche por improcedente, o declare por no interpuesto dicho medio de defensa.

- Finalmente, las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley (juicio de lesividad).

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta, configurada, en las materias señaladas en el citado artículo 14 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

Son partes en el juicio de conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

- El demandante.

- Los demandados, dentro de los que se contempla a la autoridad que dictó la resolución impugnada, el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

Asimismo dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse

como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

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

Toda promoción deberá contener en relación al artículo 4 de la referida Ley, la firma autógrafa o la firma electrónica avanzada de quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, asimismo, cuando el promovente en un Juicio en la vía tradicional, no sepa o no pueda estampar su firma autógrafa, estampará en el documento su huella digital y en el mismo documento otra persona firmará a su ruego.

En el supuesto de que la resolución afecte a dos o más personas, la demanda deberá ir firmada por cada una de ellas, y designar a un representante común que elegirán de entre ellas mismas, si no lo hicieren, el Magistrado Instructor nombrará con tal carácter a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

Improcedencia y Sobreseimiento.

Estas figuras se encuentran previstas en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con ellos se concluye o finaliza anticipadamente un proceso, en virtud de que el mismo, ha quedado sin materia, la litis planteada es inexistente, carente de sustento jurídico, o sobreviene alguna circunstancia que imposibilita su tramitación de manera normal, legal y procedimental, en tales circunstancias, no puede seguirse dicho proceso y debe cesar su substanciación.

El artículo 8 de la Ley de la materia, establece que la procedencia del juicio será examinada de oficio, siendo improcedente este ante el Tribunal, en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía. Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

XIV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.

XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte. No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

Sobreseimiento es concluir o finalizar anticipadamente un proceso, en virtud de que este ha quedado sin materia, la litis planteada es inexistente, carente de sustento jurídico, o sobreviene alguna circunstancia que imposibilita su tramitación de manera normal, legal y procedimental, en este sentido el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla que podrá ser total o parcial y, procede:

- Por desistimiento del demandante.
- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 8 de la referida Ley.
- Si el demandante muera durante el juicio y, si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.
- En caso de que la autoridad demandada deje sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- Si el juicio contencioso administrativo queda sin materia.
- Así como en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Substanciación y Resolución del Juicio.

En la negativa ficta particularmente, la demanda es el medio idóneo por el cual se configura procesalmente, ya que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación dispone que después de tres meses de que la autoridad no de respuesta a la instancia o petición del particular, se deberá entender que se niega la petición, además de que sólo cuando el particular acude al juicio contencioso administrativo para controvertir dicha negativa de la autoridad, es cuando queda configurada la negativa ficta.

En este sentido, la negativa ficta se configura transcurridos los tres meses sin que la autoridad haya dado respuesta, que la resolución expresa no se haya notificado y, finalmente cuando el particular interpone la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es así que procesalmente se configura la negativa ficta, ya que en caso de que exista una resolución y ésta es notificada antes de que se presente la demanda, no podría configurarse la negativa ficta.

Por lo anterior, resulta evidente que la sola presentación de la demanda tiene entre otros efectos el de configurar y definir la negativa ficta, es decir que, aunque la autoridad emita una resolución expresa, si ésta es notificada posteriormente a la fecha de presentación de la demanda, la misma ya no desvirtúa la negativa ficta configurada y en tal sentido, cuando algún particular desee impugnar la negativa ficta, deberá cumplir los requisitos que establecen los artículos 13, 14 y 15 de la aludida Ley.

Presentación de la demanda.

Respecto a las formalidades que sistematizan las promociones en el juicio contencioso administrativo, comenzaremos por lo establecido en el artículo 13 de la comentada Ley, artículo que prevé que el demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda, en tal caso, una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla; cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea y en el supuesto de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

• **La demanda deberá presentarse dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada**, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de la materia, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general; asimismo cuando hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

• **De cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección** que habiendo conocido

una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio, para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

• **La demanda podrá presentarse en el plazo de cinco años** cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, 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 demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

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 contencioso administrativo federal 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.

Es importante destacar que en relación a la propuesta que se presenta en este trabajo de tesis, los plazos antes señalados de cuarenta y cinco días y cinco años respectivamente, con los que se cuenta para presentar la demanda comenzarán a contar a partir del día siguiente a aquel en que concluyan los tres meses con los que la autoridad cuenta para dar respuesta a las instancias o peticiones que le sean formuladas por los particulares.

Requisitos de la demanda.

Los requisitos de la demanda se encuentran regulados en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señalando que la demanda deberá incluir:

- Nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea. La indicación de que el juicio se tramitará en la Vía Sumaria, en caso de omisión, el Magistrado Instructor lo tramitará en esta vía en los supuestos que proceda de conformidad con el Título II, Capítulo XI de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo no será causa de desechamiento de la demanda, el hecho de que está no se presente dentro del término establecido para la promoción del Juicio en la Vía Sumaria, cuando la procedencia del mismo derive de la existencia de alguna de las jurisprudencias a las que se refiere el antepenúltimo párrafo del Artículo 58-2 de la Ley de la materia y en todo caso si

el Magistrado Instructor, antes de admitir la demanda, advierte que los conceptos de impugnación planteados por la actora tienen relación con alguna de las citadas jurisprudencias, proveerá lo conducente para la sustanciación y resolución del Juicio en la Vía Ordinaria.

- Resolución que se impugna, y en el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

- Deberá precisarse la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

- Se señalarán los hechos que den motivo a la demanda.

- Las pruebas que se ofrezcan, 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.

En caso de que se ofrezcan pruebas documentales, podrá ofrecerse también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada, el cual se entiende que debe contener toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada, a su vez la remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas y en todo caso, el expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

- Deberán precisarse los conceptos de impugnación.

- En su caso el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

- Se indicará lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En cada demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda y en caso de que sean dos o más demandantes éstos ejercerán su opción a través de un representante común.

En el supuesto de que se omita el nombre del demandante, la resolución que se impugna o en su caso el decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general y los conceptos de impugnación, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, y en caso de que se omita señalar a la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, en su caso los hechos que den motivo a la demanda, así como las pruebas que ofrezca, además del nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya y lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, 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 caso de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto por la fracción I, del artículo en comento, las que corresponda hacérsele en el mismo, se efectuarán por Boletín Electrónico.

El artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que el demandante deberá adjuntar a su demanda:

- Una copia del escrito de demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes.

- 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 la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

- Documento en que conste la resolución impugnada.

- En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia o petición no resuelta expresamente por la autoridad.

- Constancia de la notificación de la resolución impugnada.

- En el caso de que 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 autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el citado artículo no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

- Se anexará el cuestionario que desahogará el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

- En su caso el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

- Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como

información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere el referido artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, 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, se tendrá por no presentada la demanda, cuando se trate de copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes, del documento en donde se acredite la personalidad del promovente o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio, el documento en el que conste la resolución impugnada, **en el caso de que se impugne una resolución negativa ficta, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia o petición no resuelta expresamente por la autoridad**, así como la constancia de la notificación de la resolución impugnada y en caso de que no se haya recibido 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.

Para el supuesto de que no se adjunten las pruebas consistentes en el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante, así como el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de la Ley de la materia y las pruebas documentales que ofrezca, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

De los requisitos señalados por la ley en estudio para la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es preciso mencionar que respecto a la impugnación de una negativa ficta existen excepciones como lo son: el que no se debe adjuntar el documento donde consta el acto impugnado, sino copia de la

instancia o petición no resuelta, no se exhibirá constancia de notificación, al no existir la misma, además de que no existe la obligación propiamente de expresar agravios en contra de la resolución expresa, por obviamente no conocer sus fundamentos de hecho y de derecho, y en tal caso, solamente se puede hacer valer agravios genéricos, como el de falta de fundamentación por no emitir la resolución dentro del plazo de tres meses que contempla el Código Fiscal de la Federación y en estricto sentido no se infringiría lo dispuesto por el artículo 14 del ordenamiento en estudio, respecto al señalamiento de los conceptos de impugnación y por ende no tendría por que desecharse la demanda de nulidad, al estrictamente no incumplir con este requisito.

Contestación.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 19, señala que una vez 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, teniendo veinte días para contestar la ampliación de la demanda, siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, y en el caso de que no se produzca 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.

El diverso artículo 20 de la referida Ley, señala que el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

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

- 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.

- Se expresarán los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

- Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que en su caso solicite la actora.

- Las pruebas que se ofrezcan.

- En caso de ofrecerse la 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, y en el supuesto de que no se precisen tales señalamientos, se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

- Deberán adjuntarse a la contestación, de acuerdo al artículo 21 de la mencionada Ley:

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

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

- Se deberá acompañar en caso de existir prueba pericial, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

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

- Así como las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en el referido artículo 21 del ordenamiento en estudio, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al

escrito de contestación de la demanda. Para los efectos del artículo 21 de la Ley de la materia, será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15 de la misma Ley.

De lo anterior, se advierte que admitida la demanda, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correrá traslado a las autoridades demandadas, las cuales en caso de negativa ficta, tienen la obligación ineludible de señalar los fundamentos de hecho y de derecho de la instancia no resuelta, en la contestación de la demanda producida por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad, que hará suya la resolución expresa de la autoridad demandada que en su momento no resolvió la petición.

El artículo 22, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es categórico, al señalar que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada y en caso de que la impugnación se trate de una resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, 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.

Así mismo, como regla general, la autoridad no puede cambiar los fundamentos de la resolución impugnada, tratándose de negativa ficta, pues es precisamente cuando la autoridad encargada de la defensa da a conocer los fundamentos de hecho y de derecho de la petición no resuelta.

Tratándose de las consultas a que hace mención el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, se configurará la negativa ficta, siempre y cuando las consultas versen sobre situaciones reales y concretas, sólo en

ese caso podría surgir la obligación de la autoridad para contestar a lo solicitado, pues interpretando dicho artículo a contrario sensu, que si una consulta no tuviera como 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.

En caso de que haya contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos, esto de acuerdo al artículo 23 de la Ley en comento.

Ampliación de la demanda.

El procedimiento contencioso administrativo, otorga al demandante el derecho de ampliar su escrito inicial de demanda, el artículo 17 de la Ley en estudio señala que 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, cuando: se impugne una negativa ficta, contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación, cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente; también se ampliará cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22 de la Ley de la Materia, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda y finalmente cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda, se señalará el nombre del actor y el juicio en que se actúa, adjuntando, las copias necesarias para el traslado,

las pruebas y documentos que en su caso se presenten, en caso de que 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 tercer párrafo del artículo 15 de la citada Ley.

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.

Del artículo en comento es relevante mencionar la importancia que tiene para la negativa ficta, tema en estudio, ya que da la posibilidad de ampliar la demanda cuando se introduzcan cuestiones no conocidas por el actor, toda vez que desconoce los fundamentos de hecho y derecho que fueron señalados por la autoridad al contestar la demanda.

En ese tenor, con motivo del escrito de ampliación de la demanda el demandante puede expresar los conceptos de impugnación que estime convenientes para demostrar la ilegalidad de la negativa ficta, por lo que resulta claro que la ampliación de la demanda es el momento procesal oportuno dentro del juicio contencioso administrativo para controvertir los fundamentos de hecho y de derecho que la autoridad dio al contestar la demanda, dando así equidad procesal.

En el supuesto de que el particular omitiere ampliar su demanda no es impedimento para que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa entre al estudio de la litis, reafirma lo anterior el criterio de los Tribunales Federales, establecido en la Tesis Aislada I.7o.A.597 A, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Enero de 2009, página 2773.

NEGATIVA FICTA. AUN CUANDO EL ACTOR HAYA OMITIDO AMPLIAR SU DEMANDA EN EL JUICIO EN EL QUE SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE TIPO, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN EXAMINAR LA LITIS EN LOS TÉRMINOS EN QUE SE CONFIGURÓ. Conforme al artículo 208, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 y su correlativo 14, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la demanda de nulidad deben expresarse los conceptos de impugnación. Asimismo, los preceptos 210, fracción I, del indicado código y 17, fracción I, de la mencionada ley establecen la procedencia de la ampliación de la demanda en la hipótesis de que sea controvertida una resolución negativa ficta. Por su parte, los numerales 213, primer párrafo, fracciones III y IV, del código consultado y 20, fracciones III y IV, de la misma ley prevén que en la contestación de la demanda y su ampliación deberán exponerse los argumentos concretos relativos a cada uno de los hechos que el accionante impute de manera expresa en la demanda, afirmándolos o negándolos, y precisando además, aquellos que ignore por no ser propios o bien, exponiendo cómo ocurrieron, según corresponda y expresar los argumentos a través de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de nulidad. En ese orden de ideas, el hecho de que en el juicio en el que se impugna una resolución negativa ficta el actor omita ampliar su demanda, no obstante haber tenido la oportunidad para hacerlo, no exime a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la obligación prevista en los artículos 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 237, párrafo segundo, del aludido código y 50 de la comentada ley, en cuanto al derecho fundamental de todo gobernado a la tutela jurisdiccional, ya que independientemente de que la controversia no se haya

integrado con la demanda, su ampliación y las respuestas dadas a ambas, lo cierto es que en el supuesto descrito resulta indispensable que las referidas Salas examinen la litis en los términos en que se configuró, es decir, con la demanda y su contestación, para verificar si se expresaron los fundamentos y motivos de la resolución impugnada y, partiendo de ese análisis, emitir la sentencia que resuelva el conflicto sometido a su consideración. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 246/2008. José Ángel Flores. 1o. de octubre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

En otro sentido, el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé que el tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto, adjuntando a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos, para tal efecto, le resulta aplicable en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15 del mismo ordenamiento.

Medidas cautelares. El artículo 24 de la Ley de la materia, prevé que una vez iniciado éste, podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

El artículo 24 Bis de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que las medidas cautelares se tramitarán de conformidad con el incidente respectivo, el cual se iniciará con la promoción en donde se

soliciten las medidas cautelares señaladas, escrito que deberá contener el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá encontrarse ubicado dentro de la región de la Sala que conozca del juicio, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Incidentes. Son regulados de los artículos 29 a 39 de la referida Ley, señalando que dentro del juicio contencioso administrativo federal serán incidentes de previo y especial pronunciamiento: Incompetencia por materia, acumulación de juicios, nulidad de notificaciones, recusación por causa de impedimento, reposición de autos, interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad y falsedad de documentos.

Pruebas. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé en su artículo 40, que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones, en tal caso, en los juicios que se tramiten ante el referido Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales.

Cierre de instrucción.

Constituyen la finalización de las etapas que conforman el juicio, es decir, se ha sustanciado todo lo concerniente al proceso judicial abierto para tales efectos, pasando por las siguientes etapas: demanda, contestación de la demanda, ampliación de la demanda, desahogo de incidentes, solución de incidentes, desahogo de pruebas, desahogo de pruebas supervinientes, acatamiento de Amparos presentados contra las sentencias interlocutorias,

apercibimientos, prevenciones, medidas cautelares y finalmente presentación de alegatos.

La Ley en estudio en su artículo 47 hace alusión al cierre de instrucción, precisando que el Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, donde expondrán los razonamientos lógicos jurídicos de su pretensión, los cuales, presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia y en tal caso, al vencer el plazo de cinco días antes mencionado, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

Con los alegatos se pretende convencer al tribunal de la pretensión sobre la que deba decidir y en su caso plantear criterios jurisprudenciales que hayan sido emitidos de manera posterior a los escritos de demanda, **para el caso concreto, la negativa ficta, reviste vital importancia ya que la autoridad en la contestación de la ampliación de la demanda señalará cuestiones que desconoce el actor, y la única vía que tiene a su alcance para contraargumentar esto es mediante los alegatos una vez que no exista cuestión pendiente de desahogo.**

Sentencia.

Se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio y para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo, además de que para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. del ordenamiento en estudio, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Al emitirse las sentencias, éstas se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios, situación que precisa el diverso artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana y en el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución. En el supuesto de las sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictarán sentencias definitivas, conforme a lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuales pueden:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de la Ley en estudio, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

Tratándose de los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento y en caso de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. La sentencia definitiva podrá declarar la nulidad y además, podrá reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa; otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados; declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate y en su caso reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deber cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

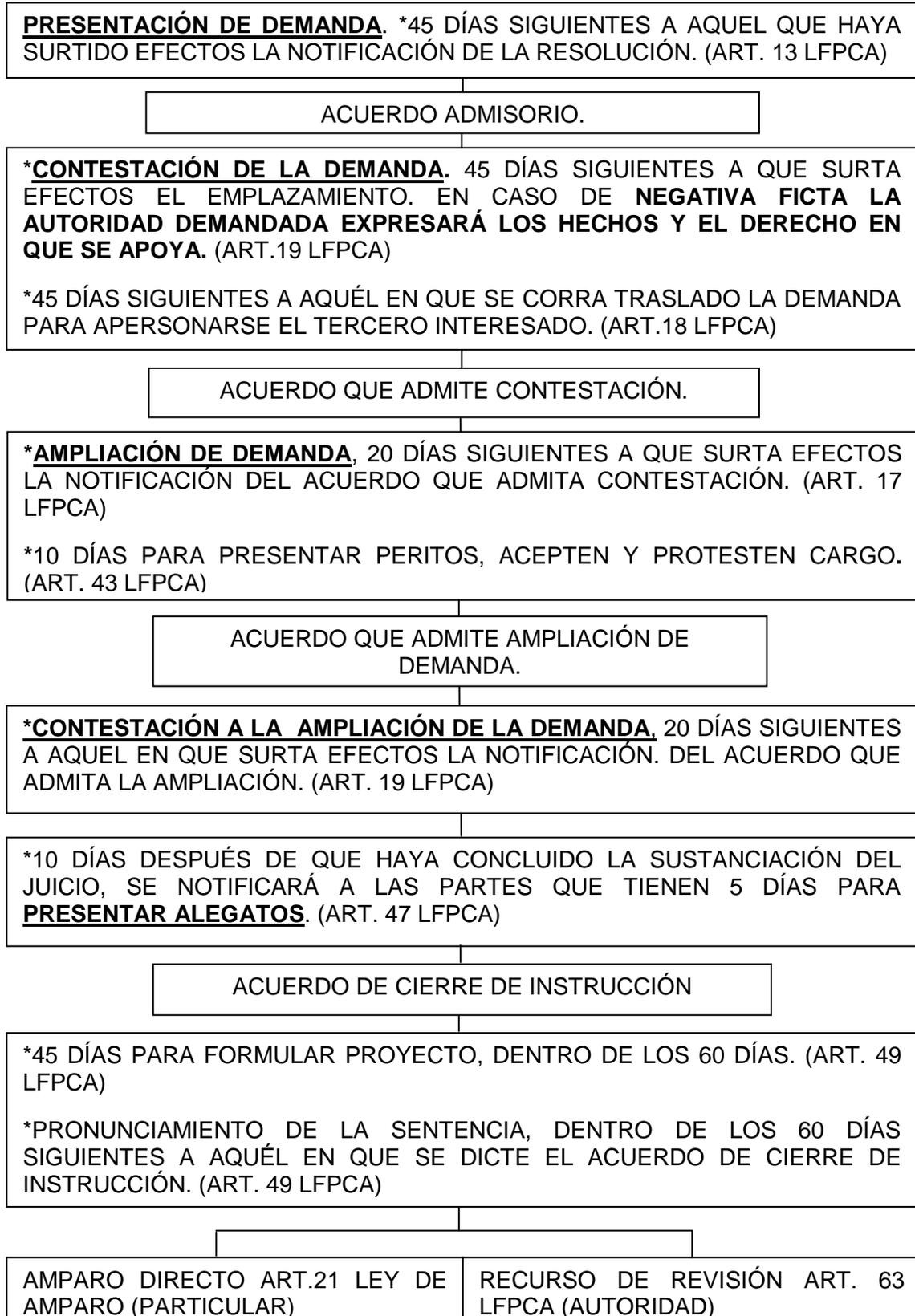
La sentencia definitiva queda firme cuando no admita en su contra recurso o juicio; cuando admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y cuando sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos. Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el

Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

El diverso artículo 54 de la Ley en estudio, contempla que la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, y en tal caso, la instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia, dicha aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando la sentencia declare la nulidad, y si es por incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades y este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana; si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, y en los casos de condena, la sentencias deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. Los plazos para el cumplimiento de sentencia, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio y para tal efecto, la autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

JUICIO CONTENCIOSO (TRADICIONAL)



Juicio en Línea.

El artículo 1-A de la Ley en estudio, en su fracción XIII, define al juicio en línea como la: “Substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta Ley, a través del Sistema de Justicia en Línea, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria”. El artículo en cita en su fracción XV, establece que el Sistema de Justicia en Línea “Es el Sistema Informático que permite registrar, controlar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo federal”. La intención original del legislador fue el fácil y rápido acceso a la justicia desde cualquier parte del país, incluso en horas y días inhábiles, utilizando las tecnologías de información y comunicación. Esta modalidad del juicio contencioso administrativo entró en operación el 7 de agosto de 2011; funcionando en sólo una Sala denominada “Sala Especializada en Juicios en Línea” con sede en el Distrito Federal, descartando así por el momento su puesta en marcha en el resto de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, único medio por el que podrían lograrse y potencializarse los verdaderos objetivos del juicio en línea, que son la expansión y facilitación del acceso a la justicia fiscal.

En palabras del Magistrado Francisco Cuevas Godínez⁴⁹ el Juicio en Línea es la sustanciación del juicio contencioso administrativo federal mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, desde la presentación de la demanda hasta la emisión y la notificación de la sentencia, destacando que no significa un trabajo adicional, que sí permite administrar de mejor manera los recursos presupuestales, humanos y materiales del Tribunal, mediante una mejor distribución del trabajo, siendo una herramienta tecnológica que contribuirá a resolver a mediano y largo plazo el problema de los inventarios del Tribunal.

⁴⁹ <http://www.tfjfa.gob.mx/DGCS/Cronologia/SurgimientoyEvoluciondelJuicioenLinea.pdf>. 19 de marzo de 2012. 13:00 PM.

Para un mejor entendimiento de los vocablos técnicos utilizados en el juicio en línea en el artículo 1-A de la Ley en comento los define y enumera en dieciséis fracciones. Su regulación se encuentra de los artículo 58-A al 58-S de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, el cual deberá establecer y desarrollar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de lo dispuesto por el Capítulo del Juicio en Línea contemplado en la Ley de la materia, en todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables del ordenamiento en estudio, esto con base al artículo 58-A.

El diverso artículo 58-B de la Ley en estudio, prevé que cuando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía, si el demandante no señala su Dirección de Correo Electrónico, se tramitará el Juicio en la vía tradicional y el acuerdo correspondiente se notificará por lista y en el Boletín Procesal del Tribunal.

Cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a que el juicio se tramite y resuelva en línea, señalando para ello su domicilio y Dirección de Correo Electrónico, a fin de emplazarlo, el Secretario de Acuerdos que corresponda, imprimirá y certificará la demanda, los anexos que se notificarán de manera personal, en el supuesto de que el particular rechazara tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.

En el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal se integrará el Expediente Electrónico, que incluirá las promociones, pruebas y anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme a los lineamientos que expida el

Tribunal, en los juicios en línea, la autoridad requerida, desahogará las pruebas testimoniales utilizando el método de videoconferencia, cuando ello sea posible, acorde al artículo 58-D de la Ley en estudio.

El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal previa obtención del registro y autorización correspondientes proporcionará la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, las cuales implican el consentimiento expreso de que dicho Sistema registrará la fecha y hora en la que se abran los Archivos Electrónicos, que contengan las constancias que integran el Expediente Electrónico. La Firma Electrónica Avanzada producirá los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.

Sólo las partes, las personas autorizadas y delegados tendrán acceso al Expediente Electrónico, exclusivamente para su consulta, una vez registrada su Clave de Acceso y Contraseña. Los titulares de una Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña son responsables de su uso, por lo que el acceso o recepción de las notificaciones, la consulta al Expediente Electrónico y el envío de información mediante la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, les serán atribuibles y no admitirán prueba en contrario, salvo que se demuestren fallas del Sistema de Justicia en Línea. Una vez recibida por vía electrónica cualquier promoción de las partes, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal emitirá el Acuse de Recibo Electrónico correspondiente, señalando la fecha y la hora de recibido.

Cualquier actuación en el Juicio en Línea se efectuará a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal en términos del Capítulo del Juicio en Línea y dichas actuaciones serán validadas con las firmas electrónicas y firmas digitales de los Magistrados y Secretarios de Acuerdos que den fe según corresponda, conforme al artículo 58-J de la citada Ley.

Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de la

referida Ley, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal y tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa, por su parte, los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple. Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la Ley en estudio y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

No será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que la Ley establece, salvo que hubiese tercero interesado, en cuyo caso, a fin de correrle traslado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos. En el escrito a través del cual el tercero interesado se apersona en juicio, deberá precisar si desea que el juicio se continúe substanciando en línea y señalar en tal caso, su Dirección de Correo Electrónico, en el supuesto de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, a fin de que se prosiga con la instrucción del juicio en línea con relación a las demás partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en un Juicio en la vía tradicional.

Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, acorde al artículo 58-N deberán cumplir con las siguientes formalidades:

- Las actuaciones y resoluciones que conforme a las disposiciones de esta Ley deban notificarse en forma personal, mediante correo certificado

con acuse de recibo, o por oficio, se realizarán a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

- El actuario elaborará la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar y los documentos que se adjuntan, dicha minuta, contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario y será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

- En tal caso, el actuario enviará a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

- Se registrará la fecha y hora en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal en que se efectúe el envío.

- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, conforme a lo señalado en párrafos anteriores, cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

- Cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal no genere en el plazo señalado en el párrafo anterior el acuse de recibo donde conste que la notificación fue realizada, la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

Para los efectos del Juicio en Línea son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las Oficinas de las Salas del Tribunal, en tal sentido, las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario,

presentadas el día y hora que conste en el Acuse de Recibo Electrónico que emita el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, en el lugar en donde el promovente tenga su domicilio fiscal y, por recibidas, en el lugar de la sede de la Sala Regional a la que corresponda conocer del juicio por razón de territorio. Tratándose de un día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.

Para la presentación y trámite de los recursos de revisión y juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del Juicio en Línea, no será aplicable lo dispuesto en el Capítulo de Juicio en Línea, de acuerdo al artículo 58-Q de la Ley en estudio.

Finalmente el artículo 58-S de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio, dicho reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma, en tal caso, los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

Juicio en Vía Sumaria.

El juicio en la vía sumaria entró en vigor el 7 de agosto de 2011, y consiste en una simplificación y abreviación del juicio contencioso administrativo regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La vía sumaria tiene como principal objetivo reducir la duración de la

substanciación del proceso, en aquellos juicios de cuantías menores o con un bajo grado de complejidad, reduciendo los tiempos para: su elaboración, facilitando y agilizando, el que se resuelvan en forma más rápida y eficiente dentro del propio Tribunal, además de aumentar la seguridad jurídica para el propio demandante. Así resulta evidente la reducción de costos económicos y financieros.

Su regulación se encuentra de los artículos 58-1 a 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 58-1 dispone que dicho juicio, se tramitará y resolverá conforme a las disposiciones del Capítulo de Juicio en la Vía Sumaria, y en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de la referida Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Procederá el Juicio en vía Sumaria de acuerdo al artículo 58-2, de la Ley de la materia, cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, siempre que se trate de resoluciones definitivas:

- Que sean dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal.
- Cuando únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales.
- Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado.
- Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla.

- Recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en el presente párrafo y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

Asimismo, procederá cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para determinar la cuantía tratándose de las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal; respecto de las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión y de las recaídas a un recurso administrativo respecto de la misma cuantía, en todo caso, se considerará sólo el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones, además de que cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

El citado artículo 58-2, señala que **el término para que se presente el Juicio en la Vía Sumaria, es dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante la Sala Regional competente.**

Es importante destacar que en el caso particular, que es la impugnación de la negativa ficta, esta puede tramitarse en la vía sumaria, siempre y cuando se adecue a los supuestos de procedencia que se encuentran enumerados para el Juicio en la vía Sumaria, en tal caso el término de quince días que se señala para presentar el Juicio mencionado

empezará a contar a partir de que concluyan los tres meses que tiene la autoridad para contestar las instancias o peticiones que le formulen los particulares.

La tramitación del Juicio será improcedente:

- Si no se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2.

- Cuando simultáneamente a la impugnación de una resolución de las señaladas en el artículo 58-2, se controvierta una regla administrativa de carácter general.

- Tratándose de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones por responsabilidad resarcitoria a que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

- Cuando verse sobre multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual.

- Cuando se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación.

- Si el oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.

El Magistrado Instructor, antes de resolver sobre la admisión de la demanda, determinará la improcedencia de la vía sumaria y ordenará que el juicio se siga conforme a las demás disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y se emplazará a las otras partes, en el plazo previsto por los artículos 18 y 19 de la misma, según se trate. Contra la determinación de improcedencia de la vía sumaria, podrá interponerse el recurso de reclamación ante la Sala Regional en que se encuentre radicado el

juicio, en el plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución correspondiente.

Una vez admitida la demanda, de acorde al artículo 58-4 de la ley en comento, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días y emplazará, en su caso, al tercero, para que en igual término, se apersona en juicio. En el mismo auto en que se admita la demanda, se fijará día para cierre de la instrucción. Dicha fecha no excederá de los sesenta días siguientes al de emisión de dicho auto.

El Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción y en tal caso, serán aplicables, en lo conducente, las reglas contenidas en el Capítulo referente a las pruebas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, salvo por lo que se refiere a la prueba testimonial, la cual sólo podrá ser admitida cuando el oferente se comprometa a presentar a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia, congruente al artículo 58-5 de la misma Ley.

La prueba pericial, se desahogará en los términos que prevé el artículo 43 de la Ley en comento, con la salvedad de que todos los plazos serán de tres días, salvo el que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de cinco días, en el entendido de que cada perito deberá hacerlo en un solo acto ante el Magistrado Instructor. Cuando proceda la designación de un perito tercero, ésta correrá a cargo del propio Magistrado.

El actor podrá ampliar la demanda, siguiendo los lineamientos del artículo 58-6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los casos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, **en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación**. La parte demandada o en su caso el tercero, contestarán la ampliación a la demanda, en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado.

En caso de omisión de los documentos a que se refieren los artículos 17, último párrafo, y 21, segundo párrafo, de la citada Ley, las partes deberán subsanarla en el plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del requerimiento formulado por el instructor.

En caso de omisión de los documentos a que se refieren los artículos 17, último párrafo, y 21, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las partes deberán subsanarla en el plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del requerimiento formulado por el instructor.

Los incidentes de acumulación y recusación por causa de impedimentos se regulan en el artículo 58-7, señalando que podrán promoverse dentro de los diez días siguientes a que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o, en su caso, la contestación a la ampliación.

La incompetencia, procederá cuando sea hecho valer por la parte demandada o por el tercero, por lo que la Sala Regional en que se radique el juicio no podrá declararse incompetente ni enviarlo a otra diversa.

El incidente de acumulación se planteará respecto de expedientes que se encuentren tramitando en esta misma vía y, tratándose de los incidentes de nulidad de notificaciones y de recusación de perito, se deberán interponer dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que se conoció del hecho o se tuvo por designado al perito, respectivamente, y la contraparte deberá contestar la vista en igual término.

Conforme al artículo 58-8 interpuesto cualquiera de los recursos se ordenará correr traslado a la contraparte y esta última deberá expresar lo que a su derecho convenga en un término de tres días y sin más trámite, se dará cuenta a la Sala Regional en que se encuentra radicado el juicio, para que resuelva el recurso en un término de tres días.

Las medidas cautelares, conforme al artículo 58-9, se tramitará conforme a las reglas generales establecidas en el Capítulo respectivo de las Medidas Cautelares de esta Ley, el Magistrado Instructor estará facultado para decretar la resolución provisional o definitiva que corresponda a las medidas cautelares, aunado a que contra la resolución del Magistrado Instructor dictada conforme a este párrafo procederá el recurso de reclamación ante la Sala Regional en la que se encuentre radicado el juicio.

En la suspensión del juicio, el diverso artículo 58-10, de la Ley de la materia, señala que al surtirse alguno de los supuestos contemplados para ello en esta Ley, en el auto en que el Magistrado Instructor acuerde la reanudación del procedimiento, fijará fecha para el cierre de instrucción, en su caso, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación a las partes de la reanudación del juicio.

Las partes podrán presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción. De acuerdo al artículo 58-12, en la fecha fijada para el cierre de instrucción el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; en caso contrario, fijará nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro de un plazo máximo de diez días.

Una vez cerrada la instrucción, el Magistrado pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes. El artículo 58-14 dispone que si la sentencia ordena la reposición del procedimiento administrativo o realizar un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no exceda de un mes contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme de conformidad con el artículo 53 de esta Ley.

Finalmente, el diverso artículo 58-15 de la Ley en estudio, dispone que a falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días.

JUICIO EN VIA SUMARIA

15 DÍAS PRESENTACIÓN DE DEMANDA. (ART. 58-2 LFPCA)		
<p>PROCEDENCIA: CUANDO EL IMPORTE DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS NO EXCEDA DE CINCO VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL ELEVADO AL AÑO AL MOMENTO DE SU EMISIÓN. (ART.58-2 LFPCA)</p>	<p>IMPROCEDENCIA:(ART.58-3 LFPCA) CONTRA DE LA IMPROCEDENCIA PODRÁ INTERPONERSE RECURSO DE RECLAMACIÓN DENTRO DE LOS 5 DÍAS SIGUIENTES A QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN</p>	
AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA. (ART. 58-4 LFPCA)		
<u>SE FIJARÁ DÍA PARA CIERRE DE INSTRUCCIÓN, NO EXCEDIENDO DE SESENTA DÍAS SIGUIENTES A LA EMISIÓN DE DICHO AUTO.</u>		
15 DÍAS PARA CONTESTAR DEMANDA	15 DÍAS PARA QUE SE APERSONE EN JUICIO EL TERCERO INTERESADO	
AUTO ADMISORIO DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.		
<p>AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA, EN EL PLAZO DE 5 DÍAS SIGUIENTES A AQUEL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL MENCIONADO AUTO. (ART. 58-6 LFPCA)</p>	<p>5 DÍAS PARA <u>CONTESTAR LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA,</u> SIGUIENTES A AQUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE SU TRASLADO. (ART. 58-6 LFPCA)</p>	<p>PRESENTACIÓN DE <u>ALEGATOS ANTES DEL CIERRE DE INSTRUCCIÓN.</u> (ART. 58-11 LFPCA)</p>
CIERRE DE INSTRUCCIÓN, SI EL EXPEDIENTE ESTA DEBIDAMENTE INTEGRADO. EN CASO CONTRARIO SE FIJARÁ NUEVA FECHA DENTRO DEL PLAZO DE DIEZ DÍAS. (ART. 58-12 LFPCA)		
<p>EL MAGISTRADO PRONUNCIARÁ SENTENCIA DENTRO DE LOS DIEZ DÍAS SIGUIENTES (ART. 58-13 LFPCA)</p>	<p>SI EN LA SENTENCIA SE ORDENA REPONER PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O REALIZAR DETERMINADO ACTO, LA AUTORIDAD LO CUMPLIRÁ EN NO MAS DE UN MES A PARTIR DE QUE HAYA QUEDADO FIRME LA SENTENCIA. (ART. 58-14 LFPCA)</p>	

Recurso de Reclamación.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 59, regula el recurso de reclamación, el cual procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero, dicha reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Una vez interpuesto dicho recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

Las resoluciones que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen cualquiera de las medidas cautelares previstas en esta Ley, de conformidad con el artículo 62 del ordenamiento en cita, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Regional que corresponda, dicho recurso se promoverá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, en tal caso, y una vez interpuesto el recurso en la forma y términos señalados, el Magistrado ordenará correr traslado a las demás partes, por igual plazo, para que expresen lo que a su derecho convenga y una vez transcurrido dicho término y sin más trámite, dará cuenta a la Sala Regional, para que en un plazo de cinco días, revoque o modifique la resolución impugnada y, en su caso, conceda o niegue la suspensión solicitada, o para que confirme lo resuelto, lo que producirá sus

efectos en forma directa e inmediata, en todo caso, la sola interposición suspende la ejecución del acto impugnado hasta que se resuelva el recurso.

Recurso de Revisión.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla en su Capítulo II el recurso de revisión. El artículo 63, señala que las sentencias definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se trate de asuntos, cuya cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia, en el caso de tratarse de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

El recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión. Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

Jurisprudencia.

Las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal. Constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal.

Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario conforme al artículo 76 de la Ley en estudio, de igual forma se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE (PRODECON)

La materia de derecho fiscal es técnica y compleja, así como los procedimientos para pagar o declarar impuestos u otros créditos fiscales, razón por la cual los contribuyentes se encuentran en desventaja dentro de un litigio frente al Estado, la mayoría de ellos se encuentran distanciados de la terminología jurídica, o de sus obligaciones fiscales, reflejándose en un mal pago, una mala declaración de las obligaciones tributarias, el pago indebido de una contribución, o bien, el abuso de la autoridad por la ignorancia de la gente en la materia fiscal, trayendo consigo una afectación económica, incluso un obligado solidario.

Ante la necesidad de fortalecer la relación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, protegiendo sus derechos y garantías, mediante la asesoría,

representación y defensa gratuita, se crea la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, cuyo objetivo es velar por los derechos que tienen los ciudadanos mexicanos y garantizar el cumplimiento óptimo de sus obligaciones en materia tributaria. Surge por decreto de Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006, sin embargo es hasta el 1° de septiembre del 2011 que entra en funciones.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión, especializado en materia tributaria, que proporciona de forma gratuita, ágil y sencilla servicios de asesoría y consulta, defensoría y representación así como procedimientos de queja o reclamación contra actos de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes.

Tiene como visión contribuir a consolidar los principios democráticos del Estado de Derecho con base en una renovada cultura contributiva que permita a la sociedad vivir en condiciones de igualdad, paz y armonía para la construcción de un país más justo y equitativo, posicionándolos como una institución de excelencia con autonomía técnica, funcional y de gestión que colabore en el mejoramiento de la relación del fisco con el contribuyente, en la que se privilegie el respeto a sus derechos como el mejor medio para lograr la satisfacción del interés público.

Para poder acceder al servicio que ofrece la Procuraduría de representación legal y defensa de las personas físicas, morales, y obligados solidarios que se ven afectados por créditos fiscales, es preciso que el monto histórico de estos (sin contar actualizaciones, accesorios y multas) no exceda de 30 veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año, emitidos por autoridades fiscales, incluso las coordinadas en las entidades federativas, así como organismos fiscales autónomos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Amparo indirecto.

El amparo en México es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales o derechos humanos del gobernado contra todo acto de autoridad que las viola, asegurando en su favor el sistema competencial existente entre la autoridad federal y la de los Estados, protegiendo también en su beneficio la Constitución y todo ordenamiento integrante del derecho positivo mexicano, con vista a la garantía de legalidad instituida en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico específico del propio gobernado.

Para efectos de la propuesta presentada, no es viable impugnar la negativa ficta por medio de un juicio de amparo, ya que lo que el gobernado haría, es interponer una demanda de amparo ante los Jueces de Distrito, manifestando violación al artículo 8º constitucional en virtud de no haber recibido una respuesta por escrito a su petición y una vez que se obtenga dicha respuesta por parte de la autoridad ya sea, por iniciativa propia o se vea obligada, por el efecto del amparo que la sentencia ordene a la autoridad a emitirla, contra esta resolución tendrá que interponer el medio de defensa que estime conveniente en el supuesto de que le sean adversas a sus intereses.

Reafirma lo anterior el criterio de los Tribunales Federales, al establecer en la Tesis Aislada 13o.A.5A, emitida por el Décimo Tercer tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Mayo de 2001, página 1183, lo siguiente:

NEGATIVA FICTA REGULADA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO PUEDE SER RECLAMADA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA Y AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Tomando en cuenta la regulación de la **negativa ficta** en el **Código Fiscal** de la **Federación**, así como diversas opiniones doctrinales se llega a la

conclusión de que la **negativa ficta** es una ficción legal de efectos exclusivamente procesales y, por lo tanto, **no** constituye un verdadero acto; es una ficción cuyo fin está encaminado a la apertura de la vía del contencioso administrativo en beneficio del particular, superando los efectos de la inactividad de la administración, ya que su configuración produce el efecto de sujetar al recurso o al **juicio** a la autoridad omisa. En este tenor, al ser una técnica procesal específica que solamente opera en el contencioso administrativo, resulta inconcuso que **no** es posible acudir al **juicio** de **amparo** por la vía **indirecta** para reclamar la **negativa ficta**, sino que debe de agotarse previamente, sin excepción alguna, el **juicio** contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia **Fiscal** y Administrativa, por la vía del recurso o directamente y, de **no** ser así, se actualiza la causa de improcedencia de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de **Amparo**, en atención a que **no** se ha cumplido con el principio de definitividad. DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 693/2001. Hipotecaria Mexicana, S.A. de C.V., Sociedad Financiera de Objeto Limitado. 21 de febrero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Marat Paredes Montiel.

Amparo directo.

El juicio de amparo directo tiene como finalidad la revisión de la legalidad y/o constitucionalidad de una sentencia dictada por un tribunal ordinario. La sentencia que se impugna a través de un juicio de amparo indirecto debe ser la litis principal del juicio, por lo que las sentencias interlocutorias no podrán ser impugnadas a través de juicio de amparo directo. Sin embargo, las sentencias interlocutorias, una vez agotados los recursos ordinarios, podrán ser impugnadas a través de un juicio de amparo indirecto.

Es relevante mencionar que para el presente tema de investigación el amparo directo no es una opción para impugnar la negativa ficta, ya que no existe sentencia alguna. No obstante si es aplicable al Juicio Contencioso Administrativo.

4.8 Reforma al primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

Se culmina el presente tema de investigación enfatizando su razón de ser, en el estudio realizado al primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, del cual nos percatamos que a las instancias o peticiones que el gobernado presenta a las autoridades fiscales, existen casos en los que no se resuelve dentro del plazo de tres meses que contempla el citado artículo 37, traduciéndose en una violación al principio de seguridad jurídica, ya que por un lado, la autoridad fiscal, gozando de su potestad, tarda más de los tres meses que el referido Código Fiscal le da, para resolver las instancias o peticiones que se le formulan, y por otra parte, el gobernado, puede tardar años en promover algún medio de defensa en contra de la instancia no resuelta.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación presenta una laguna legal, al contravenir el principio de seguridad jurídica, puesto que se entiende que dicho principio consiste en hacer del conocimiento del particular sus posibilidades y limitaciones en su actuar, para así, este llevar a cabo sus actos ya sea dentro del ámbito legal o traspasándolo a sabiendas de las consecuencias que la ley establece, en otras palabras sabrá a qué atenerse; por lo que la autoridad al no dar contestación ni en tiempo ni fuera de él a la instancia o petición que se le ha formulado, no hace del conocimiento del particular el sentido en el cual resolvió, no contando con una respuesta fundada y motivada, dejándolo en un vacío legal; aunado a que no se limita al particular para interponer los medios de defensa respectivos, puesto que no se señala plazo fijo para interponerlos, pudiendo impugnar la negativa ficta en cualquier tiempo de acuerdo a sus intereses particulares.

Por lo expuesto anteriormente y teniendo como finalidad cumplir con el principio de seguridad jurídica, es que se propone reformar el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, señalando que al día siguiente en que vence el plazo de tres meses con los que cuenta la autoridad para emitir su respuesta a la petición o instancia formulada, comience a computarse el término con que el gobernado dispone para interponer los medios de defensa. Dichos plazos continuarán siendo regulados por las leyes respectivas mencionadas en el presente trabajo de investigación.

En tal virtud, el contenido actual del primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, textualmente señala:

“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.

[...]”

Para fines de la aportación presentada en esta Tesis, el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se redactará de la siguiente manera:

“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 considerará que la autoridad resolvió negativamente a su instancia o petición, pudiendo interponer los medios de defensa conforme a los plazos establecidos en las leyes respectivas de cada medio de impugnación.

[...]”.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La negativa ficta es una ficción jurídica, que se entiende como una resolución aparente que la ley crea en sustitución de la resolución expresa que debió haber puesto fin a una instancia o petición elevada ante una autoridad fiscal; y que subsiste, en tanto no se configure la resolución expresa, con el objeto de que el autor de la instancia o petición pueda hacer valer los medios de defensa en contra de la negativa ficta y de esta manera no quede desprotegido ante el silencio negativo de las autoridades administrativas.

SEGUNDA.- Derecho de petición y negativa ficta, son diferentes, ya que en el primero existe la obligación de dar contestación, tratándose de peticiones formuladas en cualquier materia, siendo el medio para impugnar la violación al artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Juicio de Garantías; por lo que respecta a la negativa ficta ante la falta de contestación de las autoridades fiscales por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa.

TERCERA.- Se considera que el medio idóneo para impugnar la negativa ficta es el juicio contencioso administrativo ya que el asunto se resolverá en cuanto al fondo, en un mismo juicio que se tramitará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CUARTA.- La configuración de la negativa ficta produce el efecto de sujetar a juicio a la autoridad administrativa y como consecuencia inmediata la priva de su facultad de decisión en la vía administrativa y provoca la ilegalidad de la resolución expresa que llegare a emitirse con posterioridad, toda vez que se emitió fuera del término de tres meses.

QUINTA.- El derecho que se tutela en la negativa ficta es a favor del interesado para que éste no permanezca por tiempo indefinido en la incertidumbre de la negativa de la autoridad a resolver sus instancias o peticiones.

SEXTA.- Los elementos necesarios que conforman a la negativa ficta son: la existencia de una instancia o petición formulada ante una autoridad; que sobre dicha instancia coexista la presunción, como efecto jurídico del silencio de la autoridad, para resolverla; que el silencio referido se prolongue por un plazo que exceda de tres meses.

SÉPTIMA.- La resolución recaída al medio de defensa ejercido por el particular, debe ineludiblemente darle a la negativa ficta su contenido, asentando los hechos y derechos que la justifiquen, sin que ésta pueda establecer situaciones procedimentales.

OCTAVA.- El término de tres meses se interrumpe ante un requerimiento de la autoridad para cumplir con los requisitos omitidos o cuando se ofrezcan pruebas, que por su especial y peculiar desahogo demanden de un término amplio, las diligencias concernientes a la preparación y desahogo de dichas probanzas.

NOVENA.- El Principio de seguridad jurídica es el conocimiento que proporciona la ley para determinar los derechos y saber las consecuencias en el actuar jurídico, esto, con independencia de la intervención de los órganos coactivos del Estado para hacer respetar nuestro derecho. Así, tenemos que al no recibir una respuesta en el tiempo establecido y no señalar la Ley el tiempo preciso para impugnar la negativa se viola este.

DÉCIMA.- Las autoridades serán sabedoras de que el particular interpondrá el medio de defensa en el tiempo determinado, ante la negativa de contestar y notificar la instancia o petición formulada en el tiempo correspondiente, y no en cualquier tiempo, imponiendo a la autoridad la obligación de contestar tal negativa en un lapso determinado de tiempo.

DÉCIMA PRIMERA.- Se pretende limitar el actuar de los contribuyentes para que no interpongan los medios de defensa en cualquier tiempo, sino en los plazos establecidos en las leyes respectivas, ya que de no hacerlo, precluiría su derecho de impugnar la negativa ficta, y en consecuencia consentiría el sentido

negativo que se dio a su instancia o petición por parte de la autoridad al no dar contestación en el tiempo señalado.

DÉCIMA SEGUNDA.- Con la presente tesis se pretende dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica, ya que los contribuyentes interpondrán los medios de defensa en contra de una resolución negativa ficta de acuerdo a los plazos establecidos por las leyes respectivas y no retardando la impugnación por tiempo indefinido, consiguiendo economía procesal en el desarrollo del procedimiento, al obtener el máximo beneficio, con el menor desgaste del órgano jurisdiccional.

DÉCIMA TERCERA.- El particular contará finalmente con una resolución expresa, ya que la autoridad estará obligada a contestar sobre la instancia o petición formulada en el juicio contencioso administrativo. Consecuentemente el gobernado sabrá de las consecuencias jurídicas que conlleva la resolución emitida.

DÉCIMA CUARTA.- El primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, al ser reformado señalará textualmente lo siguiente: **“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 considerará que la autoridad resolvió negativamente a su instancia o petición, pudiendo interponer los medios de defensa conforme a los plazos establecidos en las leyes respectivas de cada medio de impugnación”**.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 17ª ed., Porrúa, México, 2004.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho Fiscal, Colección de Textos universitarios, 15ª ed., Themis, México, 2004.

AZÚA REYES, Sergio T., Los principios generales del derecho, 2ª ed., Porrúa, México, 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 38º ed., Porrúa, México, 2004.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, 3ª ed., Harla, México, 1997.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal, IURE, México, 2007.

CISNEROS FARÍAS, Germán, Teoría del Derecho, Trillas, México, 2001.

COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Edit. B. de F, 4ª ed., Argentina, 2002.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, et al., Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, 5ª ed., Porrúa, México, 2002.

DELGADILLO, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 4ª ed., Limusa, México, 2002.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 47º ed., Porrúa, México, 2009.

KAYE, Dionisio J., Derecho Procesal Fiscal, 3ª ed., Themis, México, 1991.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Negativa Ficta Fiscal Evolución o Deformación, Práctica Fiscal, Primera Quincena mayo, México, 1995.

ORRELLANO WIARCO, Octavio Alberto, Derecho Procesal Fiscal, Porrúa, México, 2007.

ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, Derecho Procesal Fiscal, 2ª ed., Porrúa, México, 2009.

PONCE GÓMEZ, Francisco, *et al.*, Derecho Fiscal, Limusa, México, 2007.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, 2ª ed., Oxford, México, 2009.

RUEDA DEL VALLE, Iván, La Negativa Ficta en Materia Fiscal. Colección Obras Monográficas, Themis, México, 2000.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Derecho Fiscal Mexicano, Porrúa, México, 2004.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, primer curso, 28 ed., Porrúa, México, 2009.

DICCIONARIOS.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 5ª ed., Porrúa, México, 1998.

CARRASCO IRRIARTE, Hugo, Diccionario de Derecho Fiscal, 3ª ed., Oxford, México, 2009.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 2004.

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 36ª ed., Porrúa, México, 2007.

RIOS GRANADOS, Gabriela, Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero, Porrúa/UNAM, México, 2007.

FUENTES LEGISLATIVAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Código Fiscal de la Federación de 1938.

Código Fiscal de la Federación de 1966.

Código Fiscal de la Federación de 1981.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa transcrita de la Ley de Justicia Fiscal, México, 2005.

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del INFONAVIT.

Reglamento del Recurso de Inconformidad del IMSS.

HEMEROGRAFÍA.

Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año II, Número 4, junio, 1997.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Año V, Número 82, octubre de 2007.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Número 57, septiembre de 2005.

FUENTES ELECTRÓNICAS.

<http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>. 4 de octubre de 2011. 10:00 AM.

<http://www.tfjfa.gob.mx/DGCS/Cronologia/SurgimientoyEvoluciondelJuicioenLinea.pdf>. 19 de marzo de 2012. 13:00 PM.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/Congreso07/Textos/6.pdf>. 19 de marzo de 2012. 14:22 PM.

<http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>. 15 de noviembre de 2011. 11:33 AM.

<http://prodecon.gob.mx/>. 22 de febrero de 2012. 15:30 PM.