



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

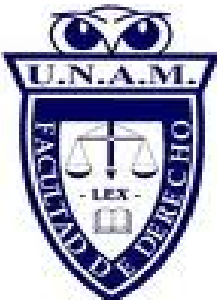
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL
Y FINANZAS PÚBLICAS

**“EFECTOS DE LA EMISIÓN
DE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA
UNA VEZ IMPUGNADA LA RESOLUCIÓN
NEGATIVA FICTA”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
CAROLINA CONSTANZA MARÍN PÉREZ

ASESOR:
DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO



CIUDAD UNIVERSITARIA 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.

Cd. Universitaria, D. F., 27 de junio de 2011.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **MARÍN PÉREZ CAROLINA CONSTANZA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"EFECTOS DE LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA UNA VEZ IMPUGNADA LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ÁNGEL RAFAEL VÁZQUEZ ROBLES.

AGRACEDIMIENTOS:

*A MIS PADRES:
ISABEL PÉREZ REA
MIGUEL ANGEL MARÍN REYES*

*POR ESTAR SIEMPRE PENDIENTES DE MÍ,
BRINDANDOME EL APOYO Y AMOR QUE ME PERMITIO
CONCLUIR ESTA ETAPA DE MI VIDA.
ESTE TRABAJO ES POR Y PARA USTEDES.*

*A MI HERMANA ISELA:
MÍ EJEMPLO A SEGUIR
DESDE SIEMPRE*

*A MIS HERMANOS ALMA Y ENRIQUE:
POR HACERME FELIZ
EN CADA ETAPA DE MI VIDA ESTUDIANTIL*

*A MI TÍA LUZ:
POR SER MI MÁS GRANDE CONFIDENTE Y GUÍA
SIEMPRE TE RECORDARE*

*A MI TÍA REYNA:
POR CONFIAR EN MÍ COMO ABOGADA
Y DARME EL APOYO PARA APRENDER FUERA DEL AULA*

*A JAHIR:
POR DARMÉ ÁNIMO, APOYO Y SU ÓPINIÓN
EN LA ELABORACIÓN DE ÉSTE TRABAJO
TE QUIERO*

*A MIS AMIGOS:
QUE HICIERON QUE EL CAMINO
FUERA MÁS CÓMODO Y LIGERO*

*A MI ASESORA:
DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO
POR BRINDARME SU TIEMPO Y RETOMAR ÉSTE TRABAJO
CUANDO NADIE MAS LO HIZO.
MI MÁS GRANDE EJEMPLO DE ESTUDIO, DEDICACIÓN Y EXCELENCIA.
GRACIAS.*

A MI ALMA MATER.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. ASPECTOS CONTITUCIONALES.	
1.1.- Los Derechos fundamentales.....	3
1.1.1.-Derecho de Petición.....	6
1.1.1.1.- Naturaleza Jurídica.....	8
1.1.1.2.- Concepto.....	8
1.1.1.3.- Antecedentes	9
1.1.1.4.- Artículo 8 Constitucional.	14
1.1.2.- Garantía de Seguridad Jurídica	18
1.1.3.- Artículo 17 Constitucional.....	22
CAPÍTULO 2. LA NEGATIVA FICTA.	
2.1.- Naturaleza Jurídica.....	24
2.1.1.- Diferencias con el Derecho de Petición.....	26
2.1.2.- El Acto Administrativo.....	30
2.1.2.1.- Resoluciones Administrativas.....	35
2.1.2.1.1.- Clasificación de los Actos Administrativos.....	36
2.1.2.1.2.- El Silencio Administrativo.....	38
2.1.2.1.3.- La Afirmativa Ficta.....	40
2.1.2.1.4.- Imputación a Autoridades.....	43
2.2.- Concepto de Negativa Ficta.	47
2.2.1.- Elementos de Configuración.....	49
2.3.- Antecedentes y Legislación vigente.....	51
2.3.1.- Derecho Francés.....	51
2.3.2.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	53
2.3.3.- Código Fiscal de la Federación de 1938.....	54
2.3.4.- Código Fiscal de la Federación de 1966.....	55
2.3.5.- Código Fiscal de la Federación de 1981, Vigente.....	57

2.3.6.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	62
2.3.7.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	63

CAPÍTULO 3.MEDIOS DE DEFENSA.

3.1.- Recursos Administrativos.....	65
3.1.1.- La Autoridad como juez y parte.....	67
3.2.2.- Código Fiscal de la Federación.....	68
3.2.- Juicio de Nulidad.....	74
3.2.1.- Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa.....	76
3.2.1.1.- Origen.....	76
3.2.1.2.- Competencia.....	78
3.2.1.3.- La Estructura Orgánica.....	80
3.2.2.- Demanda.....	83
3.2.2.1.- Supuestos y Términos de interposición.....	87
3.2.2.2.-Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.	92
3.2.3.- La Contestación.....	99
3.2.4.- Ampliación de la Demanda y contestación.....	104
3.2.5.- Los incidentes y recursos.....	108
3.2.5.1.- Incompetencia en razón de territorio.....	110
3.2.5.2.- Acumulación de juicios.....	111
3.2.5.3.- Nulidad de notificaciones.....	113
3.2.5.4.- Recusación por causa de impedimento.....	114
3.2.5.5.- Reposición de autos.....	115
3.2.5.6.- La Interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.....	116
3.2.5.7.- Suspensión.....	117
3.2.5.8.- Falsedad de Documentos.....	122
3.2.5.9.- Recurso de Reclamación.....	123
3.2.5.10.- Revisión.....	124
3.3.- El Juicio de Amparo.....	127

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA.

4.1.- Problemática.....	134
4.2.- La Jurisprudencia.....	135
4.3.-Tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	137
4.4.- Tesis emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	141
4.5.- Propuesta.....	143
CONCLUSIÓN.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	150

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación se realizó con la finalidad de analizar la resolución negativa ficta, identificado la problemática que a nivel teórico-práctico se enfrentan tanto el doctrinario como los abogados, la Administración Pública y los Tribunales al encontrarse frente a una resolución expresa una vez que se ha iniciado un procedimiento jurisdiccional en contra de una resolución negativa ficta, misma que no refleja verdaderamente la voluntad de la autoridad, y en contra de la cual el particular se ve obligado a activar los diversos mecanismos de defensa a fin de no quedar en un estado de indefensión e incertidumbre jurídica.

En este estudio se realizan diversas observaciones relativas a los principios constitucionales en contraste con las características y efectos que la resolución negativa ficta causa sobre la esfera jurídica del particular, tales como el beneficio de otorgar certidumbre al gobernado con relación al derecho de petición y al derecho de acceso a la justicia.

Así mismo, se buscó desentrañar el origen y las razones que motivaron al legislador en turno para establecer en la ley la interpretación del silencio administrativo, así como las razones por las cuales dicha interpretación fue en sentido adverso a los intereses del gobernado.

Una vez que existen los supuestos de configuración de la resolución negativa ficta, el particular cuenta con la posibilidad de interponer diversos medios de defensa en su contra, en virtud de que esa resolución le perjudica, por lo que se analizaron los medios de impugnación y su instrucción, todo con la finalidad de establecer el más adecuado para obtener la satisfacción de las pretensiones del particular.

Por último reflexionamos respecto de si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha encontrado una solución jurídicamente válida para la resolución de los juicios que se interponen en contra del silencio de la autoridad aun y cuando exista un juicio diverso que haya sido interpuesto en contra de la resolución expresa de la autoridad, ambas recaídas a una misma petición, y contrastamos estos puntos con las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la suprema Corte de la Nación han determinado la autonomía de las resoluciones ficta y expresa, es claro que deben impugnarse por juicios separados, pues su existencia es independiente una de la otra, sin embargo a efecto de no incurrir en la emisión de sentencias contradictorias es procedente la acumulación de los juicios.

No obstante lo anterior, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé el supuesto en el que encuadre la acumulación de juicios en los que se impugnan una resolución expresa y una resolución negativa ficta, por lo que es necesario insertar en el artículo 31 de dicha ley, un supuesto que contemple tal situación, todo con la finalidad de evitar contradicciones que perjudiquen tanto al particular como a la autoridad y deterioren el Estado de Derecho.

CAPÍTULO 1. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

1.1. Los Derechos Fundamentales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el instrumento jurídico en el que consta la organización y lineamientos a seguir del Estado mexicano, funge como guía de la actividad, desarrollo y manejo del país, en ella se señalan las facultades, la estructura e integración del gobierno, así como las diversas obligaciones y derechos fundamentales con los que cada habitante cuenta para poder llevar a cabo su vida en lo privado, estos derechos fundamentales al estar consagrados en la constitución se encuentran garantizados y protegidos por los diversos mecanismos que a su vez contiene la misma constitución; es por ello que en ocasiones los derechos fundamentales son confundidos con las garantías individuales.

Los derechos fundamentales, son privilegios que derivan de la propia norma fundamental, son otorgados de manera limitada a los habitantes de un Estado con el objeto de que exista la protección y el respeto que permita el desarrollo y convivencia pacífica entre ellos.

Los derechos fundamentales van encaminados a procurar el respeto entre las personas, logrando con esto que exista consideración entre los sujetos que forman relaciones de coordinación y relaciones de supra a subordinación, de manera tal que los privilegios que han sido otorgados sean antepuestos a cualquier otro interés, logrando con esto una armonía y un avance que beneficie a cada habitante y a la colectividad.

Otra definición es la que emite Luigi Ferrajoli, sin embargo, consideramos que le viene mejor a los derechos humanos al sostener que los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con

capacidad de obrar”¹

Ahora bien, en lo referente al tema de las garantías individuales, podemos decir que éstas no son el derecho fundamental en sí, más bien podrían ser el aseguramiento o certeza que nos da la misma Constitución de que el derecho fundamental será respetado, los entendemos así porque dentro de los artículos constitucionales que contienen los derechos fundamentales se establecen obligaciones, de manera expresa o tácita, que se asignan a sujetos diferentes al titular del derecho, el cual deberá tener una conducta activa o pasiva, por ejemplo, el artículo 4o. de nuestra ley fundamental, en su primer párrafo, consagra el derecho fundamental de igualdad de género y de la misma manera consagra la garantía de que este derecho deberá ser respetado por la ley, obligando de este manera al legislador a emitir leyes que procuren y respeten éste derecho fundamental, otro artículo que puede ejemplificar lo anterior es el artículo 14 párrafo tercero, en él se establece el derecho de legalidad en materia penal y garantiza que el juzgador no podrá imponer penas que no estén contenidas en ley, otro ejemplo es el artículo 7º, que consagra el derecho de libertad de imprenta, cuya garantía es la prohibición de violar o quebrantar la misma.

Otra acepción de garantías individuales, es la relativa a su definición literal, pues la garantía de cualquier cosa, es utilizada sólo en caso de que exista un incumplimiento, por lo que en este caso, podemos afirmar que la garantía de los derechos fundamentales consiste en los procedimientos judiciales que establece la misma constitución, osea el juicio de amparo, tal como lo señala el maestro Fix Zamudio al recordar que “son los juristas italianos quienes, al desarrollar la teoría de las garantías constitucionales conceden carta de naturalización a un nuevo concepto: reciben el nombre antes indicado aquellos medios procesales establecidos con el objeto de otorgar al justiciable la tutela de sus derechos fundamentales”².

¹ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p.37.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, México, UNAM, 1974, p.26.

Con lo anterior damos a notar la gran dificultad del tema y nos inclinamos por la última consideración al señalar que las garantías son, en efecto, los procedimientos jurisdiccionales que protegen los derechos fundamentales, sin embargo, las obligaciones a cargo de terceros establecidas en cada artículo constitucional que consigna derechos fundamentales, también tienen un papel de protección y tutela de los mismos y como obligaciones que son, el particular puede sentirse seguro de que su derecho no será transgredido.

Ahora, resulta importante señalar los derechos fundamentales con los que cuenta el gobernado en nuestro país y para ello conviene agruparlos en función al tipo de protección que otorgan, para lo cual seguiremos el análisis realizado por el Doctor Miguel Carbonell:

Los Derechos de Igualdad.

Son aquellos que imponen tratos de igualdad ante la ley e igualdad en la aplicación de la misma, siendo el primer supuesto una obligación impuesta al legislador de crear leyes sin diferencias no justificadas para personas que se encuentran en la misma situación; el segundo supuesto se encamina a imponer la obligación de aplicar la ley en su integridad y de forma no discriminatoria.

Los Derechos de Libertad.

Son los que “generan ámbitos de inmunidad en favor de los individuos que no pueden ser traspasados por el Estado”³ es decir, los derechos de libertad son los que permiten a los individuos realizar de manera ininterrumpida las actividades cuya prohibición no este legalmente constituida.

Los Derechos de Seguridad Jurídica

Son los derechos que regulan las relaciones Estado-gobernado, pues la actividad

³ CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, 2005, p. 313.

estatal debe sustentarse en las leyes correspondientes, por ello las garantías de seguridad jurídica permiten que el Estado se involucre en la vida del particular de una manera justificada y legal.

Los Derechos Sociales.

Representan los programas o enfoque que el gobierno debe seguir en favor de los ciudadanos.

Los Derechos Colectivos

Incluyen tanto los Derechos que tienen los individuos que pertenecen a cierta comunidad, en razón de dicha pertenencia, como los derechos que tiene un grupo minoritario en relación con la mayoría.⁴

1.1.1. Derecho de Petición.

El derecho de petición es la posibilidad que la constitución concede al particular de dirigirse a la autoridad con el objeto de cuestionarle, quejarse o hacerle cualquier tipo de solicitud, con la garantía de que ésta será atendida y resuelta. Este derecho consagrado en el artículo 8o. constitucional es el soporte de la figura jurídica que será objeto del presente estudio, la negativa ficta, toda vez que ésta última inicia con el ejercicio del derecho fundamental de petición.

Según la clasificación de los derechos fundamentales que da el maestro Miguel Carbonell el derecho de petición está ubicado dentro de los derechos de seguridad jurídica pues “la seguridad jurídica, por tanto, se expresa en mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, preservando la idea de la división de poderes como sujeción funcional a una serie de reglas del juego, con el

⁴ Cfr. CARBONELL, Miguel, Op. Cit. p. 999.

objetivo de preservar la libertad de las personas que habitan en el propio Estado”⁵; de manera tal que el derecho de petición es una herramienta con la que el particular cuenta para poder expresar sus inquietudes respecto de un asunto concreto, al que la autoridad deberá dar una respuesta ineludible y fundada en la ley.

En el artículo 8o. constitucional se encuentra plasmado uno de los derechos más importantes con los que cuenta el particular, el derecho de petición, el cual le permite tener una comunicación directa con las autoridades y a la letra señala:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán 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 la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

El derecho de petición es el derecho que tiene el gobernado de ser escuchado en cualquier ámbito que éste desee, puesto que la constitución no señala limitantes en cuanto materia, tiempo o lugar del territorio nacional, excepto en materia política pues los extranjeros y los menores de edad no podrán hacer uso de ese derecho.

Ahora bien, en el segundo párrafo del artículo en comento se menciona otro derecho, el derecho de respuesta, es decir, “el derecho de toda persona que ha dirigido una petición a los órganos y servidores públicos, a recibir una respuesta”⁶ según comenta Cienfuegos Salgado; sin embargo consideramos que más que un derecho es la obligación de la autoridad de resolver la petición intentada, toda vez que dentro de una relación jurídica, existe siempre una obligación frente a un derecho, como ya se señaló en el apartado anterior.

⁵ CARBONELL Miguel Op. Cit. 586.

⁶ CIENFUEGOS SALGADO, David, *El derecho de petición en México*, México, UNAM, 2004, p. 88.

El doctor Carbonell comenta que el derecho de petición tiene un carácter residual, pues se utiliza siempre y cuando la ley no prevea la forma de como acudir a la autoridad, opinión que no compartimos, pues si para exponer determinado asunto ante la autoridad existe en la legislación un formato a seguir y éste se usa, el derecho de petición se sigue ejerciendo, pues el derecho que el particular tiene de solicitar, quejarse o interponer una instancia no desaparece, simplemente se formaliza.

1.1.1.1. Naturaleza jurídica.

Para la mayoría de los autores no hay duda en que el artículo 8° constitucional consagra un derecho, la cuestión importante y en donde existen varias vertientes, es en el tipo de derecho que consagra dicho numeral constitucional, hay quienes sugieren que es un derecho natural, otros dicen que es un derecho individual, algunos señalan que es un derecho político o un derecho subjetivo.

Según García Cuadrado “el derecho de petición goza de una doble naturaleza dado que presenta dos modalidades totalmente diferenciadas: la petición individual para fines personales, y la demanda fundada en intereses generales”⁷, es decir, la naturaleza dependerá de la pretensión con la que se presenta la petición, si es con la finalidad de obtener un beneficio individual o para obtener un beneficio colectivo. En el primer caso nos encontramos en el campo de los derechos subjetivos y en el segundo nos encontramos frente a un derecho político, es decir frente derecho de naturaleza mixta.

1.1.1.2. Concepto.

El derecho de petición “autoriza para dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del

⁷ GARCIA CUADRADO, Antonio, *El derecho de petición*, Revista de Derecho Político, Madrid, 1991, pp. 17 y 18.

petionario o los intereses generales”⁸.

La doctrina española ha definido el derecho de petición como “el derecho de los ciudadanos de dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen la leyes, sobre las materias de su competencia, cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos”⁹.

Leon Duguit señala que el derecho de petición “es el derecho que pertenece al individuo de dirigir a los órganos o agentes públicos un escrito exponiendo opiniones demandas y quejas”¹⁰.

De los anteriores conceptos podemos desprender que existe una característica común, ya que independientemente del país o época en la cual se emitieron dichos conceptos el derecho de petición ha tenido la tarea de comunicar al gobernado con sus autoridades, evitando con esto, el otorgamiento de un poder ilimitado y absoluto al Estado.

1.1.1.3. Antecedentes.

Es claro que desde la aparición de las primeras civilizaciones, han existido grupos o personas que por razones físicas, psicológicas o de cualquier otra índole, han preservado un poder superior sobre los demás individuos, situación que ha permitido la convivencia y desarrollo entre los seres humanos, imponiendo reglas y sanciones a la sociedad. Con el paso del tiempo, ese poder superior evolucionó, o mejor dicho, la forma de elección del que ha de detentar el mismo, ha obedecido a otros criterios, yendo de un derecho divino a la democracia por ejemplo.

⁸ CIENFUEGOS SALGADO, David, Op. Cit . p. 14.

⁹ COLOM PASTOR, Bartomeu, *El derecho de petición*, Madrid, Marcial Pons, Universitat de les Illes Balears, 1997, p. 39

¹⁰ DUGUIT, Leon, *Traité de droit constitutionel*, París, Ancieene Librairie Fontemoing & Cie., 1925. p. 440.

En materia de derechos fundamentales los cambios también se presentaron, y en especial en el derecho de petición, pues desde el derecho romano y canónico se hablaba de los *rescriptos*, que eran “respuestas tanto imperiales como de autoridades eclesiásticas, a peticiones, súplicas o consultas de los súbditos o fieles”¹¹ Así, las súplicas que en un principio eran dirigidas a Dios, posteriormente fueron encaminadas a las autoridades o poderes terrenales, osea a sacerdotes, militares y gobernantes.

Posteriormente, con la Carta Magna en el año de 1215, el derecho de petición es reflejado de manera jurídica, pues algunos estudiosos consideran que con la frase “*Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus rectum vel iustitiam*” (a nadie venderémos, a nadie negarémos o entorpecerémos el derecho o la justicia) el rey, de manera indirecta, mantiene la obligación de hacer justicia, expidiendo lo que un súbdito solicitara para lograr su defensa.

En 1628 la *petitions of right* estableció los derechos de los ciudadanos Ingleses, respecto del derecho de petición Colom Pastor señala que es “uno de los textos fundamentales del régimen político británico, a través del cual los ingleses impusieron a Carlos I el reconocimiento formal de sus libertades públicas”¹². Así también en el *Bill of rights*, de manera totalmente expuesta se manifiesta el derecho de petición: *It is the right of the subjects to petition the King and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal* (Que es derecho del ciudadano dirigir una petición al rey, y que todo encarcelamiento y enjuiciamiento como consecuencia de esa petición son ilegítimos); de esta forma el derecho de petición se encuentra tutelado dentro del derecho anglosajón, además es importante destacar la garantía que se da al peticionario, al señalar que no será motivo de encarcelamiento o enjuiciamiento la petición que se interponga por cualquier motivo.

¹¹ MONTIEL MARQUEZ, Antonio, *El derecho de petición ¿instrumento de participación directa de los ciudadanos o manifestación de la función de control?*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furio Ceriol, núms 30/31, 2000, p. 139.

¹² COLOM PASTOR, Bartomeu, op cit., pp.17-18

A pesar de los antecedentes ingleses, en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1689 no se hace mención del derecho que nos ocupa, de igual forma ocurre en 1789, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Fue hasta la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 que el derecho de petición aparece: “el derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede ser, en ningún caso, prohibido, suspendido o limitado”

Dejando a un lado el Derecho anglosajón, pero sin restarle importancia, pasemos a estudiar el derecho escrito, del cual tenemos una conexión directa. En la Novísima Recopilación, título 6, libro 3, se señalaba:

“...liberal se debe mostrar el rey en oír peticiones y querellas a todos los que a su corte vinieren a pedir justicia; porque el rey, según la significación de su nombre se dice regente o regidor y su propio oficio es hacer juicio y justicia, porque la celestial majestad recibe el poderío temporal: por ende ordenamos de nos asentar a juicio en público dos días en la semana con los de nuestro consejo y con los alcaldes de nuestra corte; y estos días sean lunes y viernes; el lunes a oír peticiones y querellas de los oficiales de nuestra casa y otros, y cuando este día no nos pudiéramos asentar por algún embargo que acaezca, asentarnos otro día de la semana en enmienda de éste; y los viernes a oír los presos, según que antiguamente está ordenado por los reyes nuestros predecesores.”¹³

De esta manera podemos apreciar, que el derecho de petición fue poco a poco teniendo mayor importancia dentro de las legislaciones internacionales, lo cual es el resultado lógico e inevitable tras las múltiples guerras civiles que acontecieron en aquellos tiempos, guerras que fueron motivadas por la inconformidad de los gobernados, que cansados de los abusos y de la miseria en los que estaban inmersos por causas imputables a los gobernantes, decidieron tomar las armas para lograr los acuerdos a los que hicimos mención con anterioridad.

¹³ Íbidem. p.21.

En nuestro país, los antecedentes del derecho de petición se remontan a la época de independencia, siendo en 1814, con la Constitución de Apatzingan, la aparición del derecho de petición, al señalar que: “A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública”. Sin embargo, en los años de 1824 y de 1836 este derecho no fue plasmado en los textos constitucionales. Años después, se retoma y se incluye el derecho de petición como tal en el artículo 2° del Acta Constitutiva y de Reformas, de 18 de mayo de 1847, el cual disponía: “Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes”.

Posteriormente en el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de fecha 15 de mayo de 1856, se señalaba: “Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición, reunirse para discutirse los negocios públicos y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares”.

Ahora bien, pasemos al análisis de uno de los artículos más interesantes e importantes que el legislador mexicano ha creado, el cual, no prospero toda vez, que éste se encontraba ubicado dentro del artículo 19 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

“Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo puede ejercerlo los ciudadanos de la República.

En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Las que se eleven al Congreso Federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas y si fueren de la competencia del Congreso, pedir que se pasen a una comisión o que se discutan desde luego. En todo caso se hará conocer el resultado al peticionario.”

Este artículo ha sido el que ha reflejado con mayor claridad la esencia del derecho de petición, lo consideramos así por la enorme posibilidad que tenía el gobernado de hacerse escuchar, es decir, si bien el derecho de petición sirve para que el gobernado solicite, reclame o manifieste alguna cuestión, podemos ver que a la luz de este artículo es claro que la posibilidad de acercarse al poder público era amplísima, esto, al conceder o reconocer el derecho del ciudadano de impulsar una ley o regulación que le beneficie directamente ya que al estar elevado a nivel constitucional, la autoridad tenía la obligación de discutir sobre dicha cuestión e informarle al peticionario el resultado del análisis de su propuesta.

Lamentablemente ésta propuesta sólo se incluyó en el proyecto y no así en la Constitución final, restringiendo con esto, la posibilidad de una manifestación directa y pacífica de la inconformidad popular, pues el artículo en comento era la herramienta de los gobernados de hacerse escuchar y obedecer como mandante del gobierno, mismo que prefirió seguir con una postura de omnipotencia y concentración de poder, reprobando esta última parte del artículo por 65 votos contra 21.

Si bien, la parte política es la que más ha llamado nuestra atención, es importante señalar otra cuestión que tuvo lugar a discusión, el ejercicio del derecho de petición por escrito, recordemos que en el siglo XIX la mayoría de las personas no sabían escribir, así que el derecho de petición sólo estaba reservado a los que sabían escribir y sin faltas de ortografía, pues podría considerarse una petición irrespetuosa el hecho de no escribir correctamente.

El artículo 8º de la Constitución de 1857 quedó como sigue:

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

petionario.”

Durante el imperio de Maximiliano en 1865, el artículo 8° del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano disponía que: “todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del Emperador y para presentarle sus peticiones y sus quejas. Al efecto ocurriría a si Gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo”.

Al respecto, observamos que se omite establecer obligación alguna a cargo de la autoridad, toda vez que la autoridad de manera discrecional podía o no emitir la respuesta solicitada pues no se encontraba constreñida a la ley, demostrando con esto arbitrariedad y concentración máxima del fallido imperio mexicano

1.1.1.4.- Artículo 8° Constitucional.

Para que el derecho de petición quedara establecido en la Constitución mexicana de 1917, hubo dos temas que tuvieron prioridad dentro del debate realizado en Querétaro, 12 de diciembre de 1916, estos fueron:

- a) El plazo de respuesta: Para evitar el abuso de la autoridad, algunos legisladores hablaban de establecer un término máximo para dar respuesta a la petición presentada, lo cual, en cierto momento parecería una buena idea, porque en efecto, serviría para presionar al funcionario perezoso o negligente, sin embargo, al fijar un término podría haber de manera más frecuente un incumplimiento por causas ajenas al funcionario, pues no todos los negocios merecen el mismo tiempo para poder resolverlos;
- b) La forma escrita para ejercer el derecho de petición: La formalidad para hacer valer un derecho es determinante y en aquella época se estableció que el derecho de petición se ejercería de manera escrita, lo cual era un impedimento para la mayoría de la población pues en ese tiempo la

ignorancia era mucho más común que ahora, sin embargo hubo legisladores que defendían la formalidad de la petición, señalando la imposibilidad del servidor público de memorizar las peticiones orales, a lo cual se contestó que dicho servidor público, tendría la obligación de levantar un acta que estableciera la petición realizada, sin embargo el problema ocurriría en las instituciones que no están obligadas a ello.

Finalmente el artículo 8° de la constitución de 1917 se redactó en los siguientes términos:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán 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 la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Ahora consideramos pertinente hacer referencia a algunas tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados a propósito del derecho de petición, pues en la actualidad existen muchas dudas por parte del particular e incluso por parte de la autoridad, respecto de cómo ha de interpretarse cada parte del artículo en comento:

“DERECHO DE PETICIÓN, SUS ELEMENTOS.- El denominado “derecho de petición”, acorde con los criterios de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, es la garantía individual consagrada en el artículo 8o. constitucional, en función de la cual cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta. Su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos que enseguida se enlistan: A. La petición: debe formularse de manera pacífica y respetuosa; ser dirigida a una autoridad, y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta. B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término,

entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla; tendrá que ser congruente con la petición; la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos; no existe obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea necesariamente de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso; y, la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicado precisamente por la autoridad ante quien se ejerció el derecho, y no por autoridad diversa, sin que sea jurídicamente válido considerar que la notificación de la respuesta a que se refiere el segundo párrafo del artículo 8o. constitucional se tenga por hecha a partir de las notificaciones o de la vista que se practiquen con motivo del juicio de amparo.”¹⁴

De la tesis antes transcrita debemos resaltar que, además de determinar los elementos expresamente establecidos en el artículo 8° de la Constitución, nuestro tribunal máximo señala también otros que, si bien no están expresamente señalados, son necesarios para su correcto funcionamiento:

1.- El peticionario deberá recabar el escrito en el que conste que la solicitud efectivamente fue hecha, documento comúnmente llamado acuse de recibo; éste para que el particular compruebe cómo, cuándo y ante que autoridad se realizó la petición.

2.- En la petición el particular deberá señalar un domicilio a efecto de que sea ahí, en ese lugar y no en otro, en donde la autoridad notifique al peticionario su resolución.

3.- La respuesta de la autoridad, deberá ser congruente con la petición, es decir, la respuesta debe tener relación con la petición, referirse a la misma de manera fundada y motivada, entendiéndose que no necesariamente resolverá en determinado sentido.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XXII, Pág. 1897, Amparo en revisión 225/2005, Luis Alberto Sánchez Cruz, 2 de junio de 2005. Unanimidad de votos.

Con relación al término de respuesta la Corte Señala:

“PETICION, DERECHO DE. TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO.- Atento lo dispuesto por el artículo 8º de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.”¹⁵

“PETICION, DERECHO DE. TERMINO.- Si bien es cierto que el artículo 8 constitucional establece que la autoridad debe dictar un acuerdo escrito y hacerlo conocer en breve término al peticionario, ese breve término a que se refiere dicho precepto debe comprender el plazo relativo a los trámites burocráticos de rigor, esto es, a los trámites y términos a que están sujetos los funcionarios para dar cuenta con las promociones que se les turnan; por lo tanto, el retardo por el trámite propio que se le debe dar a un escrito no tiene relevancia jurídica para conceder la protección constitucional, dado que la garantía que consagra el precepto en comento, consiste en que a toda petición hecha a la autoridad por escrito y de manera pacífica y respetuosa, recaiga en breve término el acuerdo respectivo, lo cual supone que la autoridad esté en aptitud física de poder emitir el acuerdo o resolución que proceda. Además, la garantía consagrada en favor de los particulares en el precepto de referencia no implica que en una sola resolución se decida en definitiva sobre lo pedido, pues si para ello se requiere de un trámite especial, éste debe de cubrirse previamente a resolver en definitiva la petición formulada por el particular.”¹⁶

Lo anterior nos confirma que sí la autoridad no emite una resolución durante los primeros cuatro meses a partir de la presentación de la petición o a partir del cumplimiento de alguna prevención, se considerará que se ha violado el artículo 8o. constitucional, sin embargo ese término puede ser un tanto flexible toda vez que existen asuntos que pueden resolverse en menor o mayor tiempo, lo que dependerá de las características de la petición.

¹⁵ Suprema corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, 470, Apéndice de 1975, Parte III, Sección Administrativa, Segunda Sala, Quinta Época, Pág. 767. Amparo en revisión 2924/36. González Daniel. 3 de julio de 1936. Tomo XLIX, pág. 40 Unanimidad de cuatro votos.

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo XI, Marzo de 1993, Pág. 331, Amparo en revisión 199/92. María del Carmen Mora Mora y otro, 29 de abril de 1992. Unanimidad de votos.

Respecto del punto 3 podemos señalar que, si bien el derecho de petición es ilimitado en cuanto su contenido, si debe ser ejercido en un horario y de una forma especial, toda vez que los trabajadores del Estado no pueden estar al capricho del particular, dando trámite a los escritos que no cumplen los requisitos establecidos, por lo que es necesario imponer un orden que permita dar un mejor servicio, practicidad y rapidez, sin embargo la autoridad no debe negar la recepción de la petición, de hecho, está deberá contestar al particular explicando que su solicitud no cuenta con los requisitos necesarios o que la autoridad no cuenta con la competencia para pronunciarse respecto de la petición y que por ello no podrá tramitarse, respetando así, el derecho fundamental de petición.

“PETICION DERECHO DE.- La garantía que otorga el artículo 8o. constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero si impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario.”¹⁷

Ahora bien, otro de los problemas más importantes que surgen del ejercicio del derecho de petición resulta ser el de la falta de respuesta por parte de la autoridad, tema que se tratará más adelante por considerarse parte fundamental de éste estudio.

1.1.2.- Garantía de Seguridad Jurídica.

En un Estado de Derecho la población y gobierno que habitan un territorio, se encuentran regulados y limitados en su actuar por un ordenamiento jurídico, es decir, el particular goza de diferentes derechos cuyo ejercicio se encuentra restringido, por su parte, el gobierno se encuentra obligado a actuar en la forma y tiempo que previene la legislación vigente.

¹⁷ Apéndice al Semanario judicial de la Federación, Jurisprudencia 1917-1975, Tercera Parte, pág. 759.

El Estado de Derecho surge en contraposición al estado absolutista pues en este último la voluntad del monarca era la única que importaba, por ello la legislación, la administración y la impartición de justicia obedecían al capricho del rey. Con la evolución del pensamiento social, se fueron construyendo corrientes y teorías relacionadas con el poder público, lo cual desembocó en levantamientos violentos por parte de los habitantes de determinados territorios en contra de su gobernante, terminando con la idea religiosa de la constitución y de la posesión de poder; luego de estos levantamientos, los pueblos se encontraron asumiéndose como dueños legítimos del poder público aunque sin saber cómo desarrollarlo, retomándose entonces la figura que hoy es la más aceptada por los Estados, la Democracia.

Con la Democracia, el poder ya no se concentró en una sola persona, por el contrario, se permitió a los ciudadanos tener acceso a éste, ejerciendo una parte del poder que previamente se había dividido y establecido en la Constitución, misma que fungiría como ordenamiento fundamental y como base de las reglas subsecuentes, logrando un control que evitaría abusos de poder, pues las autoridades, sin excusa alguna, se someterían a las leyes, naciendo con ello, el Estado de Derecho.

Así, Estado Derecho es aquel Estado en el que el actuar de las autoridades se encuentra sujeto a las normas jurídicas, siguiendo cada legislación de manera puntual y eficiente. Elías Díaz define al Estado de Derecho como: “el Estado sometido al Derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley”¹⁸

Con el Estado de Derecho surge el principio de legalidad, el cual tiene como finalidad evitar que la autoridad realice actos que no le compete realizar o que los realice de manera contraria a la ley.

¹⁸ DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 8a. Ed, Madrid, Taurus, 1991, pp17.

Así, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refieren en forma genérica al derecho fundamental o garantía de seguridad jurídica, misma que consiste básicamente en el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas, determinadas en la ley a que debe sujetarse todo acto de autoridad para poder generar una afectación válida en la esfera del gobernado que se integra por la suma de todos los derechos subjetivos que consagra nuestra ley máxima.

Con relación al derecho de petición, en virtud de la garantía de seguridad jurídica la autoridad está obligada a emitir una resolución respecto de la petición realizada por el particular. Ahora bien, regresando al tema objeto de este estudio, si la negativa ficta surge precisamente de la ausencia de ésta respuesta, ¿la negativa ficta resulta contraria al principio de legalidad? Consideramos que no, puesto que la negativa ficta es precisamente una creación de la ley, por lo que no puede ser ilegal, ahora que según nos comenta Luigi Ferrajoli, existe un principio de “estricta legalidad según el cual las autoridades no solamente deben de acatar las leyes cualesquiera sean sus contenidos, sino que es preciso además que todos sus actos - incluyendo los propios actos legislativos – estén subordinados a los derechos fundamentales.”¹⁹

La negativa ficta tiene su origen constitucional en el derecho de petición, figuras que, como veremos más adelante, están íntimamente relacionadas pero son distintas, así, analizando el segundo párrafo del artículo octavo constitucional, la obligación de resolver la petición compete directamente a la autoridad: “A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido ...”, entonces sí la ley, mediante la resolución negativa ficta, y no la autoridad es la que da una respuesta tácita, es claro que la violación de derechos fundamentales puede surgir: a) por parte de la autoridad al no emitir respuesta a la petición realizada y b) por parte de la ley al atribuirse la resolución de peticiones que no le competen, (pues ley no es igual a autoridad) vulnerando con ello el principio de legalidad y por tanto de seguridad jurídica.

¹⁹ FERRAJOLLI, Luigi, *Derecho y razón*, 5a. Ed., Madrid, Trotta, 2000, p.857

Si bien es cierto que en materia constitucional la negativa ficta tiene ciertos inconvenientes, como apoyo para el particular ha tenido algunos buenos resultados, esto, porque la negativa ficta es una herramienta optativa de defensa del particular contra el abuso y negligencia de algunas autoridades, por ello a manera de conclusión, podemos establecer las siguientes cuestiones:

1. La resolución negativa ficta es violatoria de derechos fundamentales. Existe violación a los artículos 8° y 16 de nuestra máxima Ley, toda vez que, el mandato constitucional es que a toda petición debe recaer un escrito resolutorio, así también, en dicha resolución se deben señalar los fundamentos legales y motivos que tuvo la autoridad para emitir la misma, situaciones que son precisamente las características y condiciones bajo las cuales surge la negativa ficta, lo que significa que la negativa ficta es producto de la violación de garantías individuales, tan es así que en caso de acudir a juicio de amparo en contra del silencio de la autoridad y ante la ausencia de motivación y fundamentación, siempre se concederá el Amparo y Protección de la Justicia Federal, por existir en efecto, violación a las garantías individuales.

2. La resolución negativa ficta es de carácter optativo. Haciendo un balance del aspecto positivo que implica la negativa ficta dado que se trata de una resolución de carácter optativo que conlleva un beneficio de rapidez, certeza y practicidad, frente a su aspecto negativo relativo a la inconstitucionalidad señalada en el punto anterior, podemos afirmar que los beneficios que ésta acarrea resultan tener un mayor peso, lo que nos lleva a la siguiente interrogante: ¿Resulta permitido violar la constitución en beneficio de los gobernados?

1.1.3.- Artículo 17 Constitucional.

Alcanzar la justicia es un propósito que siempre se ha pretendido alcanzar, sin embargo, los diferentes métodos que han existido para alcanzar esta máxima no siempre han arrojado resultados benéficos. Durante la antigüedad el método más utilizado era el conocido como “la ley del más fuerte” que tenía como herramienta primordial la fuerza física de las personas que se encontraban en algún litigio, surgiendo entonces la llamada “venganza privada” en la que de manera subjetiva se establecía el castigo para aquel que realizó algo indebido, por lo que algunas veces este no correspondía al daño ocasionado, luego, surgió la llamada “ley del talión” también reconocida con la frase “ojo por ojo y diente por diente” consistente en hacer sufrir a una persona un daño igual al que causó, con la finalidad de lograr una proporción entre el daño y el castigo, aunque durante esta época el Estado aplicaba esta pena, pues se estableció en diversos códigos; se consideró salvaje e insuficiente para el restablecimiento de lo perdido por el agredido.

Con el paso del tiempo y la evolución del pensamiento humano y del Estado se estableció que lo más justo era que existiera una persona que de manera objetiva y que con base a las pruebas establecidas, se encargara de dirimir una controversia que no se hubiese podido solucionar de una forma privada (autocomposición), por lo que el Estado, en beneficio de la colectividad, debería establecer tribunales que permitieran a los ciudadanos dirimir sus controversias de una forma confiable y gratuita, asegurándoles total imparcialidad e igualdad ante el tercero que resolverá su problema (heterocomposición).

Así, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la imposibilidad de los mexicanos de hacerse justicia por sí misma o de ejercer violencia para reclamar un derecho; señala también que la forma que tienen los particulares de resolver sus conflictos es acudiendo a los tribunales que estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que se hayan fijado

previamente en las leyes.

Hemos considerado importante para este estudio señalar el derecho al acceso a la justicia, porque la negativa ficta es creada como parte del derecho que tiene el particular de acudir ante un juez con una resolución, que si bien es “imaginaria”, existe, y con la cual se inconforma, creando un litigio entre la autoridad y el particular, pues de no existir ésta resolución ficta, el particular se encontraría en un estado de indefensión al no poder realizar gestión alguna, pues en caso de no solicitar la Protección y Amparo de la Justicia Federal, sólo le quedaría esperar una resolución cuya emisión podría demorarse meses o incluso años y que por tanto sería una violación evidente del derecho de acceso a la justicia. Cabe señalar que sí el particular no obtiene una respuesta expresa en el término señalado y acude al juicio de garantías por una violación al derecho de petición, sólo lograría la emisión de una resolución expresa que no necesariamente le favorecería; por ello con la interpretación que da la ley del silencio administrativo (positiva ficta o negativa ficta), se da la opción al particular de defenderse de la autoridad cuyo silencio le causa algún perjuicio.

Así, el derecho que consagra el artículo 17 constitucional funge como complemento de la garantía de seguridad jurídica, ya que por virtud del artículo 14 constitucional la autoridad está obligada a otorgar a todo gobernado la oportunidad de defensa, lo que significa que sí el silencio de la autoridad perjudica a una persona en sus derechos o bienes, ésta tiene derecho a expresar sus pretensiones opositoras al mismo, lo cual necesariamente sería mediante el juicio correspondiente.

CAPÍTULO 2. LA NEGATIVA FICTA

2.1.- Naturaleza Jurídica.

La doctrina ha emitido diversas consideraciones respecto a la negativa ficta, algunos estudiosos señalan que es una simple ficción de ley, otros sugieren que es una resolución administrativa, algunos señalan que es un acto administrativo tácito y otros mencionan que es un derecho.

Consideramos que la negativa ficta, también conocida como negativa implícita, negativa presunta o silencio negativo cuenta con una naturaleza jurídica mixta, pues por principio es una ficción de ley, ya que su nacimiento es por la vía legislativa, no administrativa y posteriormente funge como una resolución administrativa, es decir, cuando el particular decide interponer un medio de defensa, pues de lo contrario la negativa ficta sólo existirá porque la legislación así lo establece y no porque realmente tenga efectos de resolución, por ello, al momento de que se impugna y la autoridad reconoce la existencia de la negativa ficta, ésta deja de fingir ser una resolución y se vuelve una resolución administrativa real.

Ahora bien, con relación a la naturaleza de resolución administrativa y atreviéndonos a emitir una definición de resolución administrativa, es aquella declaración que emite la autoridad administrativa a propósito de una solicitud o instancia que un tercero le ha encomendado, es decir, mediante una resolución administrativa, la autoridad expresa su voluntad en relación a determinado asunto, por tanto, resulta que toda resolución administrativa es un acto jurídico, lo que nos lleva a la conclusión de que la negativa ficta, sin perjuicio de lo que se establecerá en los próximos apartados, no es una resolución administrativa, pues en este caso quien interpreta el silencio administrativo como respuesta o resolución negativa es el legislador no así la autoridad.

Como acto administrativo tácito, cabe la posibilidad de que el silencio administrativo, tenga una interpretación positiva o negativa, sin embargo para que ambas figuras “tomen vida” una vez configuradas, es necesario que el particular o afectado por dicha resolución, acuda ante la autoridad administrativa o jurisdiccional (en sentido material) por un reconocimiento de que, en efecto, se ha configurado una resolución ficta. En este sentido es conveniente señalar la siguiente tesis, toda vez que señala que la negativa ficta “no es una verdadera resolución” y por tanto no puede ser un acto administrativo:

“NEGATIVA FICTA. NO PUEDE IMPUGNARSE POR FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- La resolución negativa ficta, por tratarse de una ficción legal que nace del silencio de la autoridad administrativa, tiene como fin constituir el elemento de acción, que al ser ejercitado, permite al actor iniciar el juicio de nulidad, en substitución del acto expreso; por tanto, aun cuando el silencio negativo constituye el acto impugnado, **lo cierto es que no es una verdadera resolución administrativa, pues carece de la voluntad de la autoridad que la emite**; es por ello que no es dable elaborar procesos interpretativos, ni impugnarse por carecer de los requisitos constitucionales de fundamento y motivo, pues es tan sólo una ficción que surge a la vida jurídica por voluntad del gobernado y, como tal, únicamente debe examinarse la misma en cuanto al fondo.”²⁰

En cuanto a la naturaleza de derecho a la que algunos autores refieren podemos señalar que no estamos de acuerdo, pues la oportunidad de activar los mecanismos jurisdiccionales no son considerados derechos sino acciones y en este caso la negativa ficta no es una acción sino una resolución ficticia que se pretende anular, aunque si consideramos que es herramienta procesal.

Por éstas razones, creemos que le negativa ficta cuenta con una doble naturaleza, ya que por principio es una ficción o presunción de carácter resolutorio creada por la ley y sólo hasta el momento en que es impugnada obtiene los efectos de

²⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tesis Aislada, Tomo VII, Junio de 1991, Pág. 331, Amparo directo 122/91. Fivisa, S.A. De C.V. 25 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario de Jesús Sosa Escudero.

una resolución administrativa, toda vez que el juicio que se interpone un juicio en su contra y es hasta entonces que deja su calidad de ficción.

2.1.1.- Diferencias con el Derecho de Petición.

La figura de la negativa ficta suele ser un poco difícil de comprender, pues como lo comentamos anteriormente, el ejercicio del derecho de petición es el punto de partida para que pueda o no surgir una resolución ficta, es decir, el elemento *sine qua non* para lograr que la negativa ficta se configure, es que exista previamente un ejercicio del derecho de petición, situación que puede causar confusión, pues no puede haber negativa ficta sin petición, pero si petición sin negativa ficta.

La resolución negativa ficta existe dentro del derecho administrativo y particularmente dentro del derecho fiscal, por su parte, el derecho de petición no cuenta con ninguna restricción material, ya que puede utilizarse como herramienta para asuntos de cualquier naturaleza.

Dada la naturaleza del derecho de petición, la vía de protegerlo es la del juicio de amparo, por lo que de concederse, el juzgado que conoce de esta violación de garantías, deberá obligar a la autoridad a dar una respuesta, pues su obligación constitucional es emitir una resolución respecto de la petición que le fue planteada, resolución que podrá o no satisfacer el interés del peticionario, lo que significa que la autoridad no está obligada a resolver en sentido alguno, debe simplemente resolver, tal como se señala en la siguiente tesis:

“DERECHO DE PETICIÓN. LA AUTORIDAD SÓLO ESTÁ OBLIGADA A DAR RESPUESTA POR ESCRITO Y EN BREVE TÉRMINO AL GOBERNADO, PERO NO A RESOLVER EN DETERMINADO SENTIDO.- La interpretación del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite sostener que a toda petición escrita de los gobernados a una autoridad, debe recaer una respuesta por escrito y en breve

término, a fin de evitar que ignoren la situación legal que guarda aquélla; empero, el derecho de petición no constriñe a la autoridad a resolver en determinado sentido, sino sólo a dar contestación por escrito y en breve término al peticionario.”²¹

Ahora bien, la negativa ficta, es una respuesta que *per se* es contraria al interés de peticionario, de ahí lo de negativa y como resolución administrativa, la vía de inconformarse con es un juicio de nulidad, atendiendo al principio de acceso a la justicia, por ello el juzgador que conoce de ese asunto tendrá la obligación de entrar al fondo de la controversia, es decir, mientras que en el juicio de amparo, promovido por la violación al derecho de petición, el juez sólo obligará a la responsable a emitir una respuesta, en el juicio de nulidad, el juzgador resolverá de raíz el asunto, toda vez que lo que se ventila en dicho procedimiento es una cuestión de fondo, una resolución negativa, no una violación de derechos constitucionales.

Resulta entonces que el juicio de nulidad es el medio idóneo de impugnar este tipo de resoluciones, ya que como veremos más adelante, con la negativa ficta, se pretende eliminar la incertidumbre jurídica en la que se encuentra un particular que no ha obtenido una resolución a una petición que para él puede ser primordial.

Consideramos oportuno transcribir parte del texto de la exposición de motivos que impulsó a la creación de la figura que estudiamos:

“La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además, con la últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8° y 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria como es la que se

²¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XXVI, Pág. 2519, Septiembre de 2007, Amparo en revisión 458/2006. Roberto Solórzano Peralta. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Molina Torres. Secretaria: Rosa Isela Pedroza Navarro.

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 se 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 el 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 motivada 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 e la autoridad. El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales del 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 8° y 16ⁿ²²

Si bien la intención con la que se crea la negativa ficta es buena, debemos admitir que nunca se exponen las razones por la cuales en lugar de ser negativa fuera positiva, es decir, el derecho de petición, como derecho fundamental que es, tiene como finalidad u objetivo brindar apoyo y protección a los ciudadanos ante el abuso de la autoridad, por ello, sí el particular hace uso de el mismo, la negativa ficta no viene a ser más que una carga más, no para la autoridad, sino para el gobernado, toda vez que si la autoridad no le contesta el particular es el orillado a acudir a juicios costosos y lentos que él no busco.

En este sentido, la negativa ficta resulta ser una figura que no cubre los alcances del derecho de petición, por el contrario, la supuesta protección que da la negativa ficta se queda corta ante dicho derecho. Asimismo consideramos que fomenta la indiferencia e incompetencia que muchas veces existe por parte de las autoridades, situación que

²² Exposición de motivos del artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

no ocurría de haberse establecido la positiva ficta.

Con lo anterior podemos comprender cuan relacionadas están éstas instituciones y cuál es el alcance de cada una, la siguiente tesis nos habla al respecto:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES.- El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda 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.”²³

Como previamente se mencionó y de acuerdo a lo que señala el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, la negativa ficta y el derecho de petición son figuras diferentes, sin embargo, no coincidimos con que una excluya a la otra, como lo asevera en la última parte de la tesis transcrita, explico, la falta de respuesta de la autoridad, durante un breve término (ahora tres meses o según el caso) trae sin duda alguna una violación al derecho de petición, tan es así, que es procedente el juicio de amparo, la negativa ficta se configura según el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación a los 3 meses de haberse realizado la solicitud, petición o instancia, por tanto pasado dicho término por más de tres meses, tenemos, porque así lo señala la ley, la existencia de una negativa ficta y la violación al derecho de petición, por lo que las figuras no se excluyen, los que si se excluyen entre sí son los procedimientos de defensa, toda vez la interposición de juicio de amparo en contra de la transgresión al derecho de petición

²³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo VI, Pág. 663, Octubre de 1997, Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990 y otros. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

impide la interposición del juicio de nulidad en contra de una negativa ficta y viceversa. En relación al principio de definitividad, consideramos que no se puede alegar en caso de acudir a juicio de garantías, ya que el dispositivo 37 del Código Fiscal de la Federación señala que “...el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente...”, situación que evidencia la optatividad de acoger o no la resolución negativa ficta.

2.1.2.- El acto administrativo.

La resolución negativa ficta cuenta con una doble naturaleza, una de ellas y la más importante para efectos de este estudio es su naturaleza de resolución administrativa, pues su defensa y sostén lo realiza alguna institución perteneciente a la administración pública.

A su vez se señaló que el derecho de petición establece la obligación de la autoridad de emitir una respuesta, esa respuesta es la que se estudiara en este apartado, por ello al considerar a la resolución negativa ficta, como una resolución administrativa surge la posibilidad de inconformarse con ella mediante un procedimiento de carácter jurisdiccional, por lo que es importante analizar su naturaleza de acto administrativo, no obstante lo señalado en el punto anterior.

El acto administrativo es considerado como un presupuesto del juicio de nulidad, toda vez que para acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es necesario que exista un procedimiento previo cuya resolución se traducirá la materia del juicio de nulidad.

A diferencia del hecho jurídico en el que la voluntad no existe para provocar consecuencias de derecho, el acto jurídico es todo aquel que se realiza con la plena voluntad de causar efectos o consecuencias de derecho, así, el acto administrativo

surge por la voluntad de la administración de provocar efectos de derecho ante terceros.

Cada órgano que compone el poder público tiene delimitadas sus funciones en pro de cumplir los objetivos para los que fueron creados; sin embargo en nuestra legislación surgen situaciones en las que los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) realizan actos que parecieran no corresponderles; es así como el legislador realiza actividades jurisdiccionales, el juez realiza actividades administrativas y a su vez el ejecutivo realiza actividades de legislativas, logrando con esto una mezcla de actos que formalmente y materialmente pueden no coincidir.

El acto administrativo puro es el que se da cuando una autoridad administrativa realiza un acto cuyo contenido es propiamente administrativo, es decir un acto material y formalmente administrativo, pues no dirime controversias, ni emite instrumentos generales. Por lo anterior, podemos señalar que acto administrativo es la declaración de voluntad que emite la administración pública tendiente a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.

Para tratadista mexicano Miguel Acosta Romero “el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”²⁴

Así “el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modificar, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone

²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Tería General del Derecho Administrativo*, 5ta. Edición, Porría, México, pp. 376 y 377

satisfacer el interés general.”²⁵

Bajo este contexto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala de manera expresa cuales son los elementos y requisitos del acto administrativo:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI.- (Se deroga)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (Se deroga)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá

²⁵ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Medios de Defensa en materia administrativa y fiscal*. Cardenas Editor y Distribuidor, México, 2002, p. 3.

hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Con esto podemos entender que si bien la negativa ficta no expresa realmente la voluntad de la autoridad, ya que de inicio la manifestación expresa no existe, si hace las veces de resolución administrativa, pero insistimos, sólo al momento en que la administración la reconoce dicha negativa. Gonzalo Armienta Hernández señala que “el silencio administrativo trae como consecuencia una resolución ficta, la cual se puede considerar como perfecta pues para modificarla es indispensable su impugnación, haciendo valer el medio de defensa adecuado... de esta manera la ley le da al silencio administrativo el carácter de un verdadero acto administrativo pues...el silencio administrativo no constituye una verdadera decisión tácita de la administración. Esa significación la adquiere por imperio de ley”²⁶.

Ahora bien, a nivel constitucional, el acto administrativo debe de cumplir con los artículos 14 y 16 de los cuales se desprenden requisitos tales como:

- La competencia de la autoridad que emite el acto
- La forma escrita en virtud de la garantía de certeza jurídica
- La fundamentación concreta y precisa de las leyes aplicable al caso en particular
- La motivación como adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado²⁷.

El acto administrativo cuenta con los siguientes efectos: presunción de legitimidad, ejecutividad, ejecutoriedad estabilidad e impugnabilidad.

²⁶ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico de los Recursos Administrativo*, 4º edición, Porrúa, México, 1999, p.25

²⁷ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo Primer Curso*, Harla, México, 1991, p. 233

Presunción de legitimidad o legalidad

Da firmeza al acto mientras no sea invalidado, se considera verdadero y emitido legalmente, así, la carga de la prueba compete al que quiere probar su ilegalidad.

La ejecutividad

Es el carácter imperativo y obligatorio directo del acto administrativo hacia el sujeto pasivo en el que recae, no requiere la intervención judicial para su actuación.

Ejecutoriedad

Es el efecto del acto administrativo de imponerse incluso mediante la coacción.

La estabilidad

Persiste y no permite la revocación de manera oficiosa, por lo que en caso de que beneficie al particular éste contará con la seguridad de que el acto subsistirá mientras una autoridad jurisdiccional no señale lo contrario.

La Impugnabilidad

Da la oportunidad al particular de inconformarse ante la resolución o acto administrativo que le cause un perjuicio.

Con todo lo anterior podemos llegar a la conclusión de que la negativa ficta no cumple con los requisitos necesarios para ser considerado acto administrativo, toda vez que el elemento *sine qua non* para considerar que una acción es un acto administrativo es la voluntad del que actúa, en este caso de la autoridad administrativa. En la mayoría de los casos la configuración de la negativa ficta es una cuestión accidental por lo que podría considerarse un hecho y no un acto, pues de considerarse un acto, el problema de carencia de motivación y fundamentación sería el principal y a nuestro modo de ver

no aceptaría la posibilidad de que en la contestación de la demanda correspondiente, la autoridad emitiera estos elementos toda vez que su momento de fundamentar y motivar habría fenecido, por lo que es necesario que a la negativa ficta se le de un tratamiento de hecho jurídico, esto, porque la única y voluntad verdaderamente existente es la del legislador, la cual no es suficiente para considerar que la configuración de la negativa ficta sea voluntaria, pues quien decide si es o no conveniente dicha configuración es la autoridad, al allanarse a las pretensiones del actor o defender la negativa.

2.1.2.1.- Resoluciones administrativas

La negativa ficta se configura a partir de una instancia o solicitud que el gobernado formule, con lo cual éste pondrá en movimiento la maquinaria administrativa a fin de dar una respuesta a dicha instancia, ésta respuesta es conocida como resolución administrativa, misma que podemos asegurar, resulta ser una especie del acto administrativo, por lo cual deberá cumplir con los requisitos anteriormente señalados, dicho de otro modo, la manifestación de voluntad que produce el acto administrativo, debe ser expresa y formal, conteniendo una serie de requisitos que deben manifestarse por escrito, sin embargo, la ley admite la figura de la manifestación de voluntad tácita de la administración, derivada del silencio administrativo. Así en algunos casos, se prevé que si un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o un recurso dentro de los lapsos que prevé la misma ley, se considera que ha resuelto negativamente o positivamente pudiendo el interesado intentar el recurso administrativo inmediato.

La Resolución es la decisión final que dirimirá la controversia, para lo cual se analizarán todas las cuestiones planteadas por las partes y deberá ser congruente con las peticiones formuladas.

Por su parte, la legislación administrativa del Distrito Federal señala que

resolución administrativa es todo acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

2.1.2.1.1.- Clasificación de los Actos Administrativos

Algunos estudiosos del Derecho administrativo suelen clasificar los actos administrativos en tres grupos:

1. De acuerdo al fondo:

- Actos administrativos que crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas: de este criterio se desprenden distintas subclasificaciones conforme al tipo de situaciones jurídicas que el acto produzca.
- Actos administrativos sancionatorios, de control, de seguridad y de servicio público: este discernimiento evalúa la función que se concretiza en el acto, que siempre se caracterizará por intervenir, regular, inspeccionar y limitar la esfera jurídica de las personas.
- Actos administrativos preparatorios, definitivos, complementarios y de ejecución.
- Actos administrativos reglados y discrecionales: en los primeros la ley determina todas las condiciones del ejercicio de la potestad administrativa, de suerte que estructura una serie de supuestos legales completos y la correspondiente potestad aplicable al mismo. Así, el mandato normativo define todos los términos, consecuencias y demás factores que intervienen en la formación y ejecución del acto administrativo. En los actos discrecionales, si bien la ley regula algunas condiciones y requerimientos exigibles a la potestad de proferir actos administrativos, deja un amplio margen de maniobra o se remite a la estimación subjetiva de la administración, el resto de

condiciones y requerimientos.

2. De acuerdo a sus destinatarios:

– Actos administrativos de carácter general y actos de contenido particular: sobre lo que recae la decisión, los primeros son aquellos que se llevan a cabo en desarrollo de una competencia administrativa, que se ejerce de manera abstracta e impersonal o refiriéndose a un número indeterminado de sujetos. No involucra derechos subjetivos, ni resuelve peticiones específicas. Los segundos se ocupan de una situación jurídica individual, creando, modificando o extinguiendo un derecho subjetivo y atendiendo una petición particular.

3. De acuerdo a su forma:

– Si provienen de un solo órgano administrativo o de dos o más órganos, serán simples o complejos: Los primeros son todos aquellos que se concretan en la manifestación de voluntad de un solo sujeto y de un solo órgano del mismo, sin importar que dicho órgano sea individual o colectivo. Los segundos son el resultado del concurso de la voluntad de varios órganos o sujetos de la administración pública.

– Así, la forma como se manifiestan los actos administrativos son:

- Actos expresos: Entrañan clara e inequívocamente la voluntad de la administración mediante una acción positiva, en ellos se aprecia explícitamente el contenido del acto.

- Actos tácitos: Por medio de los cuales no se expresa formalmente la voluntad de la administración, pero ésta se infiere del contexto de las expresiones utilizadas por aquella con base a una norma legal.

- Actos presuntos: La ley presume la voluntad de la administración como productora de efectos positivos o negativos, al cumplirse determinados requisitos asociados al transcurso de un tiempo.

- Actos escritos: Para su expedición la ley exige la formalidad de la escritura.

- Actos verbales: La ley no exige formalidad de escritura para su expedición.
- Actos por signos, señales o convenciones: clasificación de origen doctrinario, así, un semáforo, una señal de tránsito o un letrero de peligro constituirían tipologías de este acto.
 - Actos motivados: Se exige la exposición de razones que mueven a la administración a desarrollar la decisión que el acto contiene.
 - Actos condición: En virtud de los cuales un individuo queda sustraído al régimen jurídico impersonal de la prohibición de actuar y queda ubicado bajo el espectro jurídico impersonal de la libertad de actuar.
 - Actos externos: Proyectan sus efectos fuera del ente público, es decir, sobre otros sujetos de derecho.
 - Actos internos: Son los que únicamente tienen trascendencia interna, dentro de la persona pública a que pertenece el órgano que lo dictó.

Es importante señalar que no todas las resoluciones pueden ser objeto de impugnación, pues sólo las que son definitivas, personales, que causan agravios, que constan por escrito, a excepción de la resolución ficta y que son nuevas pueden ser recurridas o impugnadas.

2.1.2.1.2.- El Silencio Administrativo

A pesar de la obligación que tienen las autoridades de dar respuesta a todas las instancias o solicitudes que los particulares elevan, existen casos en que estas resoluciones nunca se emiten o que se emiten en un plazo muy largo y perjudicial para el gobernado, a ésta falta de respuesta o resolución se le llama silencio administrativo.

“El silencio administrativo se explica desde la teoría de los actos presuntos; es decir 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 perjudicial de las tramitaciones administrativas trascendentes para las posibilidades de actuación o de recurso, de los particulares. El silencio, pues, no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar, pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa”²⁸

La afirmativa o negativa ficta creadas por disposición legal crean un efecto jurídico, activan los mecanismos de defensa o de ejercicio de derecho y crean un sistema de la economía del silencio.

“El silencio administrativo es, fácticamente, la omisión de acción positiva de los titulares de los órganos competentes para responder ante la petición del particular”²⁹

El silencio administrativo ha sido considerado el nacimiento de un acto administrativo, sin embargo, de manera estricta, apreciamos que ni la afirmativa, ni la negativa ficta cumplen con los elementos que constituyen al acto administrativo, toda vez que nos encontramos ante una ausencia de acto. Sin embargo, ya que la diferencia entre hecho y acto jurídico radica en la voluntad administrativa, pudiéramos considerar que la omisión de respuesta por parte de la autoridad puede ser voluntaria en algunos casos a efecto de crear consecuencias de derecho.

De cualquier forma ante la imposibilidad de adivinar en que caso el silencio es voluntario; y como se expresó en el apartado en que se analizó la naturaleza jurídica de la negativa ficta, consideramos es la ficción que la ley crea en beneficio del particular que no ha obtenido respuesta a una petición, instancia o consulta que éste realice a la autoridad.

²⁸ MARTÍN MATERO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª. Ed. Comercial Malvar, Madrid 1979.

²⁹ ROLDÁN XOPA, *Derecho Administrativo*, Oxford, México, 2008, p. 329

2.1.2.1.3.- La Afirmativa Ficta

El artículo segundo, fracción III de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala que la afirmativa ficta es la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo, benéfico para el particular.

Esa definición tampoco refleja claramente cuál es la naturaleza jurídica de la afirmativa ni de la negativa ficta, pues con el concepto de “figura jurídica” no se establece ninguna distinción ni relevancia que nos permita entender perfectamente el concepto de “las fictas”. Asimismo se señala que la afirmativa ficta surge al mundo jurídica por virtud de ley, toda vez que sí no está regulada legalmente, no puede configurarse, por último se establece que la interpretación del silencio u omisión de la autoridad ante una petición será en sentido positivo, es decir otorgando al particular lo solicitado.

Resulta interesante señalar lo que el Poder Judicial de la Federación comenta en virtud de la afirmativa ficta:

“SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA. SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACIÓN EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO.- Hablar del silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo de

cuatro meses. Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo -conocida en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal-, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa federal, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivo son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las relaciones de control entre los órganos de la administración, sea de carácter inter-orgánico -órganos de una misma dependencia-, o de carácter inter-administrativo -órganos descentralizados con centralizados- (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como éstos cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo las resoluciones de la comisión) reúnen en sí mismos todas las condiciones necesarias para subsistir aun sin el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales (véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo el contrato) se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función conformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no

es conforme a derecho. Así, la labor del órgano público se traduce simplemente en una prohibición (veto) que impide al acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal.”³⁰

Del anterior criterio se desprenden diversas consideraciones importantes:

- a) La afirmativa ficta no ha encontrado una verdadera aceptación dentro de la legislación administrativa federal, toda vez que no existe como regla general;
- b) La afirmativa ficta cuenta con demasiados riesgos que la autoridad aún no está dispuesta a correr y que resulta más cómodo depositar en el gobernado;
- c) Los supuestos más comunes en los que se hace presente la afirmativa ficta son en situaciones en las que la autoridad “no arriesga nada” con esa interpretación.

La configuración de la afirmativa ficta se perfecciona al momento en que el interesado solicita una constancia, ante la autoridad, en ella se reconoce la existencia de dicha resolución. Consideramos que esta constancia es un requisito de validez de la afirmativa ficta, toda vez que la ley impone un deber y no una posibilidad de emitir dicha constancia, de esta manera, sí el particular no realiza ninguna gestión relativa lograr el perfeccionamiento de la figura únicamente existirá como ficción legal sin surtir plenamente sus efectos.

La constancia que emite la autoridad debe principalmente su razón de ser a la necesidad de que la autoridad tenga certeza, control y aceptación de un derecho o obligación que se crea con la configuración de la afirmativa ficta, pues sí ésta no es reconocida por la autoridad únicamente surtirá sus efectos hasta que mediante el juicio de nulidad el Magistrado Instructor reconozca su configuración y ordene a la autoridad la emisión de dicha constancia, conforme a la fracción XIV del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

³⁰ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Segunda Parte-2, enero a junio de 1988, página 676, Amparo en revisión 267/88.-Eli Lilly y Cía. De México, S.A. De C.V.-9 de marzo de 1988.-Unanimidad de votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

La afirmativa ficta resulta ser una medida que solucionaría muchos problemas de los particulares pues con una respuesta positiva, el particular se evitaría gastos y tiempo en un tribunal contencioso, en este sentido podríamos considerar que estaríamos frente a “una garantía de tramitación expedita y da seguridad al solicitante de que puede planificar sus acciones a partir de cierta fecha”³¹, así también se lograría poner a trabajar a la gran burocracia de las oficinas de gobierno ya que mediante esta ficción el servidor público se encontraría bajo mayor presión para resolver los recursos o instancias en tiempo, evitando con ello seguir fomentado la corrupción y cohechos con el fin de obtener decisiones oportunas y afirmativas, sin embargo no podría existir una regla general, es decir, no todos los supuestos de silencio administrativo podrían considerarse como resolución afirmativa ficta, pues no sería conveniente que los asuntos complejos o de gran importancia tengan un tratamiento similar a los asuntos sencillos o intrascendentes.

A nivel constitucional consideramos que la afirmativa o positiva ficta sí logra los alcances de protección establecido en la norma fundamental, sin embargo no deja de tener sus inconvenientes primarios, pues no tiene una forma escrita y que no surge por voluntad administrativa.

2.1.2.1.4.- Imputación a Autoridades

La palabra competencia, proviene del latín *compitere* que significa pertenecer, corresponder incumbir, el Diccionario de la Lengua lo equipara a aptitud o idoneidad. A nivel jurídico, la palabra competencia está directamente relacionada con la palabra jurisdicción, la jurisdicción se considera el poder genérico de administrar justicia, dentro de los poderes y atribuciones de la soberanía del Estado; competencia resulta ser, el modo o manera como se ejerce esa jurisdicción por circunstancia concretas de materia, cuantía, grado, turno y territorio.

³¹ RUEDA DEL VALLE, Iván, *La Negativa Ficta*, 2a. Ed, Themis, México, 2000, p. 142

En México, la negativa ficta se encuentra regulada por el derecho administrativo y en específico por el derecho fiscal, por lo que a nivel jurisdiccional no existe problemática alguna, toda vez que existen Tribunales que son especialistas en dichas materias, la cuestión importante, que ha sido causal de varios criterios jurisdiccionales sobre la negativa ficta es la posibilidad de que ésta se configure en relación a asuntos que si bien son administrativos, las leyes específicas o sustantivas que los regulan no contienen dicha institución, razón por la cual la autoridad resulta incompetente para fundar y motivar una resolución negativa ficta o peor aún, la configuración de la negativa ficta nunca se logra, “pues la competencia de un órgano administrativo no es más que la esfera de atribuciones al mismo encomendadas...el conjunto de facultades y funciones que el mismo puede ejercer”³²

Existen diversos criterios en relación a las materias en las que la negativa ficta puede configurarse ya que a pesar de que el ordenamiento encargado de regularla es el Código Fiscal de la Federación en su artículo 37, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación sentó jurisprudencia señalando que la figura de la negativa ficta es aplicable a las autoridades administrativas cuyos asuntos o resoluciones sean impugnables ante el mismo Tribunal. Esto tiene su justificación en la competencia que tenía originalmente el Tribunal Fiscal, es decir, como la creación del Tribunal obedeció a la necesidad de implementar un Tribunal en el que se ventilen los asuntos fiscales, se considera que la negativa ficta refiere únicamente a este tipo de asuntos, sin embargo, toda vez que ha aumentado la competencia del Tribunal al tener la facultad de conocer asuntos administrativos, resulta entonces que al darse esa ampliación tendría las características de todo el sistema del juicio de nulidad.³³

Dicha tesis jurisprudencial refiere:

³² CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo, Op. Cit. p.20

³³ Vid. Revisión No. 701/78.- Resuelta en sesión de 18 de febrero de 1982, por unanimidad e 6 votos.
Revisión No. 692/81.- Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982 por mayoría de 6 votos y 1 en contra.
Revisión No. 1541/80.- resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

“NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA EN CUALQUIER ASUNTO QUE SEA COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL.- La figura de la negativa ficta debe ser atribuible a las autoridades fiscales o administrativas que no resuelvan los recursos o peticiones de los particulares, en el término que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, llegando inclusive a presentarse esta situación, cuando los organismos descentralizados encargados de otorgar las pensiones civiles o militares no resuelven las solicitudes de los beneficiarios en el lapso de noventa días.”³⁴

Bajo este contexto, el Poder Judicial de la Federación ha emitido los siguientes criterios jurisprudenciales:

“RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES.- La figura de la resolución negativa ficta no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, sino que también es aplicable respecto de las propuestas, en general, ante las autoridades dependientes de la administración pública federal. Esta interpretación encuentra apoyo histórico en que el desarrollo del contencioso administrativo en nuestro país, no sólo ha comprendido a las autoridades fiscales, sino también, en forma creciente, a las autoridades administrativas en general, en tanto que las resoluciones negativas fictas atribuidas a éstas han sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación en la materia de su competencia, desde que este órgano jurisdiccional fue creado, tendencia que se ha visto reforzada con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada) que acogió esta figura respecto a las instancias formuladas a dichas autoridades.”³⁵

Al respecto consideramos que dada la naturaleza jurídica de la negativa ficta, su configuración debe estar expresamente señalada en la ley de la materia que

³⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al Cuarto trimestre de 1972, pág. 50

³⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 53, Segunda Sala, tesis 2a. CXXXII/98. Contradicción de tesis 76/97.-Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.-10 de julio de 1998.- Cinco votos.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretaría: Luz Cueto Martínez.

corresponda, ya que al ser una ficción de ley debe encontrarse establecida en ésta, pues las situaciones o conflictos que tengan una vía común de impugnación no necesariamente deben ser tratados o procesados de la misma manera, lo que se refleja en la actividad legislativa al emitir leyes que regulen y le den un tratamiento específico a cada asunto, sea o no emitido por autoridades federales de diversa índole.

“NEGATIVA FICTA. SÓLO OPERA RESPECTO DE AUTORIDADES FISCALES (ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). La expresión “autoridades fiscales” empleada por el legislador en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que prevé la figura jurídica de la negativa ficta, no debe confundirse con el término “autoridades administrativas”, que en su sentido lato se consigna en algunas disposiciones del propio ordenamiento, pues aunque las autoridades fiscales tienen ese carácter, no toda autoridad administrativa es fiscal, por eso, al establecer el anotado precepto que “las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses”, debe entenderse que la negativa ficta opera únicamente respecto de peticiones no contestadas por las autoridades fiscales, o bien, por autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, pues se trata de una norma que forma parte del sistema de disposiciones reguladoras “De las facultades de las autoridades fiscales” a que se refiere el título III, capítulo único, del Código Fiscal de la Federación. Así, el numeral 37 en cita no tiene el alcance de comprender en la negativa ficta las peticiones no contestadas por las autoridades formal y materialmente administrativas, respecto de cuestiones diversas al orden fiscal, puesto que no fue esa la intención del legislador.”³⁶

En efecto, no es posible que todos los conflictos tengan una solución similar o idéntica, la creación de leyes ha sido basada en función a cada situación, logrando con ello una ramificación del Derecho y de la legislación, por lo cual para el caso que analizamos resulta lógico que la Corte opine que la negativa ficta establecida en el

³⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo VII, Pág. 652. Abril de 1998, Revisión fiscal 19/95. Subdirector General Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 446, tesis por contradicción 2a./J. 77/98 de rubro “NEGATIVA FICTA, SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, RESPECTO DE SOLICITUDES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS.”

Código Fiscal de la Federación se utilice únicamente para cuestiones de orden fiscal, de lo contrario, resultaría absurdo que los asuntos que no son meramente fiscales fueran regulados por el Código Fiscal y no por su ley particular.

Sin embargo es importante señalar que sí en las leyes se establece la supletoriedad de otra ley a falta de disposición expresa que contenga regulado el silencio administrativo en cualquiera de sus interpretaciones, es posible que si se logre configurar la negativa ficta, pues sí la ley específica no hace mención respecto del silencio administrativo y la ley supletoria sí, es evidente que la parte afectada por el silencio administrativo puede invocar el ordenamiento supletorio, pues la supletoriedad de una ley es el resultado de la omisión de una norma que no contiene una cuestión en particular y que evita dejar en estado de indefensión al afectado por la norma específica.

2.2.- Concepto de Negativa Ficta

A lo largo de mucho años, la doctrina se ha encargado de emitir diversos conceptos relativos a la negativa ficta, sin embargo en pocas ocasiones se advierte innovación; a lo largo de este apartado citaremos algunos de los conceptos que, en nuestra opinión reflejan los elementos que integran la figura en estudio.

Se llama negativa ficta “al 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 la resuelve en un determinado periodo.”³⁷

Por tanto la negativa ficta es “el resultado negativo por ficción de la ley que

³⁷ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Diccionario de Derecho Fiscal, Segunda Parte*, 2º edición, Oxford, México, 2002, p. 623

produce el silencio de la autoridad administrativa o fiscal, por no dar respuesta expresa y debidamente notificada a una instancia o petición dentro de plazo establecido para tal efecto, ocasionando que el interesado pueda demandar la declaración de su existencia y su nulidad a través del juicio contencioso administrativo, de surtirse la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”³⁸

Todo lo referido podemos concluir que la negativa ficta es la ficción jurídica que surge de la interpretación que la ley otorga a la falta de respuesta o silencio administrativo de la autoridad ante una solicitud, consulta o instancia hecha por un particular, dicha interpretación considera que la respuesta ha sido emitida en sentido negativo o contrario a las pretensiones del solicitante.

Al respecto, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación es el encargado de explicar en qué consiste la negativa ficta, ya que en realidad no señala un concepto, ni hace referencia a la resolución negativa ficta como tal, sin embargo es el creador y la base de este figura, dicho artículo señala lo siguiente:

“Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, 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.”

³⁸ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo, *Derecho Tributario*, Tomo I, 3° edición, 2001, p. 499.

Del artículo transcrito, se desprende que 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 esta se dicte.

2.2.1.- Elementos de Configuración

Para que la negativa ficta se configure o surja al mundo del Derecho es necesario que ocurran los siguientes supuestos:

a) Que exista una solicitud, instancia o consulta hecha ante una autoridad es decir que se ejercite el derecho de petición consagrado en el artículo 8° de nuestra Ley Fundamental.

b) El transcurso del término previsto por la ley para que la autoridad emita una respuesta a esa solicitud, instancia o consulta ante ella interpuesta o que en caso de no existir dicho plazo, que transcurra el termino de 3 meses, sin que se emita contestación alguna o ésta no haya sido notificada conforme a derecho.

Ante este supuesto es necesario hacer algunas consideraciones, si ante la solicitud de un particular no recae respuesta alguna dentro del término antes señalado, dicha ausencia de respuesta deber ser total y no parcial, pues si la autoridad se manifestó respecto de la instancia, se entiende que no ha surgido la negativa ficta, así lo señala el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

“NEGATIVA FICTA. NO EXISTE SI SE DIO RESPUESTA PARCIAL A LA SOLICITUD. En tratándose de una o varias respuestas que deben dar las autoridades responsables, ante una

solicitud hecha por un particular, con independencia del sentido que contengan tales respuestas, si de las mismas se advierte que en la primera no se dio contestación total a lo planteado, pero con la segunda se subsanó tal omisión, no puede hablarse de negativas fictas parciales o totales, ya que con base en lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se estima que al no distinguirlas, basta que a la instancia o petición del particular recaiga una respuesta para que desaparezca la figura de la negativa ficta.”³⁹

En caso de que el particular haya sido requerido o prevenido con relación a dicho procedimiento, el plazo comenzará a correr nuevamente a partir de la dicha prevención o requerimiento haya sido cabalmente desahogada. Para el computo de los tres meses deben considerarse todos los días, es decir, incluyendo los inhábiles, según lo señala el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación.

La simple emisión de la respuesta de la autoridad, no impide que la negativa ficta se configure, sino que debe hacerse del conocimiento del solicitante antes de que éste interponga el juicio correspondiente, pues sí la autoridad emite una resolución pero nunca se la informa al particular que ejerció el derecho de petición, el promovente tiene la posibilidad de interponer un juicio de nulidad contra la negativa ficta.

Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación, emitió la siguiente tesis jurisprudencial:

“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, LA RESOLUCIÓN EXPRESA. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del Código fiscal de la Federación (37 del actual) la negativa ficta se configura cuando las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades administrativas no sean resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días (ahora

³⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo V, Abril de 1997, pag. 261, Amparo directo 2924/96. Unión de Crédito al Comercio de Puebla, S.A. De C.V. 14 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra.

tres meses). De este precepto se deduce que aun cuando la autoridad haya emitido una resolución sobre el recurso interpuesto por el particular, si dicha resolución no es notificada antes de que se promueva el juicio respectivo, se configura la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular y, por tanto, no puede terse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.”⁴⁰

c) Que se acredite la presentación de la petición en el medio de impugnación que se promueva o en su caso, el cumplimiento del requerimiento correspondiente, esto es, para que la negativa ficta sea reconocida se necesita que el solicitante compruebe ante un órgano jurisdiccional que la instancia se realizó y así la autoridad deberá reconocer que no emitió una resolución o que ésta no se notificó o bien desvirtuar su existencia exhibiendo las constancias de notificación respectivas.

2.3. Antecedentes y Legislación Vigente

2.3.1. Derecho Francés

En la ley francesa del 17 de junio de 1900 se instituyó por primera vez la interpretación negativa del silencio de la autoridad, dicho ordenamiento señalaba en su artículo 3° lo siguiente:

“Artículo 3°.- En los negocios contenciosos que no pueden ser promovidos ante el Consejo de Estado más que bajo la forma de recurso contra una resolución Administrativa, transcurrido el término de más de cuatro meses sin que sea dictada ninguna resolución, las partes interesadas puedan considerar su demanda como negada y podrán acudir ante el Consejo de Estado.”

La creación de este artículo tuvo como su razón de ser en la llamada “decisión previa” por virtud de la cual ningún particular o promovente podía acudir ante algún

⁴⁰ Jurisprudencia del Tribunal fiscal de la federación 1937-1993”. “Precedentes de las Salas 1988-1993” Págs. 338-389.

Tribunal a inconformarse con la falta de respuesta, es decir, la impartición de justicia contenciosa estaba reservada a aquel que contaba con una resolución expresamente emitida por la autoridad y con la cual se inconformaba, así, sí la autoridad no emitía resolución alguna, la única posibilidad existente para el particular era esperar su emisión. Con este artículo se rompe con la necesidad de esperar indefinidamente la emisión de la resolución facultando al interesado a recurrir ante el Consejo de Estado. Esta nueva regulación se extendió a los Tribunales Administrativos por medio del Decreto del 30 de septiembre de 1953.

H. Berthélemy, decano de la Facultad de Derecho de París comentaba que “la institución de un recurso contra el silencio de las autoridades administrativas era en definitiva la creación útil de un poder contra la negativa de la administración, también necesaria para que haya podido ser el recurso contra la denegación de justicia.”⁴¹

Actualmente en Francia la negativa ficta sigue siendo una figura importante a pesar de la inclusión de la afirmativa ficta; se encuentra establecida en el artículo 89 del Código de los Tribunales Administrativos, que a la letra señala:

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

Podemos apreciar la influencia francesa en la redacción del artículo en comento, toda vez que el artículo 37 de Código Fiscal de la Federación fue redactado en los mismos términos.

⁴¹ Nava Negrete, Alfonso, *Negativa Ficta Fiscal, Evolución o Deformación*” Revista Práctica Fiscal correspondiente a la primera quincena de mayo de 1995, pág.16

2.3.2. Ley de justicia Fiscal de 1936

El 27 de agosto de 1936 el presidente de México Lázaro Cárdenas promulgó la Ley de Justicia Fiscal la cual entro en vigor el 1° de enero del año siguiente, en ella se estableció por vez primera la figura de la negativa ficta, así también fue la primera ley mexicana que constituyó la creación de los tribunales administrativos autónomos.

Siguiendo las tendencias europeas y particularmente francesas, el artículo 16 de dicha ley señalaba:

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

Cabe señalar que como Ley fiscal, este artículo hacía referencia únicamente a las autoridades fiscales, no así a las administrativas en general, lo cual nos hace reflexionar lo que ya antes comentábamos en relación a que el legislador únicamente pretendía la configuración de la negativa ficta en la materia fiscal.

Dentro de esta Ley no existió otro artículo que regulara esta figura, por tanto existían muchas lagunas que ocasionaron diversos problemas, pues entre otras cosas, no se encontraba establecido de forma precisa su tratamiento procesal, pues no manifestaba el término en que la demanda podía interponerse, ni que sucedía en caso de que en la instancia se hubieran hecho requerimientos, ni que tipo de agravios eran los que debía contener la demanda, etcétera. Los 90 días señalados en el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, eran días naturales, excluyéndose los domingos y los días no laborables, según señalaba el artículo 32 del mismo ordenamiento.

2.3.3. Código Fiscal de la Federación de 1938.

Este Código fue Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, abrogó la Ley de Justicia Fiscal pero recogiendo su contenido, este código incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, del procedimiento económico coactivo e infracciones y sanciones, respecto de la negativa ficta, en su artículo 162 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.”

Como podemos apreciar, dicho artículo no cambio en absoluto la redacción del artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, sin embargo el 30 de diciembre de 1949 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma mediante la cual se dio al actor el derecho para ampliar su demanda en diversos supuestos, uno de ellos era que en los casos en que la resolución impugnada fuera negativa ficta, así, dentro del numeral 180, de dicho Código se estableció:

“ ...

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

a) Cuando se demande una negativa ficta.”

Llama de manera especial nuestra atención, que en esta ley no se establece el derecho de la autoridad de mandada de contestar la ampliación de la demanda, lo cual resultaba ser contrario al principio de igualdad procesal.

Esa fue la única reforma en materia de silencio administrativo por lo que siguieron existiendo muchas lagunas respecto de diversas etapas del procedimiento

contencioso.

2.3.4. Código Fiscal de la Federación de 1966.

Este código fue promulgado en diciembre de 1966, razón por la cual se le conoce como el Código Fiscal de 1966. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 y entró en vigor el 1° de abril siguiente, abrogando al Código Fiscal de la Federación de 1938. Se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria emitieron la Organización de Estados Americanos y el Banco Internacional de Desarrollo.

Este código ya mostraba más avances en relación a la figura que nos ocupa, la cual se encontraba establecida en el artículo 92, que disponía:

“Artículo 92.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en el término que la ley fija 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.”

Del citado artículo podemos señalar como principal aportación, la traslación al Código Fiscal del artículo 8° constitucional, pues se establece claramente el derecho de petición, toda vez que por primera vez se señala la obligación de la autoridad de resolver las instancias de los particulares. De igual manera que en los artículos correspondientes de la Ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de la Federación de 1938, se consideró que el silencio de la autoridad hacía las veces de una resolución adversa a los intereses del promovente.

Ahora bien, en relación a la impugnación de la negativa ficta, el artículo 192 de ésta ley vino a un poco de dar luz, pues disponía lo siguiente:

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

...

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

...”

La fracción IV establecida en el artículo arriba transcrito, es de vital importancia para el ejercicio de la negativa ficta ya que limita el término de interposición de la demanda de nulidad, no a los 15 días, sino hasta antes de que la autoridad emita expresamente una resolución, y por supuesto, siempre y cuando haya transcurrido el término 90 días o el establecido por la ley.

En este Código, al igual que en el de 1938 no se estableció el derecho de la autoridad de dar contestación a la ampliación de la demanda de nulidad interpuesta en contra de una resolución negativa ficta.

En el artículo 195 de este Código se encontraba un nuevo requisito para la presentación de la demanda de nulidad, pues estableció la obligación del particular de comprobar, ante el Tribunal Fiscal, la existencia de la resolución negativa ficta, ya que exigía que la demanda se acompañara de copia de la instancia o solicitud no resuelta, cabe señalar que no mencionaba que debía exhibirse la copia con el sello o firma correspondiente a la recepción de documento. Dicho artículo disponía lo siguiente:

“Artículo 195.- El actor deberá acompañar con su instancia los documentos justificativos de su personalidad cuando no se gestione en nombre propio a menos que compruebe que dicha personalidad le ha sido reconocida en el procedimiento dentro del

cual haya emanado la resolución que reclame.

Igualmente deberá presentar el documento en que conste la resolución a actos impugnados, o señalar el archivo o lugar en que se encuentren. Si se demanda la nulidad de una negativa ficta, deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad”

Ampliando la regulación de la figura que analizamos, este Código señaló en su artículo 204 que la autoridad debía señalar los fundamentos de derecho y los hechos en que justificaba su resolución negativa ficta, es decir, en su contestación, la autoridad debía fundar y motivar, dando al actor la oportunidad de desvirtuar los mismos en su ampliación de demanda:

“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”.

Con relación al cómputo del término de los noventa días, este código disponía que sólo se computarían los días hábiles cuando el término se estableciera en días, como es en el caso de la negativa ficta, y que en casos en que el término se estableciera por periodos comprenderían los días inhábiles.

2.3.5. Código Fiscal de la Federación de 1981, Vigente.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, derogando el Código Fiscal de 1966, a partir de su entrada en vigor, la cual fue hasta el 1° de enero de 1983 excepto el título VI, el cual inicio su vigencia hasta el 1° de abril de ese mismo año.

La Negativa Ficta se encuentra regulada en el artículo 37 de este Código, mismo que originalmente versaba lo siguiente:

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

Este Código reafirmó la obligación de la autoridad de contestar toda petición ante ella instaurada, señalaba también que dicha contestación debería efectuarse en el término de cuatro meses, no haciendo referencia al término legal establecido para su resolución, el cual además, ya no fue de noventa días sino de cuatro meses.

En el año de 1984, esté artículo fue reformado, adicionándosele un segundo párrafo, el cual, aclaraba que el término de cuatro meses se computaría a partir que de se cumpliera toda prevención o requerimiento hecho al promovente.

Asimismo, mediante el “Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras” publicado en el Diario oficial de la de Federación el 15 de Diciembre de 1995, se reformó el primer párrafo, reduciendo el término de configuración de la negativa ficta a tres meses.

De la misma manera, con la emisión de la “Ley que establece y modifica diversas leyes fiscales” publicada el 30 de diciembre de 1996, se le adicionó al artículo 37 otro párrafo, en virtud del cual se especificaba que el plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A sería de 8 meses. Así, con esta última reforma, el párrafo adicionado en 1984 quedo como párrafo tercero, con todo lo anterior el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación quedo como sigue:

“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 resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia al 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 a correr desde que el requerimiento se haya cumplido.”

En este artículo se establecen por primera vez diversas circunstancias que clarifican el procedimiento de configuración e impugnación; se establece que: no basta la emisión de la resolución, sino que es necesaria la debida notificación; el medio de defensa podrá interponerse en cualquier tiempo siempre que no se dicte la resolución expresa y; que cuando exista un requerimiento el plazo correrá hasta que éste sea debidamente cumplimentado. Con esta última situación surgen dos posibilidades pues la autoridad podría solicitar el particular diversa información a efecto de dar una resolución razonada y legalmente emitida o podría con esto, alargar el procedimiento, es decir, al requerir múltiples veces al particular, la autoridad impediría la configuración de la negativa ficta y a su vez eludir la emisión de determinada resolución no conveniente a sus intereses. Al respecto es “impertinente y hasta desnaturalizador nos parece a propósito el párrafo segundo (ahora tercero) del artículo 37, ya transcrito, que al igual de la declaratoria, y si así se lo propone la autoridad administrativa, puede alargar el plazo indicado...¿Los requisitos omitidos a juicio de la misma autoridad administrativa? Debiera decir: ¿elementos necesarios para resolver?, obvio que queda a la amplia discrecionalidad burocrática decir cuales son tales elementos, no debiera existir tal párrafo, que sólo da ventajas a las autoridades para dictar su resolución expresa con un plazo más cómodo y manejable para ellas”⁴²

Ahora bien, al artículo 34 establece que las autoridades fiscales deberán contestar únicamente las consultas sobre situaciones reales y concretas que les hagan los contribuyentes, por lo cual se entiende, que si la consulta realizada no versa sobre

⁴² Nava Negrete, Alfonso, *Negativa Ficta Fiscal, Evolución o Deformación*” Revista Práctica Fiscal correspondiente a la primera quincena de mayo de 1995, p.19

hechos reales y concretos podrá no ser contestada por la autoridad y por tanto no podrá configurarse la negativa ficta, en cuyo caso únicamente le quedaría al particular la opción de interponer un juicio de garantías contra la violación al derecho de petición, logrando con esto que la autoridad conteste, aunque fuese para señalar que no se cumplieron los requisitos consignados en dicho artículo, mismo que establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

El servicio de administración tributaria publicara mensualmente un extracto de las principales resoluciones favorables a los contribuyentes a que se refiere este artículo, debiendo cumplir con lo dispuesto por el artículo 69 de este código.”

Éste artículo fue reformado el 27 de diciembre de 2006, reforma que obedeció a que las respuestas dadas a las consultas fiscales se consideraban instancias, por lo

cual, el particular se encontraba con la posibilidad de interponer un juicio en contra de la misma, logrando, en algunos casos, una resolución positiva o benéfica a sus intereses; con ésta reforma, al no considerarse obligatorias para el contribuyente las respuestas recaídas a las consultas, no serán objeto de impugnación, sino hasta que una respuesta recaída a una consulta sea utilizada por la autoridad al emitir una resolución definitiva. Al respecto, la Corte señala que dicho dispositivo no es violatorio del artículo 17 constitucional ya que “en términos del propio artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, tales consultas no son actos vinculatorios que produzcan efectos en la esfera jurídica de los gobernados. En efecto, ante la falta de afectación en la esfera jurídica del contribuyente, no existen elementos para combatir, pues es necesario que se incida en sus derechos para que un tribunal pueda resolver al respecto. Lo anterior es así, porque conforme a la naturaleza de la consulta, la respuesta que recaiga a ésta constituye un medio de certeza en cuanto al criterio sostenido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con una situación real y concreta, sin que ello implique una afectación jurídica para los gobernados en tanto que no los vincula; de ahí que cuando las respuestas a las aludidas consultas sean desfavorables a los intereses del contribuyente, sólo podrán impugnarse por los medios de defensa establecidos en las disposiciones aplicables, una vez que las autoridades apliquen dicho criterio en una resolución definitiva y, por tanto, se incida en la esfera jurídica del gobernado.”⁴³

Para el caso que nos ocupa, consideramos que la negativa ficta que se configura con motivo de una consulta sí podrá impugnarse, pues no se encuentra establecida en forma alguna dentro del artículo 34 del Código Fiscal Federal, toda vez que establece que la resolución expresa recaída a una consulta no será impugnable, mientras que no hace referencia a la resolución negativa ficta configurada por la falta de respuesta a dicha consulta.

⁴³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Novena Época, Tesis: 1a./J. 21/2009 Pág. 91 **CONSULTAS FISCALES. EL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA** Amparo en revisión 1106/2007. 30 de enero de 2008. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Cabe señalar que este artículo únicamente aplica respecto de las consultas, no así para solicitudes o peticiones, pues la resolución que niega una solicitud, es perfectamente impugnabile.

2.3.6. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día primero de diciembre de 2005 y entro en vigor el 1° de enero de 2006, derogando el Título VI del Código Fiscal de la Federación. Tiene su base procedimiento previsto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento acorde a la realidad actual.

Esta ley surgió a partir de que la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, fue en dos ocasiones reformada, el 15 de diciembre de 1995 y el 31 de diciembre del 2000, con dichas reformas se amplió de manera concreta y clara la competencia del Tribunal Fiscal, por lo que se consideró pertinente darle un verdadero alcance y fuerza de juzgadora al citado tribunal, pues no todas las resoluciones impugnadas eran propiamente de carácter fiscal sino administrativo, por lo que Título VI del Código Fiscal Federal encargado de regular el procedimiento contencioso, resultó ser insuficiente para la regulación de asuntos meramente administrativos; esta fue la razón de la creación de ésta ley, con la cual se pretendía que el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conociera de resoluciones administrativas expedidas por la Administración Pública.

Así, con esta nueva ley se reguló de manera más amplia su tratamiento, esto es, se especificaron los términos, los supuestos de ampliación a la demanda, los supuestos de ampliación a la contestación, los incidentes, recursos, entre otros.

2.3.7 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El 19 de enero de 1967, se publicó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por virtud de la cual se establecieron las reglas de organización de dicho órgano jurisdiccional, en él se estableció que el número de Magistrados y de Salas, así como de las normas relativas a la competencia que tenía asignada, conservando el Código Fiscal de la Federación las correspondientes al procedimiento.

Con relación a la negativa ficta, actualmente la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece la competencia del Tribunal para conocer de este tipo de resoluciones, pues en su dispositivo número 14 se señala:

“Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

...
XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo por el transcurso del plazo que se señalen el Código Fiscal de la Federación, La ley Federal de Procedimiento Administrativo las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.”

Interesante resulta el contenido del precepto legal arriba citado, pues denota diversas cuestiones que reflejan la importancia y la ampliación de materias en las que una vez configurada la negativa ficta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será competente para resolver pues no sólo respecto de los asuntos fiscales sino que también en los asuntos administrativos, así como en los que la autoridad niegue la constancia que acredite la configuración de la afirmativa ficta.

Lo anterior refleja que uno de los principales motivos por los cuales en el año

2000 la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación fue reformada, dado que la competencia material de tribunal fue ampliándose y por ello resultaba limitada la regulación y hasta el nombre del propio Tribunal.

CAPÍTULO 3. LOS MEDIOS DE DEFENSA

3.1. Recursos Administrativos

Los recursos administrativos están basados en la idea de la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y también lo es el derecho de enmendar los mismos. Por eso partimos de que un recurso administrativo “es un medio de defensa creado para que la autoridad administrativa confirme, modifique o revoque un acto o resolución administrativa, cuando éstos no se ajusten a derecho, evitando así gastos innecesarios a los gobernados ante los tribunales”⁴⁴.

Los recursos administrativos surgen en función del principio de legalidad establecido en nuestra carta magna, ya que el cabal cumplimiento de la legislación es la base de un Estado de Derecho y precisamente tarea y objetivo de los medios de defensa. Un recurso administrativo, tiene como principal función el control de la legalidad de los actos administrativos, es decir, el vigilar y atender las peticiones de los particulares cuando éstos acuden a ante la autoridad administrativa a solicitar la revocación, por ejemplo, de los actos administrativos que a su modo de ver, no se encuentran emitidos con un estricto apego a la ley, sin embargo se debe aclarar que, la intención de la autoridad no es la de resguardar los derechos del particular, sino mantener la eficacia y el orden público.

Todo recurso administrativo viene a ser la primera instancia con la que el particular cuenta para impugnar y exigir la legalidad de los actos administrativos, así, para acudir ante un órgano materialmente jurisdiccional es necesario que se haya agotado el principio de definitividad, el cual, prohíbe al particular interponer un medio de defensa jurisdiccional antes de agotar las instancias existentes o en su caso, que dicho medio de defensa prevea la optatividad.

⁴⁴ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, 6a. Edición, Iure Editores, 2008, México, p. 297.

Es importante señalar que la principal diferencia que existe entre un medio de defensa administrativo a uno jurisdiccional, o mejor dicho, la diferencia existente entre un recurso y un proceso es que en este último existe una relación triangular en virtud de la cual las partes, la administración y el particular, se encuentran en un punto de igualdad y la decisión última la toma un tercero, mientras que en el primero existe una relación lineal, en el cual la autoridad funge como juez y parte a la vez.

Las características de los recursos administrativos son:

- La autoridad que conoce de los recursos administrativos, es el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto recurrido.
- Los efectos de los recursos administrativos pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado, o de reconocimiento de un derecho.
- En los recursos administrativos, la autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y al examen de la oportunidad del acto impugnado.
- La función del recurso administrativo es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares.

A decir de Emilio Margaín un recurso administrativo es “todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”⁴⁵.

Así existen elementos o principios necesarios para agotar un recurso administrativo, éstos son:

⁴⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 6ta. Edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981, p.156.

A) El recurso debe estar legalmente establecido. El Recurso Administrativo debe estar previsto en la ley, pues sólo impugnando un acto administrativo mediante un recurso previsto en la ley puede considerarse formalmente impugnada la resolución y no se dará lugar a que se configure el consentimiento expreso.

B) La existencia de la autoridad competente para conocer y resolver el recurso. Debe existir un órgano establecido y facultado legalmente a efecto de conocer y resolver los asuntos que ante el se ventilen, ya que de no existir un órgano establecido para ello, de nada serviría al particular que hubiera un recurso previsto en la ley.

C) Existencia de una resolución administrativa. Siendo un recurso administrativo, resulta lógico que el tipo de resoluciones que sean susceptibles de ser revocadas son las administrativas, así toda resolución administrativa podrá ser impugnada mediante el recurso de revocación.⁴⁶

3.1.1. La autoridad como juez y parte

El vocablo recurso deviene del latín *recursus* que significa camino de vuelta de regreso o retorno, así, si un particular considera que un acuerdo o resolución ha sido emitido en contraversión a la legislación, puede interponer un recurso administrativo, el cual debe estar contemplado en ley pues, la existencia de un procedimiento sencillo y claro, resulta ser la oportunidad de la autoridad de regresar y corregir los actos que se emitieron de manera incorrecta.

Los recursos administrativos, cuentan con cierto grado de indiferencia y desconfianza por parte de los particulares, esto, debido a la difícil posibilidad de que la

⁴⁶ Cfr. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl Op. Cit. pp.254-255

misma autoridad que emitió el acto que se reputa ilegal, reconozca el error o ilegalidad en su actuar, sin embargo debemos tener en cuenta que la administración pública, que tiene la gran responsabilidad de “llevar en sus hombros” la mayoría de actividad estatal, debe contar con la posibilidad de controlar y de verificar a todas las dependencias que tiene a su cargo, así, con los recursos administrativos es posible que la administración pública revise que los actos o resoluciones que emitan sus subordinadas sean emitidos conforme a derecho.

Es importante señalar que el deber de la autoridad ante la cual se inicia un recurso administrativo, es despojarse de su carácter de parte y concretarse a confirmar o modificar su propio acto, limitándose a analizar el acto tal como fue emitido, estudiando y resolviendo los argumentos expresados por el recurrente, sin que cambie o anexe mejoras al acto que va a conocer, de lo contrario se desvirtuaría la naturaleza y finalidad del recurso administrativo, por ello se puede concluir que en un recurso administrativo no existe un verdadero litigio.

3.1.2. Código Fiscal de la Federación

El Código Fiscal de la Federación establecía, además del recurso de revocación, los recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de nulidad de notificaciones, el primero de estos procedía contra los actos que exigían el pago de créditos fiscales; el último de los recursos señalados, se interponía en contra de las notificaciones que se hicieran en contravención de las disposiciones legales.

Sin embargo mediante la reforma fiscal de 1996, el único recurso que subsistió fue el recurso de revocación el cual es la instancia, a la que el contribuyente que se ha inconformado con una resolución, puede acudir a efecto de solicitar a la misma autoridad emisora, deje sin efectos dicha resolución por considerarla contraria a la ley.

El recurso de revocación procede contra:

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

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos
- b) Niegue la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- c) Dicen las autoridades aduaneras
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A 36 y 72 del Código Fiscal de la Federación.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real sea inferior al exigido, siempre que el cobre en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación
- b) Se dicten en el Procedimiento Administrativo de Ejecución cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal Federal
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

La interposición de dicho recurso será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De conformidad con el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, el recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del particular o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución.

El escrito de interposición del recurso deberá contener los puntos establecidos en el artículo 18 del citado ordenamiento, es decir: el nombre y domicilio del promovente, la autoridad a que se dirige y el propósito del escrito y la dirección de correo electrónico, además de la resolución o el acto que se impugna, los agravios que le causa la misma y las pruebas y hechos controvertidos de que se trate.

Es importante señalar que el recurso de revocación puede ser declarado improcedente si los actos administrativos que se reclaman:

- No afectan el interés jurídico del recurrente.
- Son resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.
- Han sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Se han consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- Son conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del Artículo 129 del Código Fiscal.
- Son revocados los actos por la autoridad.

- Han 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 resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- Son 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.

Así mismo el sobreseimiento del recurso de revocación procede en los casos siguientes:

- 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 del Código Fiscal de la Federación.
- 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.

La resolución que emite la autoridad para resolver el recurso planteado, deberá dictarse en el término de tres meses, de conformidad con el artículo 131, que a la letra dice:

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

significará que se ha confirmado el acto impugnado.

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

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.”

Resulta importantísimo aclarar, que si bien el fondo de la disposición citada es perjudicial para el promovente, pues la autoridad no concede al particular lo que solicita, más que una negativa ficta, en éste artículo se encuentra consignada la resolución “confirmativa ficta” toda vez que el silencio de la autoridad confirma el acto impugnado, sin embargo al no encontrarse disposición alguna que regule el funcionamiento de la confirmativa ficta, resultan aplicables todas las disposiciones relativas a la negativa ficta, tal como lo señala la siguiente tesis aislada:

“CONFIRMACIÓN FICTA EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN. AL NO PREVERSE DISPOSICIÓN EXPRESA QUE ESTABLEZCA LAS REGLAS PROCESALES PARA IMPUGNAR DICHA FICCIÓN LEGAL, SON APLICABLES LAS RELATIVAS A LA NEGATIVA FICTA, CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 22 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- El artículo 131 del Código Fiscal de la Federación dispone que la autoridad deberá dictar y notificar la resolución del recurso de revocación en un término que no excederá de tres meses, contados a partir de la fecha de su interposición, en la inteligencia de que el silencio de aquélla significará que se ha confirmado el acto impugnado. Por otra parte, el artículo 37 del citado código prevé el mismo plazo para que se resuelvan las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades, pero si transcurrido éste no se notifica la resolución correspondiente, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente. En ese sentido, las figuras establecidas en esos artículos, confirmación ficta y negativa ficta, respectivamente, tienen como origen un mismo hecho, el silencio de la autoridad frente a una petición, con la particularidad de que la primera, en estricto sentido, también implica una negación a la pretensión del promovente. Por consiguiente, al no preverse disposición expresa que establezca las reglas procesales para impugnar la ficción legal contenida en el mencionado artículo 131, son aplicables las

relativas a la negativa ficta, contenidas en los artículos 17 y 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que en la contestación de la demanda la autoridad deberá exponer las razones y fundamentos de la confirmación del acto impugnado y, en su caso, otorgar oportunidad a la actora para que amplíe la demanda, pues será hasta ese momento cuando conozca los motivos de la confirmación del acto y, por consiguiente, si la resolución expresa no satisface el interés jurídico del recurrente podrá controvertir la parte de la determinación que continúe afectándolo, y hacer valer conceptos de impugnación no planteados inicialmente, en atención al principio de litis abierta contenido en el artículo 1o. De la señalada ley.⁴⁷

Ahora bien, conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, cuando la autoridad no hace manifestación alguna respecto de una petición, el particular debe considerar denegada dicha solicitud y por tanto tiene la oportunidad de interponer el recurso de revocación establecido en el artículo 116, puesto que la negativa ficta se considera, para efectos de los medios de defensa, una resolución definitiva, máxime cuando dentro del artículo 123 fracción III se exceptúa al recurrente el adjuntar constancia de notificación cuando el acto impugnado se trate de negativa ficta.

En caso de que la resolución impugnada mediante recurso de revocación resulte ser la negativa ficta, la demanda deberá contener los mismos requisitos que señala el artículo 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo tendrá las siguientes peculiaridades:

1. Señalar que se impugna la resolución negativa ficta recaída a determinado escrito presentado ante alguna autoridad.
2. Señalar como autoridad demandada a la que presuntamente debió haber contestado su escrito.
3. En relación a los hechos, el recurrente deberá señalar la fecha en la que

⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, XXIX, Junio de 2009, Página: 1050, Revisión fiscal 410/2008. Stafford de México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Rolando González Licona. Secretario: Edgar Gabriel Núñez Martínez.

presentó su promoción, señalando que como han transcurrido más de tres meses sin que la autoridad le haya notificado resolución alguna respecto de mismo escrito, se ha configurado en su perjuicio la resolución negativa ficta.

4. En relación a las pruebas, el recurrente deberá anexar la copia de la instancia no resuelta, en la que conste el sello de recepción de la oficina de que se trate.

Sin embargo, aun cuando pudiera darse el caso en el que un contribuyente solicite la revocación de la resolución negativa ficta, consideramos que lo único que se lograría sería encontrarse en un estado de incertidumbre jurídica mayor, ya que dentro del Código Fiscal no existe una regulación adecuada para el caso en particular, además de que podría, configurarse a su vez, la resolución confirmativa ficta establecida en el artículo 131 antes citado, razón de más para acudir directamente al Tribunal Fiscal.

3.2. Juicio de Nulidad

Desde siempre han existido diversas situaciones en las que la autoridad y el particular tienen diferencias, es decir, derivado de la actividad administrativa, los gobernados han entablado diversas controversias con la autoridad, ya que esta última no siempre actúa con un estricto apego a derecho.

A partir de estas circunstancias, clara era la necesidad de la existencia de un procedimiento especial encargado dar solución de los problemas que habían entre la administración pública y los particulares, así mismo resultaba indispensable la creación de un ente superior que pudiera aplicar dicho procedimiento y así decidir a cuál de las partes en pugna le asistía la razón en un conflicto, y dado que este tipo de controversias no encontraban dentro de las de tipo penal o civil, fue necesario establecer ese nuevo procedimiento y un nuevo Tribunal, de nombres juicio de nulidad

y Tribunal Fiscal de la Federación respectivamente.

El juicio de nulidad es el procedimiento encaminado a la resolución de una controversia existente entre los particulares y las autoridades hacendarias o de un carácter administrativo, se lleva ante un órgano de naturaleza jurisdiccional, pero adscrito al Poder Ejecutivo. El establecimiento de Tribunales ajenos al Poder Judicial fue un logro muy importante para la legislación mexicana, pues en nuestro país ha predominado la tendencia de la división de poderes, sin embargo siendo influenciado por el sistema francés, hoy en día México cuenta con Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

El juicio de nulidad y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se han encontrado envueltos en diversas teorías que tienen por objeto determinar si éste es un procedimiento que sirve únicamente para anular resoluciones, es decir, si el Tribunal Contencioso es un Tribunal de anulación o de plena jurisdicción. Un Tribunal de anulación se aboca únicamente a comparar la legislación, con la actuación de la autoridad, es decir verifica su coincidencia. Por el contrario un Tribunal de plena jurisdicción no sólo se limita a nulificar, sino que reglamenta lo que se debe de hacer posteriormente a la emisión de su resolución; el tribunal de anulación, no cuenta con los medios para hacer cumplir sus determinaciones, el Tribunal de plena jurisdicción si.

Hay diferentes posturas de si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de anulación pues:

“a) El Tribunal Fiscal no puede ejecutar sus propias sentencias. Ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho tribunal, el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener de éste órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento.

b) Ante el Tribunal fiscal el juicio es de ilegitimidad, violación de la ley con la resolución emitida; en cambio ante los Juzgados de Distrito el juicio en materia administrativa de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales.

El hecho de que el Tribunal fiscal recoja algunas características del Tribunal de plena jurisdicción no le quita su naturaleza de Tribunal de anulación, sino que ello permite una mejor impartición de justicia y nada más.”⁴⁸

Al respecto consideramos que, en efecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de anulación, no así de plena jurisdicción pues sus resoluciones tienen meros efectos declarativos (nulidad o validez).

3.2.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.2.1.1. Origen

Como se señaló en el apartado anterior, la existencia de Tribunales ajenos al poder judicial fue muy difícil de asimilar; como primer intento se formuló al proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la cual al ser aprobada por el legislativo se conoció como Ley Lares en atención al su creador Teodocio Lares, sin embargo con la constitución de 1857 desapareció cualquier vestigio de jurisdicción especial para lo contencioso administrativo. Consideramos importante señalar que el contenido de dicha ley era realmente novedoso para la época, toda vez que se con ella se pretendía imitar a la doctrina francesa, la cual establecía la creación de un consejo de estado encargado de resolver las controversias de tipo administrativo, así la Ley Lares señalaba:

⁴⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Op. Cit., p. 9.

“**Artículo 1°.** No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.”

“**Artículo 4°.** Habrá en el consejo de estado, una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República”

“**Artículo 7°.** En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en la que exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en la que debe ser presentada la Memoria y sus efectos.”

Es claro que la Ley Lares, establecía la posibilidad de concentrar dos poderes, ejecutivo y judicial, en uno mismo, por ello con la tesis de Ignacio Vallarta sostuvo que dicha ley era inconstitucional.

El Tribunal Fiscal de la Federación nació el 27 de agosto de 1936, fecha en que se expidió la Ley de Justicia Fiscal que contenía su creación, “se constituyó como un Tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, pues en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo”.⁴⁹

Toda vez que los Tribunales administrativos no se encontraban previstos dentro del artículo 104 de la Constitución, se consideró que éstos eran inconstitucionales, razón por la cual y a fin de terminar con este tipo de tesis, el 16 de diciembre de 1946 se adicionó a la fracción I del citado artículo un segundo párrafo en el cual dispuso que

⁴⁹ RODRÍQUEZ LOBATO, Raúl Op. Cit. pp.266

“en los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos” esto se vio reforzado por las reformas de 29 de julio de 1987, hechas al artículo 73 fracción XXIX-H de nuestro máximo ordenamiento, que nos dice:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...

3.2.1.2. Competencia

En un principio, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocía de asuntos estrictamente fiscales, sin embargo con la creación de diversas leyes administrativas, el Tribunal poco a poco fue ampliando su competencia material, es importante recordar que las reglas del juicio de nulidad se encontraban contenidas dentro del Código Fiscal de la Federación, por lo que cada reforma hecha a este ordenamiento impactaba de alguna forma con la competencia y actividad del Tribunal.

Actualmente, el Tribunal cuenta con la facultad de conocer de los juicios que se promuevan contra actos y resoluciones definitivas siguientes:

- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación
- Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el

Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales

- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.
- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.
- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.
- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indica este apartado.

- Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este apartado, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.
 - Las señaladas en las leyes como competencia del Tribunal.
 - Los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.
 - Las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en los puntos anteriores (Juicio de Lesividad)

Al respecto consideramos que el hecho de que el Tribunal resuelva asuntos administrativos diversos a los fiscales es positivo, pues siendo parte de la administración pública es correcto que exista un Tribunal especializado en resolver controversias de esa índole, no obstante a que pueden existir errores en su resolución, pues dada la diversidad de materias y a la carga de trabajo es imposible que las sentencias que emita el Tribunal sean infalibles, por lo que tales resoluciones podrán ser revisadas por el Poder Judicial de la Federación a solicitud del afectado.

3.2.1.3.- Estructura Orgánica

Inicialmente el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en pleno o a través de cinco Salas, cada una integrada por 3 magistrados. En 1946 se

crearon dos Salas más y aumento el número de magistrados a veintiuno.

Para el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, aumentándose a veintidós los magistrados y a siete las Salas, integradas cada una por tres magistrados, sobrando el presidente que no formaría parte de ninguna.

En 1978, la Ley Orgánica fue reformada previéndose la Regionalización del Tribunal, creándose 16 Salas Regionales distribuidas en 11 regiones y la Sala Superior, asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorgaba a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

En 1988 nuevamente se reformó la Ley Orgánica del Tribunal, ahora con el objeto de promover la simplificación administrativa, se suprimió la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En 1996 entra en vigor una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior a magistrados once, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones.

Es a finales del año 2000 fue cuando el Congreso de la Unión aprobó las reformas más trascendentales para el Tribunal, tales como el cambio de nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas

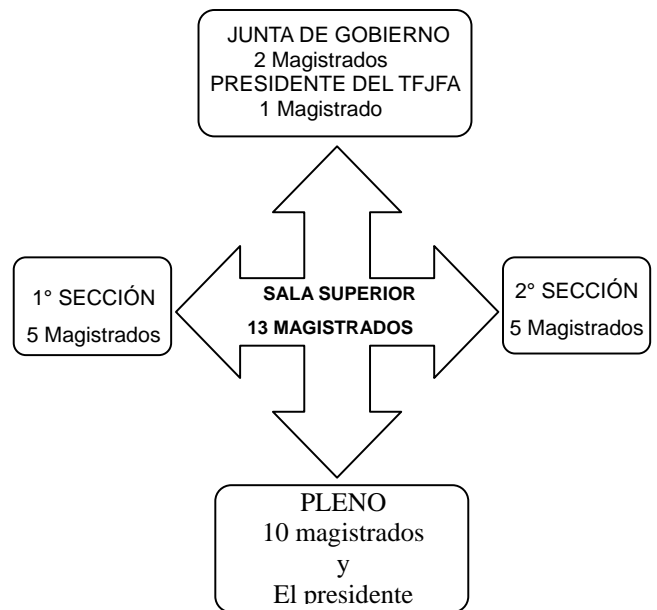
Regionales, facultándose además a la Sala Superior, para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada⁵⁰.

Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra estructurado de la siguiente manera:

LA SALA SUPERIOR

Se compondrá de trece Magistrados, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración. Así mismo la Sala Superior actuará en Pleno o en dos Secciones.

Los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integrarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta, salvo en algunos casos. Por tanto, el Pleno de la Sala Superior estará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados.



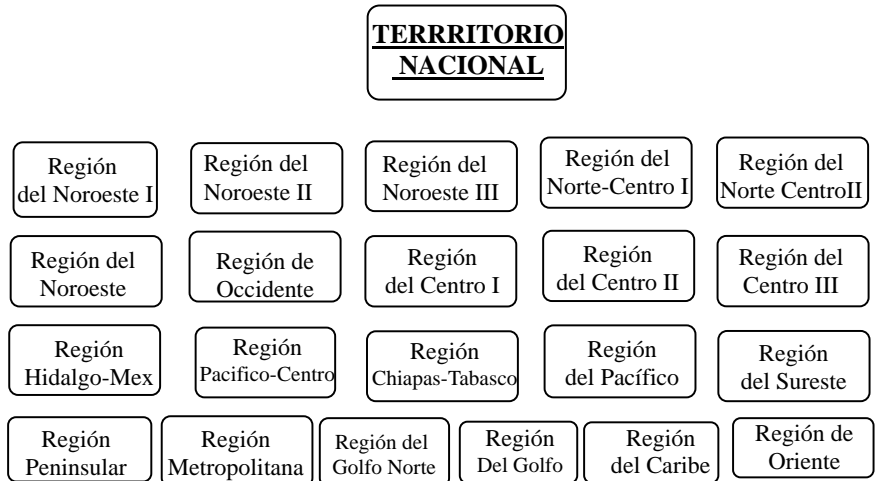
SALAS REGIONALES

El Tribunal tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, integradas por tres Magistrados cada una.

⁵⁰ Cfr.[En línea] Disponible: <http://www.tff.gob.mx/cont/Historia.htm>

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados en el artículo 15 de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior.

El territorio nacional se dividirá en regiones con los límites se determinen en el Reglamento del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, dicha circunscripción se encuentra de la siguiente manera:



3.2.2.- La Demanda

La demanda es el escrito mediante el cual el particular inicia el procedimiento jurisdiccional, es la solicitud de justicia y la exposición de la problemática que se va a dilucidar ante el juzgador.

El 12 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dichas reformas establecieron la posibilidad de interponer un juicio de nulidad mediante las comunicaciones electrónicas, concretamente mediante el internet.

El pasado 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, mismo que entró en vigor el 13 de diciembre de 2010 y que contempla la tramitación de juicios de nulidad en la vía electrónica y sumaria:

El llamado “Sistema de Justicia en Línea” se estableció con la finalidad de agilizar los procedimientos que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se pretende que desde el escrito mismo de demanda, hasta la sentencia, pasando por todos y cada uno de los acuerdos y demás actuaciones intraprocesales que conforman un juicio, se efectúen por internet y con el apoyo de correo electrónico, firma electrónica avanzada, clave de acceso al expediente y contraseña, con lo cual se asegura, desde cualquier punto de vista, lo concerniente a la identidad de quienes consultan el expediente electrónico y quienes presentan promociones en él, algunas de sus principales características son las siguientes:

SISTEMA DE JUSTICIA EN LÍNEA

1. Se establece como nueva forma de administrar justicia a efecto de encontrar una alternativa para disminuir la carga de trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
2. Los beneficios que se obtendrán son de naturaleza:
 - 2.1. Económica: Toda vez que se podrá darse seguimiento a los juicios de manera virtual.
 - 2.2. Ecológica: Ahorro de papel.
 - 2.3. Temporal: En virtud de que las notificaciones serán por medio del correo electrónico.
3. Es un sistema optativo para el particular, ya sea en su calidad de actor o demandado y obligatorio para la autoridad demandada una vez que así lo haya determinado el particular.
4. Podrá sustanciarse el juicio en línea en la vía tradicional o sumaria.

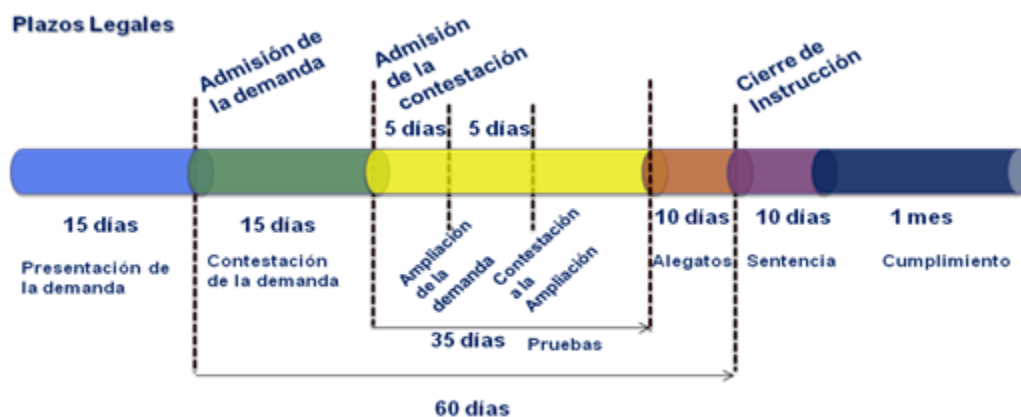
5. Si existe un tercero interesado, se le notificara personalmente de la demanda y al apersonarse en dicho juicio deberá señalar su correo electrónico, de lo contrario se le imprimirán todas las actuaciones y se digitalizará la documentación que éste exhiba.
6. Para efectos de seguridad, confidencialidad e integridad de los juicios tramitados en esa vía, se utilizará la Firma Electrónica Avanzada, teniendo el mismo valor probatorio.
7. Se permitirá el ofrecimiento de las mismas pruebas que en el juicio tradicional pero en archivo electrónico o digitalizado. El particular deberá indicar Bajo Protesta de Decir Verdad sobre la naturaleza de las probanzas que exhiba (copias simples, certificadas u originales).
8. El acuse de recibo para promover se expedirá inmediatamente, por su parte el actuario enviara por correo electrónico a la parte que corresponda un aviso de notificación de un acuerdo o resolución, la cual estará disponible en el sistema; si en los 3 días siguientes no se ha generado el acuse de recibo, se notificará el día 4 por boletín electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.
9. El sistema del juicio en línea estará disponible las 24 horas de los 365 días del año y son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas las oficinas de las Salas del Tribunal, si se promueve en un día inhábil se tendrá por presentada el día hábil siguiente.
10. No procederá la presentación de amparos o recursos de revisión por ésta vía
11. Se pretende unificar mecanismos, por lo que el 3 de septiembre de 2009 el ejecutivo federal envió al legislativo la propuesta de reformas a la ley de amparo, iniciativa que actualmente se encuentra en el senado.

Por su parte el juicio de nulidad por la vía sumarísima se caracteriza por la brevedad de los términos tal como consta en el siguiente recuadro:

JUICIO DE NULIDAD EN LA VÍA SUMARIA

1. Procederá cuando las resoluciones no excedan de 5 veces el salario mínimo elevado al año.
2. El término de interposición y contestación de la demanda será dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.
3. En el auto admisorio se fijará la fecha en que deberá cerrarse la instrucción, mismo que no excederá de los 60 días siguientes a la emisión de dicho auto.
4. El término para ampliar la demanda o contestación, será de 5 días a partir a que surta efectos la notificación de la contestación o ampliación de la demanda, según corresponda.
5. El recurso de reclamación deberá interponerse dentro de los cinco días siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido.
6. Las partes formularan sus alegatos antes de la fecha de cierre de instrucción.
7. La sentencia deberá pronunciarse dentro de los 10 días siguientes

Juicio en la vía sumaria



Duración del juicio desde la presentación de la demanda hasta la emisión de sentencia = 70 días.

51

⁵¹ Cfr. Jiménez Illescas, Juan Manuel. "El juicio en línea" En línea <http://www.tfjfa.gob.mx/>

3.2.2.1. Supuestos y Términos de Interposición

La demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la vía tradicional, deberá presentarse atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante:

A. Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa.

B. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél 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.

C. 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.

D. En cualquier tiempo posterior a su configuración cuando se impugne una resolución negativa ficta, de conformidad con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

La demanda deberá contener los siguientes requisitos:

- El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, 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 resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

En el caso de estudio, el particular debe referirse a la resolución negativa ficta recaída a determinada instancia, cuya configuración se dio en términos del artículo 37 del Código Fiscal Federal.

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

En este punto, el demandante deberá señalar a la autoridad a la cual le impute la resolución negativa ficta, que será ante la cual interpuso la petición o instancia no resuelta.

- Los hechos que den motivo a la demanda.

Aquí, se deberá hacer mención de la fecha en que interpuso la instancia o resolución y que toda vez que han transcurrido tres meses sin recibir respuesta alguna, se ha configurado la resolución negativa ficta.

- Las pruebas que ofrezca.

La existencia de la negativa ficta se acreditará con la copia de la instancia no resuelta.

Cuando se ofrezca la 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 ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

- Los conceptos de impugnación.

En una demanda cuya resolución es una negativa ficta, existe la tesis que sostiene que el actor puede no señalar los conceptos de impugnación, en virtud del desconocimiento de las razones por las cuales la autoridad le negó su solicitud; otra tesis sostiene que existe la posibilidad de vertir ciertos conceptos de impugnación pues la negativa de la autoridad puede fundarse en diferentes causas que pueden ser del conocimiento o presunción del promovente, pues de no señalarse el magistrado podría incluso desechar la demanda, tal como se señala en el artículo 15 de la ley en comento.

Consideramos que, siendo los conceptos de impugnación la parte fundamental de una demanda, es absurdo emitir estos con base en meras suposiciones o datos inciertos toda vez que no tendrían el peso necesario para debilitar la validez de la negativa ficta, por ello lo más recomendable sería combatir dicha resolución mediante conceptos de violación formales y una vez emitida la contestación de la demanda, atacar las cuestiones de fondo.

Sin embargo, a fin de no errar y arriesgarnos a un desechamiento, creemos conveniente emitir conceptos de impugnación, incluso genéricos, como la falta de

fundamentación y motivación.

- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

La demanda deberá acompañarse de los siguientes documentos:

- Una copia de la misma 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.
- El documento en que conste la resolución impugnada.

Tratándose de una resolución ficta bastará la exhibición del acuse de recibo de la instancia no resuelta.

- Cuando la resolución impugnada sea una negativa ficta, la demanda se deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

Este documento es la única prueba en la que consta la configuración de la resolución que se impugna, con ello el Magistrado instructor podrá cerciorarse del plazo

que ha transcurrido desde que el promovente interpuso su instancia, hasta la fecha de presentación de la demanda de nulidad.

- La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

Requisito no necesario en caso de que la resolución impugnada sea la negativa ficta, pues su existencia deriva precisamente de la omisión, no sólo de la emisión, sino de la notificación de la resolución expresa.

- Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.

Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad y no reconoce la configuración de la negativa ficta, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor dará término a la parte actora, para que ésta formule su ampliación de demanda, en la cual deberá refutar las actas de notificación presentadas por la autoridad demandada. Si durante el plazo de 20 días, que son los que la ley establece para formular la ampliación referida, no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución y por tanto el juicio deberá sobreseerse toda vez que la negativa ficta no se configuró y, en su caso, la demanda se presentó fuera del término establecido.

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

- 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 en estudio.

- Las pruebas documentales que ofrezca.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos señalados, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren los puntos del primero a sexto, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren los últimos tres puntos, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

3.2.2.2. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento

Las causales de improcedencia del juicio de nulidad, impiden que el juzgador resuelva el fondo del asunto, ya que en caso de que dichas causales sobrevengan, se entiende que el juicio ya no tiene objeto ni razón de ser. “La improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objetivo, es decir, la dicción del derecho, sobre la cuestión de fondo o sustancial que su ejercicio plantea; tal improcedencia se manifiesta en que la acción no consiga su objeto propio, o sea, en que no se obtenga la pretensión del que la ejercita y principalmente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva sobre la cuestión debatida. En resumen, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente a resolver el fondo de la controversia.”⁵²

Las causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo son:

⁵² Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, página 185. Contencioso Administrativo, Improcedencia del Juicio, ante el Tribunal Fiscal.-Concepto Jurídico . Amparo directo 734/91. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 22 de agosto de 1991. Mayoría de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Engrose a cargo del magistrado: David Delgadillo Guerrero. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro.

1. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

Debe entenderse como interés jurídico, la afectación a la esfera jurídica del individuo, es decir que en virtud dicha afectación, el particular resulte dañado en sus derechos subjetivos, además de que dicha lesión esté acreditada.

2. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

Esto es, que no existan un medio de defensa previo y obligatorio para acudir al Tribunal y que además la resolución impugnada sea alguna de las señaladas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya antes comentado.

3. 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.

Esta causal se refiere a la cosa juzgada, es decir, un Magistrado no podrá ocuparse del fondo de un asunto previamente planteado y resuelto de manera definitiva, asunto, que deberá contar con las características de identidad de la partes y del acto combatido.

4. 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.

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

Mejor conocida como Litispendencia, ésta causal exige la existencia de otra cuyas partes y resoluciones son idénticas, así mismo que aún no se haya dictado la

sentencia de este último, de lo contrario estaríamos frente a la causal de la cosa juzgada.

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

En este caso, se aplica el mismo principio de definitividad como en el amparo, en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se declarará incompetente cuando exista otro medio de defensa, no optativo, al cual el particular acuda previamente de manera obligatoria.

2. 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.

Debe entenderse como conexidad el enlace o concatenación de una cosa con otra, así, la conexidad que existe entre dos asuntos conlleva a que estos sean resueltos mediante un mismo procedimiento; por ello, la improcedencia establecida en esta fracción no es la conexidad en sí, sino que siendo conexos los actos o resoluciones, no se haya agotado la misma vía.

Se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativa.

3. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

Consideramos que el fondo de esta causal es justamente el mismo que anteriormente citamos, referente a la cosa juzgada, sin embargo, para que ésta se configure, la autoridad jurisdiccional que dictó la resolución anterior debe formar parte del Poder Judicial, no así de la Administración Pública.

4. Contra reglamentos.

Parece ser que la improcedencia de una demanda derivada de la inconformidad este tipo de ordenamientos no tiene justificación alguna, pues dada la naturaleza administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de las resoluciones ante el se impugnan coinciden en un vinculo formal de pertenecer a la administración pública al igual que los reglamentos, razón por la cual no debe negarse a conocer.

5. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

En este sentido debe entenderse que si el actor o particular agraviado no señala las razones por las cuales considera que el acto que reclama es ilegal, el Magistrado no puede, de oficio revisar dicha resolución y por tanto no puede declarar la nulidad de dicha resolución, lo cual ocasiona que tampoco este obligado a conocer o resolver un asunto cuya ilegalidad no está de manifiesto.

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

Esto significa que la resolución impugnada no existe por no haber una manifestación de la administración en la que se destaque como una decisión o voluntad de la misma.

7. 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.

El artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior señala:

“En relación a las soluciones y actos a que se refieren la fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en

tratados comerciales internacionales de los que México sea parte:
De optarse por tales mecanismos:

I. No procederá el recurso de revocación ni el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contra dichas resoluciones, no contra la resoluciones de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alterno de solución de controversias;

II. Sólo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos y ;

III. Se observara lo establecido en el artículo 238 del Código fiscal de la Federación.”

8. 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.

9. 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.

10. 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.

Estos últimos numerales tienen como sustento los compromisos que México ha celebrado con determinados países, para el cumplimiento de obligaciones y para respetar los procedimientos ante los cuales se acordó la solución de problemas.

11. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley en estudio o de una ley fiscal o administrativa.

Esta es una causal de improcedencia “abierta” que si no se tiene el debido cuidado podría utilizarse arbitrariamente por el juzgador.

La procedencia del juicio será examinada de oficio.

Una vez analizadas las causales de improcedencia, toca el turno al análisis de las causales de sobreseimiento, para lo cual es importante señalar que sobreseimiento es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia, es decir, el sobreseimiento tiene el efecto procesal de que no se entre al estudio de las pretensiones planteadas

La diferencia entre sobreseimiento e improcedencia es que “ésta es el presupuesto, mientras que aquel es la consecuencia, en todo el juicio.”⁵³

Procede el sobreseimiento:

1. Por desistimiento del demandante.

El desistimiento debe considerarse como la renuncia del demandante o actor a las pretensiones señaladas en su demanda, es decir ya no tiene interés de continuar con el juicio, razón por la cual resultaría inútil que el Magistrado instructor estudiará un asunto cuyo promovente es indiferente a la resolución que se emita.

⁵³ MARTÍNEZ RÍOS, REYES ALTAMIRANO, Juana, Rigoberto, *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, comentada, anotada y jurisprudenciada*, Taxxx editores, México, 2008, pág.129.

2. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

Una causal de improcedencia puede sobrevenir en cualquier etapa del juicio mientras no se dicte sentencia definitiva.

3. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

El juicio debe sobreseerse en caso de que el actor o demandante muera, porque no tendría sentido continuar con un juicio cuyo principal interesado ha dejado de existir; en caso de que la pretensión sea transmisible consideramos que el juicio debe suspenderse hasta en tanto no se señale el representante de la sucesión, toda vez que la ley en cometo, da un término de un año, para iniciar un juicio de nulidad cuando haya fallecido el demandante, por ello si el actor dentro de un juicio iniciado muere, es lógico que siendo derechos transmisibles, el juicio sea suspendido hasta en tanto haya un representante de la sucesión.

4. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

En esta causal se configura el allanamiento, establecido en el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la autoridad demandada, revoca la resolución impugnada, sin embargo es importante señalar que dicha revocación o allanamiento de satisfacer la pretensión del actor, de lo contrario el juicio no deberá sobreseerse.

5. Si el juicio queda sin materia.

Claro está que si una resolución por cualquier circunstancia deja de causar perjuicios al demandante, deja de surtir sus efectos o no tiene manera de ejecutarse o por cualquier otra razón el juicio ya no tiene materia, este debe sobreseerse.

6. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial, pues habrá casos en que alguna pretensión establecida en la demanda sea satisfecha por la autoridad, subsistiendo en otras, la resistencia de la autoridad. En todo caso, el sobreseimiento deviene de la falta de consecuencias o efectos que tendría el dictar una resolución, toda vez que la pretensión del actor ya ha sido satisfecha o la afectación ha dejado de existir, por lo que el juzgador debe sobreseer el asunto sin mayor pronunciamiento.

3.2.3. La Contestación

La contestación es la respuesta que da la autoridad a la demanda, es decir, toda vez que en el escrito de demanda, el promovente culpa a la autoridad de un perjuicio que se le causa de modo ilegal, en la contestación, la autoridad se defiende de dicha acusación estableciendo diversos medios probatorios que desvirtúen el dicho y las probanzas de su contraparte o en su caso se allana a las pretensiones de éste.

Dentro del juicio fiscal, el paso siguiente a la admisión de la demanda es correr 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.

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

La contestación de la demanda deberá señalar lo siguiente:

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

Si el demandado no emite 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 demandado deberá adjuntar a su contestación:

- 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.
- 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.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

En caso de que la autoridad omita exhibir alguna de los documentos que hemos señalado, el Magistrado instructor le requerirá para que en el término de cinco días los presente, si la autoridad no lo hace en dicho término, los documentos se tendrán por no presentados.

Es importante señalar que en la contestación de la demanda la autoridad no podrá cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, de lo contrario se vulneraría en perjuicio del demandante el principio de certeza jurídica tutelado constitucionalmente. Sin embargo en el caso de resolución impugnada sea una negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma, pues en este supuesto no habían emitido fundamentación ni motivación alguna respecto de la instancia o solicitud presentada por el particular. Conviene señalar, que la contestación de la demanda no deberá versar sobre cuestiones procedimentales, tal como señala la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.

El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes contra esa negativa tácita o bien, a esperar a que la autoridad dicte la resolución respectiva; de ahí que el referido numeral prevé una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución por el silencio de la autoridad produce la desestimación del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce

necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición. Por otra parte, uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo del que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En ese tenor, se concluye que al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, la autoridad sólo podrá exponer como razones para justificar su resolución las relacionadas con el fondo del asunto, esto es, no podrá fundarla en situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían la falta de personalidad o la extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que, al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo legal.”⁵⁴

Pese a lo anterior, consideramos que esta cuestión es uno de los temas que reflejan la problemática del tratamiento procesal de la resolución negativa ficta, pues si bien creemos que la autoridad tuvo tiempo suficiente para informar al solicitante las cuestiones procesales, también pensamos que dicha tesis resulta ser un obstáculo para el magistrado instructor, pues siendo éste último quien debe resolver la controversia de fondo, no podrá requerirle al particular otros documentos que no fueron exhibidos previamente ante la autoridad a fin resolver el fondo del asunto, pues estaría excediendo sus límites de juzgador, fungiendo como autoridad, asimismo tampoco podrá obligar a la autoridad demandada a resolver o emitir una resolución de fondo cuando tal vez ésta sea incompetente.

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, Página 203 Contradicción de tesis 91/2006-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de octubre de 2006. Mayoría de tres votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán. Tesis de jurisprudencia 166/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil seis.

La contestación de la demandada de nulidad de una resolución negativa ficta, deberá avocarse a señalar los fundamentos y motivos que den legalidad a la resolución negativa, razón por la cual, se considera que la nulidad que se reclama no puede basarse en la falta de motivación y fundamentación, así lo manifiesta el Séptimo Tribunal Colegiado en la siguiente tesis:

“NEGATIVA FICTA, SU EVENTUAL NULIDAD NO PUEDE SUSTENTARSE EN UNA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN LEGAL.

En concordancia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página treinta dos del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, correspondiente al mes de noviembre de dos mil uno, con el rubro: “COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.”, cuando en el juicio contencioso administrativo se combate una resolución de negativa ficta, al momento de formular su contestación de demanda, la autoridad debe dar la fundamentación y motivación en que se apoya esa negativa, convirtiéndose entonces en una negativa expresa, y así, el actor estará en condiciones de combatirla en ampliación de la propia demanda, lo que permitirá la integración de la litis, misma que siempre deberá ser resuelta de fondo, precisamente en atención a la legalidad de las razones expresadas para sostenerla; de lo contrario, es decir, de admitir que una vez razonada la negativa ficta a través de la contestación de la demanda pudiera declararse su nulidad por falta de fundamentación y motivación, no sólo desvirtuaría el espíritu de la ley que busca combatir eficazmente dentro del procedimiento contencioso administrativo la incertidumbre del gobernado a quien no le ha dado respuesta la administración, sino también propiciaría una serie interminable de juicios, por vicios enteramente formales, sin resolver en forma definitiva la instancia formulada por el interesado.”⁵⁵

Ahora bien, la contestación a la demanda de nulidad de una resolución negativa ficta es la oportunidad de la autoridad demandada de emitir sus fundamentos y motivos

⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XXIII, Enero de 2006, Pág. 2418, Amparo directo 12/2005. Mario José Torres Moya. 16 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Silvia Fuentes Macías.

en que basa su negativa, por ello resulta indispensable que ésta se formule, toda vez que es la que da sustento y vida a la resolución que se impugna, por tanto ante la ausencia de contestación a la demanda de nulidad, el Magistrado Instructor deberá declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Cobra aplicación la siguiente tesis:

“NEGATIVA FICTA. FALTA DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. NULIDAD LISA Y LLANA. La nulidad decretada ante la falta de contestación de la demanda, en un juicio en el que se combate una negativa ficta, debe ser lisa y llana y no para efectos, mucho menos para el efecto de que se emita nueva resolución expresa, debidamente fundada y motivada, ya que por el transcurso del tiempo y ante la omisión de responder de la autoridad fiscal, se configuró una resolución negativa ficta que es precisamente la que da lugar a la interposición del juicio de nulidad. Por tanto, la solución que se dicte en ese tipo de asuntos debe ver al fondo de la cuestión planteada y ser resuelta en definitiva. De lo contrario, se rompería con la finalidad de dicha ficción jurídica, que es la de abreviar trámites y dar una pronta resolución a la situación de los particulares, en aras de la seguridad jurídica, y no postergarla indefinidamente.”⁵⁶

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.

3.2.4. Ampliación de la Demanda y Contestación

En todos los casos en que se actualice uno de los supuestos que a continuación se señalarán, procede la ampliación de la demanda, esto, en pro de principios constitucionales, de debida impartición de justicia, respeto a las formalidades

⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XVII, Enero de 2003, Revisión fiscal 1950/2001. Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes. 8 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.

esenciales del procedimiento y sin duda el derecho de ser oído y vencido en un juicio, es decir el derecho de realizar manifestaciones en contra o en favor de determinada situación que perjudique a las partes.

Ante la obligación de los juzgadores de cumplir con los principios mencionados, el término para que las partes amplíen su demanda o contestación respectiva, deberá ser otorgado de manera expresa, de lo contrario se dejaría a las partes en estado de incertidumbre, al no saber que cuentan con la oportunidad de emitir una mejor defensa de sus intereses, ésta cuestión se refleja en la siguiente jurisprudencia:

“DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PARA EL ACTOR Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA SALA FISCAL DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA HACERLO.- Una nueva reflexión sobre la obligación de la Sala Fiscal de acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad y otorgar expresamente al actor el plazo para ampliarla, conduce a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a abandonar el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 48/2001, de rubro: “DEMANDA DE NULIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL, AL ACORDAR SOBRE LA ADMISIÓN DEL ESCRITO POR EL QUE SE CONTESTA, OTORGAR AL DEMANDANTE EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIARLA.”, para concluir que, si bien el Magistrado instructor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al recibir la contestación de la demanda de nulidad debe dictar un acuerdo sobre su admisión, resulta innecesario que en el citado acuerdo establezca expresamente que a la parte actora se le confiere el plazo de 20 días para la ampliación de su demanda, pues dicho plazo no es una concesión que aquél deba otorgar, sino un derecho del actor cuando se encuentra en los supuestos establecidos actualmente en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes en el 210 del Código Fiscal de la Federación); siendo relevante que el señalado plazo en los casos precisados en el precepto últimamente citado, sea respetado a favor del demandante, pues de no hacerlo la autoridad jurisdiccional incurrirá en una violación procesal que dejará al actor en estado de indefensión y, consecuentemente, trascenderá al

resultado del fallo.”⁵⁷

Los casos en que procederá otorgar a las partes el derecho de ampliar sus pretensiones o defensas, comparten un mismo presupuesto, consistente el desconocimiento de hechos, de resoluciones, de notificaciones o de cualquier evento que implique una ventaja en la defensa de cualquiera de las partes; así, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala en su artículo 17 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, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

II. 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.

III. En los casos previstos en el artículo anterior.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta 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. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las

⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo : XXIX, Mayo de 2009, Página 139, Contradicción de tesis 189/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Cuarto, ambos del Décimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 4 de marzo de 2009. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.
Tesis de jurisprudencia 71/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de mayo de dos mil nueve.

mismas se tendrán por no ofrecidas.”

El derecho de ampliar una demanda de nulidad cuando la resolución impugnada consiste en una resolución negativa ficta, surge a partir de que su contraparte rinde contestación a la demanda, es decir, cuando un particular demanda la nulidad de una resolución negativa ficta, ésta resolución resulta desconocida para él, pues los fundamentos y motivos de dicha negativa los desconoce, así, en la contestación de la demanda, la autoridad demandada dará a conocer todos y cada uno de los fundamentos y motivos en los que basa su resolución negativa, por ello debe darse la oportunidad al actor de manifestar lo que a su derecho conviene respecto de las nuevas circunstancias del juicio, ya que la litis se ha modificado y por tanto una vez rendida dicha ampliación a la demanda y en pro del principio de igualdad de las partes, se debe dar término a la autoridad para que esta manifieste lo que a su interés convenga en su respectiva ampliación a su contestación.

El plazo para efectuar la ampliación de la demanda y la contestación será de veinte días, mismos que empezarán a computarse desde el día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demanda.

Resulta entonces que “la ampliación de la demanda es el momento procesal oportuno para impugnar el fondo de una resolución de dicha naturaleza, lo que tampoco podrá hacerse en ningún momento posterior”.⁵⁸

Es importante señalar que ampliar la demanda no es una obligación procesal que la ley imponga, es simplemente la oportunidad de establecer una mejor defensa en contra de una situación que es perjudicial al demandante.

Así, en el caso de que la ampliación de la demanda no se efectuó, lo más

⁵⁸ RUEDA DEL VALLE, Ivan, Op Cit. Pág. 106.

probable es que la Sala reconozca la validez de la resolución negativa ficta impugnada, pues al no haber desvirtuado la legalidad de dicha resolución, se puede entender, que la actora está conforme con la misma; sin embargo, la sala deberá estudiar los conceptos de impugnación, que siendo meras especulaciones podrían o no servir para obtener un resultado favorable, además de que en la contestación de demanda puede haber errores que la Sala puede advertir como causas de notable ilegalidad.

“NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, ESTA OBLIGADO A PRONUNCIARSE EN RELACION CON LOS CONCEPTOS DE ANULACION QUE SE PLANTEARON EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA, AUNQUE LA PARTE ACTORA NO HUBIESE AMPLIADO LA MISMA.- Las sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos; de ahí que resulte indebida la determinación de la Sala fiscal de reconocer la validez de la negativa ficta impugnada porque el demandante no amplió la demanda, dado que, aun sin dicha ampliación debió resolver acerca de los conceptos de anulación que le fueron planteados en el escrito inicial de demanda.”⁵⁹

Ahora bien, consideramos que si la ampliación de la contestación de la demanda no se produce, no es razón suficiente para que se declare la nulidad de la resolución, pues al igual que con la falta de ampliación de demanda, la sala debe estudiar el asunto tal como se ha planteado, es decir, con la demanda, la contestación y la ampliación de la demanda, tal como se hacía años atrás, pues recordemos que hasta los Códigos anteriores al de 1981 la ley no concedía éste derecho a la autoridad.

3.2.5.- Los Incidentes y Recursos.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellas cuestiones que dentro de un juicio, impiden la continuidad de este, es decir, no permiten que se dicte la

⁵⁹ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo IX, Mayo de 1992, página 471. Amparo directo 1382/91. Impulsora Tlaxcalteca de Industrias, S.A. De C.V. 17 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Miguel Angel Cruz Hernández.

resolución principal, toda vez que dichas cuestiones podrían afectar el sentido y/o la ejecución de esta última, si previamente no se resuelven. Por tanto deben resolverse mediante una sentencia interlocutoria.

“Los incidentes de previo y especial pronunciamiento, aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución que corresponda, por referirse a presupuestos procesales que pueden afectar o restarle validez al proceso”⁶⁰

El artículo 29, correspondiente al Capítulo IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo hace mención a los incidentes de previo y especial pronunciamiento los cuales serán:

- La incompetencia en razón de territorio.
- El de acumulación de juicios
- El de nulidad de notificaciones
- La recusación por causa de impedimento
- La reposición de autos
- La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad

Estos incidentes suspenden la tramitación de juicio, en tanto que no se resuelvan es imposible continuar el procedimiento.

Existen otros incidentes que, si bien no impiden la continuidad del procedimiento, si permiten la subsistencia de la materia del juicio, dichos incidentes son el de **suspensión y de medidas cautelares**, toda vez que detienen la ejecución de la

⁶⁰ Margain Manautou, Emilio, Op Cit. Pag. 269

resolución impugnada. De la misma manera existe un incidente relativo a la **falsedad de los documentos** el cual procederá cuando alguna de las partes sostenga que su contraparte exhibe en el juicio documentación falsa, dicho incidente se promoverá ante el Magistrado del conocimiento hasta antes del cierre la instrucción.

Ahora bien, existen diferentes medios de defensa que las partes en un proceso pueden hacer valer en contra de las resoluciones procesales que les afecten, con la finalidad de que el propio juez que las emitió o su superior las modifique o dejen sin efectos, dichos medios de defensa se llaman recursos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala los siguientes:

- Recurso de Reclamación
- Recurso de Revisión

Dada la importancia de los incidentes y los recursos, procederemos al análisis de cada uno de éstos, profundizado en aquellos cuya interposición sea de vital importancia para los juicios en que se impugne una resolución negativa ficta.

3.2.5.1. Incompetencia en razón de Territorio.

Para el estudio de este incidente, debemos referirnos a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual señala en su artículo 34 que toda demanda deberá presentarse ante la Sala correspondiente al domicilio fiscal de demandante, excepto en algunos casos que el mismo precepto señala. Así, cuando la parte demandada prevea que la Sala no es competente para conocer de dicho asunto, deberá promover ante el Presidente del Tribunal el incidente en estudio, exhibiendo copia certificada de la demanda y las constancias que considere pertinentes, esto se hará únicamente cuando la misma Sala no se ha declarado incompetente, toda vez que la Sala deberá estudiar su competencia de manera oficiosa y de ser negativa deberá

declararse incompetente de plano y comunicar su resolución a la Sala que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos.

Una vez que la Sala requerida ya ha recibido el expediente, está decidirá de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto, en caso ser así, la Sala deberá comunicar su resolución a la Sala requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso contrario, es decir, en caso de que no acepte la competencia, la Sala requerida deberá realizar el mismo informe. En este último caso, el Presidente del Tribunal los someterá a consideración del pleno para que determine a cual Sala Regional le corresponderá conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a Sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión aceptada a las Salas y a las partes y remita los autos a la que sea declarada competente.

Anteriormente cuando se impugnaba la resolución negativa ficta la competencia de la Sala surgía si dentro de su jurisdicción se encontraba la autoridad a quien le correspondía resolver la instancia, pues recordemos que la legislación establecía que la competencia se determinaba en razón del domicilio de la autoridad y no del domicilio del actor. Actualmente será competente la Sala que corresponda al domicilio fiscal del actor.

3.2.5.2. Acumulación de Juicios

Resulta de gran importancia para este trabajo el estudio de éste incidente, pues como veremos más adelante, existen diversos criterios jurisprudenciales referentes a la negativa ficta y la acumulación de juicios, ya que cuando se impugna una resolución negativa ficta y posteriormente se notifica al promovente la resolución expresa, lo procedente según dichas tesis es la acumulación, ahondaremos en esto con posterioridad, analizando si resulta correcto o no.

“La conexidad es una figura procesal que tiene por objeto evitar que situaciones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltas en forma diferente.”⁶¹ Así, podemos entender, que la acumulación tiene por objeto procurar el cumplimiento y el respeto de los principios de certidumbre jurídica y economía procesal, pues al evitar que una misma situación sea resuelta mediante dos sentencias contradictorias se pretende obtener justicia de manera más rápida y segura.

Conexidad es la atadura o relación estrecha que existe entre dos o más situaciones, por ello cuando dos asuntos son idénticos o se encuentran íntimamente relacionados se dice que son conexos y debido a dicha situación, resultaría peligroso que el fueran atendidos en juicios separados, ya que, como se señaló anteriormente, se correría el riesgo de emitir sentencias contradictorias, por ello la acumulación de juicios resulta ser la vía idónea para evitar dichos riesgos.

Así, podemos decir que la conexidad provoca la acumulación, por lo cual es necesario establecer de manera específica en que casos se considera que existe conexidad y por tanto en que casos procede la acumulación, para ello el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala:

“ARTÍCULO 31.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

- I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.
- III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.”

La primera de las fracciones del artículo citado, señala que procede la acumulación de juicios cuando las partes y agravios sean los mismos, ya que puede a

⁶¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Op Cit. Pág. 273

ver dos resoluciones emitidas por la misma autoridad, fundadas y motivadas de igual manera y dirigidas al un mismo contribuyente, el cual establecerá una misma defensa para ambas resoluciones, por lo cual, en favor del principio de economía procesal, resulta benéfico que ambos juicios se ventilen en uno sólo.

En relación a la fracción II, la acumulación es posible aun cuando las partes y los agravios sean diversos, siempre y cuando los actos impugnados sean iguales. En este caso la sentencia deberá atender cada uno de los agravios que invocó cada parte, razón por la cual, sin llegar a ser contradictorios los fallos, podrá declararse la nulidad para unos y la validez para otros, toda vez que la defensa fue diversa en cada uno.

Analizando la fracción III, notamos que no importa que las partes o agravios sean diversos, lo interesante de esta fracción es que la acumulación es procedente sí las resoluciones de los juicios que se pretenden acumular son antecedentes o consecuencia unos de los otros. Esto se puede dar, cuando el demandante impugna primero un crédito fiscal y posteriormente una multa. Esta causal de acumulación refleja que una de las resoluciones impugnadas debe su existencia a la otra.

La acumulación deberá solicitarse ante el magistrado instructor que éste conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primeramente, para lo cual, según el artículo 32 de la multicitada ley se tendrá un término de seis días, se solicitará el envío de los autos del juicio posteriormente instaurado. El magistrado que conozca de la acumulación contará con cinco días para el proyecto de resolución que someterá a la Sala, la que emitirá la resolución correspondiente. La acumulación podrá tramitarse de oficio y hasta antes del cierre de instrucción.

3.2.5.3. Nulidad de Notificaciones

De conformidad con el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo, las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esa ley serán nulas. Esta nulidad, podrá invocarse por el perjudicado dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

El incidente de nulidad de notificaciones deberá estar basado en situaciones ciertas, toda vez que si se promueven de forma notoriamente infundada se desecharán de plano. Admitida la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

Si se declara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

3.2.5.4. Recusación por causa de impedimento

Este incidente procede cuando alguna de las partes tiene información o pruebas en donde conste que el Magistrado Instructor está impedido para conocer un asunto, pues su imparcialidad se ve afectada porque el mismo, tiene interés personal en el negocio, es cónyuge, pariente consanguíneo, afín o civil de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad, ha sido patronos o apoderados en el mismo negocio, tiene amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes, ha dictado la resolución o acto impugnados o ha intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución, figure como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

Cabe señalar que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen la obligación de excusarse, es decir de negarse a conocer un asunto que considere no podrá resolver de manera imparcial, por ello en caso de que dicha excusa no se lleve a cabo, la parte afectada podrá interponer el presente incidente a fin de evitar que el Magistrado favorezca a su contraparte durante la tramitación del juicio.

La recusación de magistrados se promoverá mediante escrito que se presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente será sustituido.

3.2.5.5. Reposición de autos.

Este incidente tiene su razón de ser en posibilidad de que por causas ajenas a las partes o a la Sala, el expediente en el que constan los autos, las constancias, la notificaciones, las pruebas, etcétera, se pierda o se destruya en su totalidad o en alguna de sus partes y tiene como objetivo que dicha pérdida sea subsanada mediante diligencias, presunciones, reposiciones y de más medios posibles.

Las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o

de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

Con el acta se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban ante el instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder, a fin de reponerlo. Una vez integrado, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento.

Cuando la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Regional correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.

3.2.5.6. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Este incidente surge a partir de la muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia de la parte actora, pues por dichas razones el juicio deberá interrumpirse un año como máximo y se sujetará a lo siguiente:

- Se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que ésta tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este incidente.
- Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente o del incapaz, según sea el caso.

3.2.5.7. Suspensión.

El incidente de suspensión no interrumpe la tramitación del juicio e impide que la autoridad ejecutora haga efectivo el cobro de créditos fiscales u otras obligaciones que aún se encuentran en litigio.

El incidente de suspensión tienen la finalidad de que la materia del juicio subsista, es claro que la resolución impugnada se debe mantener sin efectos, sin ejecución, de lo contrario el juicio perdería su razón de ser; para que esta suspensión de la ejecución de la resolución impugnada se otorgue, la parte actora deberá otorgar una garantía suficiente, a efecto de que la autoridad, a su vez, tenga la certeza de que en caso de que su resolución subsista, tendrá la manera de ejecutarla debidamente.

Con fecha 23 de junio de 2010, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, acordó la suspensión de la jurisprudencia VI-J-2asS19 emitida por ese órgano Jurisdiccional, en virtud de que contravenía la jurisprudencia 2ª. /J.68/2010 emitida por la Segunda Sala De la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro señala “suspensión en el juicio contencioso administrativo. Requisitos para que proceda cuando se solicita contra actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal.”



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA
SUPERIOR
ACUERDO G/19/2010

**SE SUSPENDE LA JURISPRUDENCIA VI-J-2aS-
19**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y atento a lo establecido por el artículo 78, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la Jurisprudencia VI-J-2aS-19, emitida por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la página 13 de la Revista No. 22, correspondiente al mes de octubre de 2009 de este Órgano Jurisdiccional, es contraria a la Jurisprudencia 2ª/JJ. 68/2010 que emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 489/2009, bajo el rubro "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA CUANDO SE SOLICITA CONTRA ACTOS RELATIVOS A LA DETERMINACIÓN, LIQUIDACIÓN, EJECUCIÓN O COBRO DE CONTRIBUCIONES O CRÉDITOS DE NATURALEZA FISCAL.", el Pleno Jurisdiccional de este Órgano Colegiado acordó en sesión de 23 de junio de 2010, SUSPENDER LA JURISPRUDENCIA DE LA SEGUNDA SECCIÓN DE ESTE TRIBUNAL, cuyo texto es del siguiente tenor:

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO POR LIQUIDACIÓN O COBRO DE CRÉDITOS FISCALES. ES PROCEDENTE EN JUICIO AUN CUANDO NO SE HAYA PLANTEADO PREVIAMENTE ANTE LA AUTORIDAD EJECUTORA.- El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, reconoce la posibilidad de obtener la suspensión de los diversos tipos de actos administrativos que se pueden impugnar en el juicio contencioso administrativo, por lo que puede admitirse que en dicho numeral se reconocen distintos tipos de suspensión dependiendo del acto impugnado respecto del que sea solicitada la medida suspensiva. De la interpretación



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA
SUPERIOR
ACUERDO G/19/2010

SE SUSPENDE LA JURISPRUDENCIA VI-J-2aS-
19

- 2 -

puramente literal del primer párrafo del citado artículo, se advierte que el demandante, aparentemente, sólo está posibilitado a solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución. No obstante, de su análisis frente a la fracción VI, referente a la suspensión de actos consistentes en liquidación y cobro de créditos fiscales, se advierte que el legislador la reguló considerando las características propias del acto impugnado, su finalidad y su eficacia; por lo que puede sentarse que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, si resulta procedente, aun y cuando la medida suspensiva no haya sido solicitada de manera previa a la autoridad ejecutora; sin que sea óbice el que el primer párrafo del referido artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aluda en forma expresa a tales circunstancias, atento a que del contenido íntegro del artículo en comento, se advierte que las aparentes condicionantes de la procedencia de la solicitud, no se encuentran referidas a cada una de sus fracciones y párrafos, de ahí que sea inexacto considerar que aquéllas previstas en su párrafo primero sean aplicables a todos los "tipos" de suspensión que regula tal precepto.

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día veintitrés de junio de dos mil diez, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Licenciada Rosana Edith De la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

Así mismo, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo fue reformado el 10 de diciembre de 2010, para el efecto de otorgar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, siempre y cuando, no afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución.

Cuando la suspensión verse sobre determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos u otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, pero surtirá efectos hasta que se haya constituido garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora.

Para la constitución de la garantía se podrá reducir el monto siempre y cuando se demuestre que el monto a garantizar excediere la capacidad económica del solicitante o que se tratase de un tercero distinto al obligado.

Si la suspensión pudiese causar daños a terceros se concederá solo si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que se cause, en cuyo caso el tercero podrá ofrecer contragarantía para evitar la concesión de tal suspensión.

La suspensión podrá solicitarse en cualquier momento mientras no quede firme la sentencia que se dicte y se tramitará por cuerda separada.

Una vez ingresada la solicitud el Magistrado Instructor deberá decretar o negar la suspensión provisional a más tardar dentro del día hábil siguiente a su presentación, así mismo requerirá a la autoridad demandada un informe para que se manifieste respecto de la suspensión definitiva, la cual se resolverá en los tres días siguientes.

El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las partes mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley.

Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

En juicios cuya resolución sea una negativa ficta, la suspensión podrá concederse o no de igual forma que en los demás casos, toda vez que siendo una resolución adversa a los intereses del demandante, le puede causar los mismos perjuicios que en tratándose de una resolución expresa.

3.2.5.8. Falsedad de Documentos.

El incidente de falsedad de documentos, no constituye un incidente de previo y especial pronunciamiento ya que el incidente se podrá hacer valer ante el Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio y procede cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, El incidente se substanciará conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 39 de la multicitada Ley.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario misma que se tendrá como indubitable para el cotejo.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente. La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

3.2.5.9. Recurso de Reclamación.

El recurso de reclamación podrá interponerse en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que:

- Admitan o desechen la demanda o la contestación a ésta.
- Tengan por no presentada la demanda o la contestación
- Tengan por no presentada la ampliación de la demanda o de la contestación
- Tengan por no presentada alguna prueba
- Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción
- Aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero
- Resuelvan sobre la suspensión definitiva de la resolución impugnada

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que se trate. Una vez que se interpuso y admitió el 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.

El recurso de reclamación interpuesto en contra de la sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, será del conocimiento de la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, posteriormente ésta Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su interés convenga.

Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

Una vez remitido el recurso de reclamación, se dará cuenta a la Sección Sala Superior que corresponda para que resuelva en cinco días.

Este incidente resulta ser una herramienta muy importante ya que permite a las partes del juicio hacer valer diversas irregularidades relativas a la improcedencia de la demanda, contestación, ampliaciones o de las pruebas, sea por no interponerse u ofrecerse en tiempo, forma o motivo.

Una vez que se agotaron todas las etapas del juicio, el Magistrado instructor procederá a emitir la sentencia correspondiente, la cual podrá declarar la nulidad, la validez de la resolución impugnada o incluso establecer una nulidad para efectos, estableciendo en este último caso un deber para la autoridad demandada.

En caso de de que las partes se inconformen con dicha resolución el particular podrá interponer el juicio de amparo directo y la autoridad el recurso de revisión fiscal.

3.2.5.10. Revisión

El recurso de revisión es aquel que podrá interponer la autoridad demandada en contra de, entre otras, las sentencias definitivas que emita el pleno, las secciones de la sala superior o las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de revisión será la instancia última que tiene una la autoridad

para defender sus intereses.

Cabe señalar que mientras que el particular puede promover amparo directo contra la sentencia que le perjudica, la autoridad podrá promover el Recurso de Revisión cuando la sentencia beneficie al particular, el cual será resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

Este recurso puede entenderse como “el amparo de la autoridad” toda vez que consiste en la última instancia con la que cuenta la demandada para defender sus intereses; sin embargo, a diferencia que en el amparo, el recurso de revisión fiscal, “no puede hacerse extensivo a los aspectos de orden constitucional, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación no está capacitado para hacer esa clase de estudio; asimismo la Suprema Corte que, dentro del juicio de amparo sí está capacitada para resolver los aspectos constitucionales del problema, no puede hacer extensiva esa facultad a las revisiones fiscales, puesto que por disposición del legislador sólo interviene en esta actividad de juzgador como mera revisora de las sentencias dictadas en los juicios fiscales de nulidad”⁶²

El escrito deberá presentarse dentro de los 15 días posteriores a la notificación de la resolución que se pretende impugnar por esta vía. Éste recurso deberá ser resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito competente respecto del órgano del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que emitió la resolución que se trate.

La parte beneficiada con la resolución de la Sala, contará con el término de 15 días para adherirse a la revisión interpuesta por la autoridad, expresando los agravios correspondientes, los cuales no podrán versar sobre cuestiones de constitucionalidad, pues en coherencia con lo que ya se refirió, el recurso de revisión fiscal no puede tocar

⁶² Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo CXVI, Pág. 876, **REVISION FISCAL, NATURALEZA DE LA (CONSTITUCIONALIDAD)**.

aspectos de orden constitucional.

Con relación a la negativa ficta, el recurso de revisión podrá interponerse en contra de la sentencia que resuelva el asunto, sin embargo, si la autoridad demandada no rindió contestación a la demanda respectiva, este recurso no podrá interponerse pues el momento de fundar y motivar la resolución negativa ficta es precisamente en la contestación respectiva.

Cobra aplicación el siguiente criterio de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación:

“NEGATIVA FICTA.- SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE HAGAN VALER EN LA RESOLUCIÓN CUANDO EN ELLOS SE DEN A CONOCER LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS DE LA NEGATIVA, SI NO HUBO CONTESTACIÓN.- De conformidad con el artículo 204 (actualmente artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), en el caso de negativa ficta, la autoridad debe dar los fundamentos y motivos de su resolución en la contestación de demanda. En consecuencia, si las autoridades demandadas no contestan la demanda interpuesta por el particular contra una resolución negativa ficta, debe considerarse que precluyó su derecho para dar fundamentos y motivos de su resolución, razón por la cual si la autoridad pretende dar la fundamentación y motivación de la resolución en el recurso de revisión, los agravios correspondientes deben considerarse inoperantes”

Puede darse el caso de que la autoridad interponga recurso de revisión y a su vez el particular interponga juicio de amparo, pues la sentencia puede no satisfacer a ninguna de las partes, en este caso, el Tribunal Colegiado que conozca de ambas resolverá en una misma sesión tanto un medio de defensa como otro, para evitar así, resoluciones contradictorias.

3.3.- El juicio de Amparo

A decir del Doctor Ignacio Burgoa “el amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*lato sensu*) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine”⁶³

El artículo 103 fracción I de la Constitución señala que los tribunales federales resolverán cualquier controversia que se presente por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales. Por su parte el artículo 107 del mismo ordenamiento señala, entre otras cosas, que el juicio de amparo deberá seguirse siempre:

- A instancia de parte agraviada (Principio de parte Agraviada).
- La sentencia sólo se ocupará de los individuos o particulares, limitándose ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja (Principio de Relatividad).
- Cuando se reclamen actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados (Principio de Definitividad).

En el caso que nos ocupa, el juicio de amparo es el medio de defensa con el que cuenta la parte actora dentro del juicio de nulidad para impugnar la sentencia definitiva de dicho proceso, así, cuando ésta última resulta desfavorable a sus intereses podrá acudir al juicio de amparo a efecto de que el Poder Judicial Federal se pronuncie

⁶³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El juicio de Amparo”. Porrúa. México. 41ª Edición 2006. p. 173

respecto a la constitucionalidad de dicha sentencia.

Recordemos que el silencio administrativo *per se* es violatorio de derechos fundamentales, por lo que siempre será procedente el juicio de amparo indirecto (antes de acudir al juicio de nulidad); sin embargo, de acudir directamente al juicio de nulidad, el amparo podrá seguir siendo opción, pues procederá en contra de la resolución definitiva recaída a éste juicio.

Dentro del juicio de amparo existirán las siguientes partes:

1. Al agraviado o quejoso: Que es la persona afectada en sus derechos fundamentales con la resolución que se ataca.
2. La autoridad o autoridades responsables: Que es aquella autoridad que haya dictado, ordenado o trate de ejecutar el acto reclamado.
3. El tercero o terceros perjudicados. Es aquel a quien le beneficia la resolución o acto reclamado, tiene un interés contrario al quejoso.
4. El ministerio Público: Interviene para el efecto de velar por el respeto a las normas constitucionales. Representa los intereses de la sociedad.

Las causales de improcedencia que impiden la substanciación del juicio de amparo, deberán ser examinadas de oficio, algunas de ellas surgen cuando el amparo se promueve en contra de:

- Actos de la Suprema Corte de Justicia.
- Resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas
- Leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido

por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas

- Leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior

- Actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso

- Actos consumados de un modo irreparable

- Actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

- Actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.

- Actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos respectivos.

- Las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

- Actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que

los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley. No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.
- Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

El sobreseimiento, como lo señalamos anteriormente, es la resolución que pone fin al juicio de amparo sin llegar a resolver respecto si se concede o no la Protección de la Justicia Federal; las causales de sobreseimiento surgen:

- Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda
- Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada solo afecta a su persona.
- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Capítulo anterior
- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta ley.
- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables estén obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso.
- Si no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.
- En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

- En los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón.

- Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

El amparo deberá interponerse en dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la resolución que se reclame y deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que la emitió en este caso, la Sala Regional o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa correspondiente.

La demanda de amparo deberá formularse por escrito y en ella se señalará:

- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre.
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado.

En este caso será la autoridad demandada, a la cual se le imputa la resolución negativa ficta impugnada en el juicio de nulidad.

- La autoridad o autoridades responsables

La autoridad responsable será la Sala u órgano del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que emitió el acto reclamado.

- La sentencia definitiva.

Que será la resolución que pone fin al juicio y con la que se inconforma el particular.

- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva.

- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o los conceptos de la misma violación.

En este caso, se podrán señalar como agravios cualquier violación de derechos fundamentales, a excepción del artículo octavo, pues como se analizó, una vez intentado el juicio de nulidad, no podrá alegarse falta de respuesta a la petición realizada, a menos que dicha reclamación se realice por la vía indirecta, como violación a los derechos fundamentales.

- La Ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo.

La demanda deberá de acompañarse de copias suficientes de la misma para que la autoridad responsable entregue a las partes del juicio y ella misma se conserve una, de lo contrario la demanda no podrá remitirse al Tribunal Colegiado correspondiente; al tiempo de lo anterior la responsable rendirá su informe justificado.

El informe justificado es el escrito mediante el cual, la autoridad demandada, manifestará diversas cuestiones respecto del amparo del que forma parte, podrá o no reconocer el acto reclamado, en su caso negar su ilegalidad e inconstitucionalidad, alegar causales de improcedencia, hacer valer causales de incompetencia, objetar la personalidad del quejoso, etc.

Una vez que el amparo se encuentre en el Tribunal Colegiado respectivo, el tercero perjudicado y el agente del ministerio público podrán presentar sus alegaciones dentro de un término de diez días contados a partir del día siguiente de su emplazamiento, hecho esto, el Tribunal colegiado estudiará las causales de

improcedencia y los requisitos de la demanda, de no existir problema con estos supuestos, se citará para la audiencia en que habrá de discutirse y resolverse el asunto.

CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA.

4.1 Problemática.

Ya que hemos analizado como se configura y como se combate una resolución negativa ficta, ahora nos encontramos en aptitud de analizar una serie de conflictos que podrían surgir durante el procedimiento de impugnación de la resolución negativa ficta.

La vía más recomendable para impugnar una resolución negativa ficta es la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo puede darse el caso de que una vez interpuesto dicho juicio, la autoridad que debió resolver la cuestión ante ella planteada, emita expresamente su resolución, sea en la contestación de la demanda o notificándola directamente al particular, ante tal situación surgen, entre otros, los siguientes cuestionamientos:

- ¿Se debe sobreseer el juicio cuya resolución impugnada es la negativa ficta?
- ¿El actor debe desistirse de la demanda interpuesta?
- ¿La resolución de la autoridad es ilegal?
- ¿Debe promoverse un segundo juicio?

En este último apartado trataremos de despejar éstas y otras interrogantes, pues en la práctica aún no hay un criterio uniforme que satisfaga de manera legal y práctica dicha problemática.

Toda vez que ya establecimos las bases legales de la negativa ficta, es conveniente analizar lo que al respecto señala otra de las fuentes del Derecho, la jurisprudencia.

4.2. La Jurisprudencia.

La jurisprudencia “se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento para resolver un punto de derecho determinado”⁶⁴

De la anterior definición podemos entender que la jurisprudencia es la interpretación o significado que un órgano jurisdiccional realiza de una ley determinada, dicho significado debe ser el mismo para un cierto número de asuntos concretos e iguales.

Tradicionalmente el único órgano capacitado para sentar jurisprudencia era la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo en 1967 y 1987 se les da facultad para ello, a los Tribunales Colegiados de Circuito y posteriormente al Tribunal Fiscal de la Federación.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se integrará mediante cinco sentencias ejecutorias dictadas en un mismo sentido y de manera ininterrumpida, además, deberá ser aprobada por lo menos por ocho ministros, sí se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en tratándose de jurisprudencia de alguna de las Salas de la Corte.

⁶⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op cit. p. 820

Es importante señalar que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno, es obligatoria para la Salas y para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, así como para los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y para los Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales y Federales.

Derivado de lo anterior, la jurisprudencia que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no podrá contravenir la jurisprudencia que a su vez emita el Poder Judicial de la Federación, pues en caso de hacerlo, la jurisprudencia del Tribunal Fiscal no será obligatoria para sus Salas.

Cuando se sepa que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia del mismo Tribunal, el Presidente del Tribunal solicitará a los Magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia.

Actualmente, los precedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se conforman mediante las tesis sustentadas en las sentencias que emite, las que deben ser aprobadas por lo menos por siete Magistrados, tratándose de resoluciones de la Sala Superior, o por cuatro Magistrados, cuando se trate de sentencias de las Secciones de la Sala Superior, ambos casos deberán de publicarse en la Revista del Tribunal. Cuando la Salas Regionales del Tribunal se aparten de los precedentes establecidos por el pleno o por sus secciones, deberán expresar en la sentencia que se trate las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.

Por otra parte, para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario. También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un quórum mínimo de diez Magistrados, decidirá por mayoría de siete la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia. Sin embargo y pese a que en este caso se debate que resolución es la correcta, la decisión que pronuncie el Pleno del Tribunal, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes, situación que consideramos absurdo, pues a pesar de saber que una sentencia es errónea se permite su subsistencia, causando perjuicios a quien le asiste la razón.

4.3.- Tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sí el particular advierte que se ha configurado en su perjuicio una resolución negativa ficta, y en su contra interpone un juicio de nulidad, dicha resolución se ha perfeccionado, es decir, hace las veces de una resolución definitiva y surte plenamente sus efectos. Por ello, si con motivo de la misma petición, la autoridad emite una resolución expresa y la notifica al particular en un tiempo posterior a la interposición del juicio de nulidad, no debe considerarse que la negativa ficta ha dejado de existir, pues su existencia no depende de la resolución expresa, así lo manifiesta la siguiente tesis:

“NEGATIVA FICTA. UNA VEZ CONFIGURADA E INICIADO EL JUICIO FISCAL CORRESPONDIENTE, LA AUTORIDAD NO PUEDE DESVIRTUARLA MEDIANTE RESOLUCION EXPRESA.

Si la autoridad ante la que se promovió el recurso, no dicta resolución dentro del plazo de noventa días concedido por la ley,

por el solo transcurso de este plazo se configura negativa ficta y, una vez iniciado el juicio fiscal correspondiente, carece de relevancia jurídica que la autoridad emita resolución expresa, puesto que ésta se dicta con fecha posterior a los noventa días en cuestión de la presentación de la demanda de nulidad, y por ello no puede alegarse que la negativa ficta que se ha configurado deje de existir.”⁶⁵

Así, cuando se inicia un juicio de nulidad cuya resolución impugnada es una negativa ficta y la autoridad debe establecer en su contestación los motivos y fundamentos por los cuales su resolución negativa debe subsistir; debemos considerar que, de haberse emitido la resolución expresa dichos fundamentos y motivos serían los mismos, por ello, coincidiendo con la siguiente tesis, resulta válido y lógico que la autoridad reproduzca el contenido de la resolución expresa que omitió notificar:

NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD DEMANDADA PUEDE HACER SUYA EN LA CONTESTACION LA RESOLUCION EXPRESA NO NOTIFICADA.

Si la autoridad demandada al dar contestación al libelo interpuesto en su contra, se remite o reproduce el contenido del diverso oficio por el cual contestó la solicitud formulada por la actora, sin que tal oficio haya sido notificado a ésta, tal proceder de la autoridad demandada es correcto y no viola garantías individuales.⁶⁶

Mediante la siguiente jurisprudencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realiza un análisis concreto y claro de la situación que aquí se ventila:

“NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN MATERIA FISCAL, RECAÍDAS A LA MISMA PETICIÓN. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD.-

Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la resolución negativa ficta es el sentido de la respuesta que la ley

⁶⁵ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, Volumen 85, Sexta Parte, página 58. Amparo en revisión 693/75. Multi Clean de México, S.A. 15 de enero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Luis María Aguilar Morales.

⁶⁶ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, Volumen 90, Sexta Parte, Página 55. Amparo directo 230/76. Casa Chapa, S.A. 23 de junio de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Hugo G. Lara Hernández.

presume ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular, cuando la autoridad omite resolverlo en el plazo previsto por el citado numeral. Su objeto es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, de suerte que se rompa la situación de indefinición derivada de la abstención, pudiendo en consecuencia interponer los medios de defensa previstos por la ley, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; con ello, además, se propicia que la autoridad, en su contestación, haga de su conocimiento los fundamentos y motivos de esa resolución, teniendo de esta forma oportunidad de objetarlos. La configuración de la resolución negativa ficta, da al interesado el derecho de combatirla ante el órgano correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación, **y si ya promovido el juicio de nulidad, la autoridad emite la resolución negativa expresa, que también es impugnada ante el mismo órgano jurisdiccional, éste debe pronunciarse respecto de ambas y no sobreseer respecto de la expresa aduciendo las causales de improcedencia establecidas en el artículo 202, fracciones III y XI, del Código Fiscal de la Federación, las que no operan por ser resoluciones diversas que tienen existencia jurídica propia e independiente una de la otra. De otro modo, en virtud del efecto del sobreseimiento -dejar las cosas como estaban-, se daría pauta a la autoridad para que en ejercicio de sus atribuciones coactivas, ejecutara la resolución expresa.**⁶⁷

Analizado la citada jurisprudencia en la parte de interés y relevancia para este estudio, podemos establecer tres puntos principales:

- La Resolución Negativa Ficta y la Resolución expresa son resoluciones diferentes, con existencia jurídica propia e independiente.
- No procede el sobreseimiento del primer juicio cuando posteriormente se emite una resolución expresa.
- Al tratarse de resoluciones diversas, deben combatirse por separado.

⁶⁷ Apéndice 2000, Segunda Sala, Novena Época, Tomo III, Página 324, Contradicción de tesis 27/90.-Suscitada entre el Sexto y Primer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Cuarto y Quinto en Materia Administrativa del mismo Circuito.-16 de junio de 1995.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995, página 77, Segunda Sala, tesis 2a./J. 26/95; véase la ejecutoria en la página 78 de dicho tomo.

Ahondando en el último punto, podría darse el caso en que, considerando que son dos resoluciones independientes, el actor decida impugnar la resolución expresa mediante juicio de amparo, en virtud de la inconstitucionalidad de una ley. ¿Es esto posible?

“NEGATIVA FICTA. SI SE DEMANDA SU NULIDAD EN JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL, NO PROCEDE EL AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCION EXPRESA AUNQUE SE RECLAME LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY APLICADA.

Si como consecuencia de un recurso administrativo se configura una negativa ficta en los términos del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, combatiéndose en juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación y, con posterioridad, se dicta una resolución expresa, resulta improcedente el juicio de amparo contra ésta, aun cuando se reclame la inconstitucionalidad de la ley aplicada, pues de acuerdo con las características de la negativa ficta debe entenderse que el afectado optó por el medio ordinario de defensa y, además, conforme a los principios que rigen el amparo contra leyes, al optarse por ese medio ordinario tendrá que esperar hasta que se dicte la resolución que ponga fin al mismo para que pueda reclamarse en amparo directo planteando, en su caso, en los conceptos de violación, la inconstitucionalidad de la ley aplicada.”⁶⁸

La respuesta que nos da esta tesis no es del todo satisfactoria, pues contradice la independencia a la que tanto énfasis se hace en el pasado criterio, ya que sí la negativa ficta y la negativa expresa resultan ser resoluciones diferentes, es contradictorio que el medio de defensa que debe ser utilizado para combatir la resolución expresa debe ser el mismo que previamente se interpuso para combatir la ficta. Esto nos lleva a plantearnos que, *a contrario sensu*, si contra el silencio de la autoridad, el particular interpone un juicio de amparo y posteriormente la autoridad emite la resolución expresa, ¿deberá impugnarse mediante juicio de amparo? La respuesta es no, pues en amparo lo que se reclama es la falta de respuesta de la autoridad, no así una resolución como tal, por ello si en el transcurso de dicho

⁶⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo II, Septiembre de 1995, Página 374. Amparo en revisión 62/94. Bocar, S.A. de C.V. 11 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Manuel Suárez Fragoso.

procedimiento, la autoridad emite la resolución expresa, el juicio de amparo deberá sobreseerse por sobrevenir una causal de improcedencia, consistente el cese de los efectos de acto reclamado.

4.4.- Tesis Emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha emitido diversos criterios respecto a la problemática planteada.

El Tribunal Fiscal de la Federación, al igual que el Poder Judicial de la Federación, han coincidido en la independencia de las resoluciones fictas y expresas que recaen a una misma solicitud, tal como se aprecia en el siguiente criterio:

“NEGATIVA FICTA Y RESOLUCIÓN EXPRESA IMPUGNADAS.- NO SON ACUMULABLES AUN REFIRIENDOSE A LA MISMA PETICIÓN.- Sí la autoridad demandada por negativa ficta da resolución respecto a la misma cuestión, la demanda sobre esta resolución expresa no tiene porque ser acumulada al primer juicio, pues se trata de determinaciones diferentes y resolutivas; en consecuencia, tampoco procede sobreseer en el primer asunto, sino dictar sentencia conforme a las circunstancias de autos en cada juicio.”⁶⁹

Este criterio, si bien hacer referencia a la autonomía de la resoluciones que tratamos, también contempla la grave probabilidad de emitir resoluciones contradictorias en perjuicio de ambas partes.

Posteriormente se estableció la posibilidad de anular la resolución expresa

⁶⁹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Revisión número 748/278.- Resuelta en sesión de 6 de julio de 1979, por mayoría de 5 votos y uno más con los resolutivos y uno en contra.-Magistrado ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. José Tejeiro Narro.

siempre que ésta haya sido elaborada o notificada de manera posterior a la notificación de la demanda, pues en este caso es evidente que la demandada ya tenía conocimientos de la resolución negativa ficta impugnada.

“JUICIOS ACUMULADOS SOBRE NEGATIVA FICTA Y EXPRESA.- CASO EN QUE DEBE ANULARSE LA RESOLUCIÓN EXPRESA Y ESTUDIAR EL FONDO DE LA NEGATIVA FICTA.- En los juicios acumulados en que se impugnen las resoluciones ficta y expresa que devienen de la misma instancia, la resolución expresa debe anularse siempre y cuando de autos conste que el emplazamiento a la demandada en el juicio entablado en contra de la resolución negativa ficta ostenta una data anterior de notificación de la resolución expresa. Esto tiene apoyo en el hecho en que la demanda ya esta sometida a jurisdicción, también porque así se evita un ambiente de inseguridad jurídica para ambas partes y finalmente porque acorde a los principios de audiencia y legalidad garantizados en los artículos 14 y 16 constitucionales, a una única instancia del particular debe recaer una única resolución por parte de la autoridad y consecuentemente también una única decisión jurisdiccional ante un único conflicto. En cuanto a la negación ficta debe estudiarse el fondo y resolver de acuerdo a las constancias de autos”.⁷⁰

Años después se consideró incorrecto anular una resolución expresa, lo conducente es acumular los dos juicios en que se impugnan la resolución expresa y la resolución negativa ficta respectivamente:

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

⁷⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación número 10 correspondiente al mes de octubre de 1988 pág. 43. Juicio número 8394/85.- Y su acumulado 3905/86.- Sentencia de 19 de mayo 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga. Secretario: Lic. José G. Acero Rodríguez

supuestos del citado precepto.”⁷¹

De esta forma se crea una armonía entre las Tesis del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Fiscal de la Federación, así, ambos reconocen la diferenciación e independencia de las resoluciones fictas y expresas, considerando que cada una debe ser materia de juicios diversos.

Ahora bien, consideramos que es correcta la apreciación y la conclusión a que llega el Tribunal Fiscal con la citada tesis, pues a todas luces se aprecia que la negativa ficta y la resolución expresa dan respuesta a un mismo planteamiento, sin embargo las causas jurídicas por las que se llegan a dicha conclusión no son del todo satisfactorias.

4.5. Propuesta

Cierto es que al ser la negativa ficta y la negativa expresa dos resoluciones diversas, deben interponerse juicios por separado, sin embargo, a fin de bloquear las posibilidades de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicte dos resoluciones contradictorias, procede acumular los juicios correspondientes con base en el siguiente razonamiento:

Del artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se desprende lo siguiente:

“Artículo 31.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos que:

- I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II. Siendo diferentes las partes e invocando idénticos agravios el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.

⁷¹ Jurisprudencia A-6 visible en “Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993 Precedentes de las Salas 1988-1993” Pág. 536.

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

La fracción I del artículo transcrito se desprende que para que exista acumulación las partes y agravios deben ser idénticos, ahora, tratándose de un juicio cuya resolución impugnada es una negativa ficta y otro juicio cuya resolución sea expresa, ambas resoluciones recaídas a una mismas solicitud, puede darse el caso en que las partes sean las mismas, pero también puede haber diversidad en ellas, toda vez que es probable que la autoridad ante quien se presentó la petición haya sido incompetente y haya remitido dicho escrito a la que consideró si tenía competencia, por lo que la resolución expresa puede ser emitida por autoridad diferente a la que se le imputa la negativa ficta; la cuestión referente a la identidad de los agravios es muy difícil de que ocurra, toda vez que en la demanda de la negativa ficta se señalan agravios que se adjudican al silencio de la autoridad o en el mejor de los casos a lo que suponga el actor que la autoridad considero para emitir dicha negativa, a su vez, en la resolución expresa el actor señala los agravios concretos con base a las consideraciones ya conocidas mediante la resolución expresa; razones suficientes para advertir la imposibilidad de la acumulación por esta causal.

Con relación a la fracción II, la acumulación es evidentemente improcedente, ya que en el caso que estudiamos no es posible que los actos impugnados sean iguales.

Ahora bien, analizando la fracción III, notamos que no importa que las partes o agravios sean diversos, lo interesante de esta fracción es que la acumulación es procedente sí las resoluciones de los juicios que se pretenden acumular son antecedentes o consecuencia unos de los otros, de esta situación es en donde los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales referidos, han hecho, en nuestra opinión, una mala interpretación, toda vez que, si bien la resolución expresa emitida por la autoridad y la negativa ficta tienen un mismo antecedente, que es la misma petición, solicitud o instancia, la fracción en comento nos habla de antecedentes o consecuencia uno del otro, entre ellos, no que ambos compartan un mismo antecedente como se

refleja en la última tesis citada; por lo que en este caso tampoco procede la acumulación.

Por estas razones consideramos que el juicio de nulidad cuya resolución impugnada sea una resolución negativa ficta y exista a su vez una resolución expresa emitida con posterioridad, ha sido regulado de manera incorrecta por la ley, y por los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues no respetan principios como el de economía procesal y resultan ser creadores de contradicciones y perjuicios para el administrado, por lo a que a fin de evitar dichos conflictos consideramos que resulta conveniente agregar al artículo 31 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, una fracción más que establezca de manera expresa la acumulación cuando una de las resoluciones impugnadas sea una negativa ficta, quedando como sigue:

Artículo 31.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos que:

...

IV.- Las resoluciones impugnadas hayan recaído a una misma petición, sea de manera expresa o mediante la interpretación negativa del silencio de la autoridad.

Por tanto podemos concluir que para poder establecer un verdadero Estado de Derecho, se deben crear instituciones jurídicas integrales, que contemplen debidamente la armonía entre la legislación y realidad actual, no así reformas incompletas o imposible aplicación, que únicamente imponen cargas a los particulares y al mismo órgano impartidor de justicia.

Pese a lo anterior es claro que la resolución negativa ficta ha servido como una herramienta para el particular, pues le permite acudir a defender sus derechos en el juicio de nulidad y no quedarse esperando indefinidamente la resolución de la

autoridad, con lo cual puede satisfacer su pretensión, aunque a un alto costo económico y temporal, aunado a la problemática que surge cuando la autoridad emite la resolución expresa, pues no sólo se ve obligado a interponer un juicio sino dos y más aún cuando no existe un fundamento jurídico que obligue a la Sala o a las partes a acumular tales procedimientos.

CONCLUSIÓN.

Por todo lo anterior podemos concluir que la resolución negativa ficta:

- 1.** Es la ficción jurídica que surge de la interpretación que la ley otorga a la falta de respuesta o silencio administrativo de la autoridad ante una solicitud, consulta o instancia hecha por un particular, dicha interpretación considera que la respuesta ha sido emitida en sentido negativo o contrario a las pretensiones del solicitante.
- 2.** La figura de la negativa ficta tiene su origen en el derecho francés, ya en 1900 se instituyó por primera vez la interpretación negativa del silencio de la autoridad y en México se incorpora en 1936 dentro de la Ley de Justicia Fiscal.
- 3.** La negativa ficta es una figura diferente al derecho de petición, ya que la negativa ficta surge en respuesta al ejercicio de ese derecho y no puede existir sin que previamente el particular haya elevado una petición, instancia o solicitud a la autoridad y tiene como característica principal el que no se limite el derecho del gobernado a impugnar los actos de autoridad

La negativa ficta evita que el particular quede en estado de indefensión e incertidumbre jurídica, toda vez que le permite activar los mecanismos

jurisdiccionales transcurridos tres meses a partir de que el particular se dirigió a la autoridad.

4. En nuestro país predomina la interpretación en sentido negativo a los intereses del particular, lo que evita que la administración pública resulte perjudicada, sin embargo, en ocasiones fomenta la irresponsabilidad y lentitud de los servidores públicos, por lo que consideramos necesario establecer una sanción o responsabilidad a los servidores públicos que tengan rezago en las consultas que les realiza el particular, siempre y cuando dicho atraso les sea imputable.

5. La resolución negativa ficta, al ser una ficción de la ley, debe configurarse únicamente en las materias cuya legislación especial así lo prevea, tal como la resolución afirmativa expresa, en virtud de que no se pueden atraer figuras de diversas ramas del derecho a propósito de la supletoriedad.

6. La negativa ficta es de carácter optativo, pues el particular podrá esperar a que la autoridad emita expresamente su resolución o acoger la resolución negativa ficta, en cuyo caso se obliga a iniciar un procedimiento jurisdiccional costoso y tardado.

7. En la resolución negativa ficta la mejor vía de impugnación es el juicio de nulidad, toda vez el juicio de amparo sólo obligará a la autoridad a emitir la resolución correspondiente, misma que podrá ser adversa a los intereses del quejoso y que a su vez es impugnabile en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

8. La resolución negativa ficta y la resolución negativa expresa constituyen actos de diferente naturaleza, ya que el primero proviene de la legislación y la

segunda de la voluntad de la autoridad, por lo que la existencia de una no depende de la otra, lo que nos permite afirmar que en su contra deben instaurarse procedimientos independientes.

9. Resulta procedente la acumulación de juicios en caso de que se impugne la resolución negativa ficta y la resolución negativa expresa, ya que ambas dan respuesta a la misma petición, porque de no ser así existiría la posibilidad de que se emitieran dos resoluciones contradictorias y jurídicamente válidas.

10. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé tres supuesto de acumulación de juicios, que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios, que siendo diferentes las partes e invocando idénticos agravios el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto o en los casos en que independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

Sin embargo, tales supuestos no contemplan la posibilidad de acumulación en caso de que una de las resoluciones impugnadas sea una negativa ficta, pues no es posible la igualdad en los agravios, ya que en una se impugna el silencio de la autoridad y en la otra sus fundamentos y motivos, así como tampoco son resoluciones que dependan una de la otra, en virtud de que no son ni antecedentes ni consecuencia entre sí.

11. Debe incluirse en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo una fracción que establezca que procederá la acumulación de juicios en el caso de que las resoluciones impugnadas que hayan recaído a una misma petición, sea de manera expresa o mediante la interpretación negativa del silencio de la autoridad.

Podemos concluir que la figura de la negativa ficta es positiva y debe continuar,

sin embargo el tratamiento procesal no es del todo satisfactorio ya que cada uno de los conflictos que han surgido en la práctica se pretenden solucionar con reformas parciales a la ley y jurisprudencias que en muchos de los casos atienden a intereses políticos y no logran el objetivo de respetar los derechos del particular, como lo es el de certeza jurídica, ya que van tapando lagunas de la ley con interpretaciones, que a su vez crean una laguna más grande, dejando de lado los principios de legalidad y de certidumbre que deben regir en todo Estado de Derecho, sin embargo debemos tener en cuenta que la resolución negativa ficta atrae mayores beneficios que perjuicios para el particular, pues en la mayoría de los casos, cuando se acude al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en juicio de nulidad la autoridad se ve obligada a comparecer a exponer los motivos de su negativa, fundando y motivando su decisión, con lo que queda a salvo el derecho del gobernado de activar la estructura del Estado para hacer valer sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" 2ª. Edición. Textos Universitarios, México. 1975.

ARMIENTA Hernández, Gonzalo, "Tratado Teórico de los Recursos Administrativos" 4º edición. Porrúa. México. 1999.

ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. "Derecho Fiscal" 16ª. Edición. Themis. México. 2002.

BURGOA Orihuela, Ignacio. "El juicio de Amparo". Porrúa. México. 41ª Edición 2006.

BURGOA Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". 16ª Edición. Porrúa. México. 2004.

CARBONELL, Miguel. "Los Derechos Fundamentales en México". Porrúa. 2005.

CARRASCO Iriarte, Hugo. "Derecho Fiscal Constitucional" 3ª. Edición. Harla. México. 1986.

CARRASCO Iriarte, Hugo. "Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal" Colección de Textos Universitarios. Themis. México 2008.

CASTREJON García, Gabino Eduardo. "Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal" Cárdenas Editor y Distribuidor. Mexico.2002

CIENFUEGOS Salgado, David. "El Derecho de Petición en México". UNAM. México. 2004.

COLOM PASTOR, Bartomeu "El Derecho de Petición", Marcial Pons, Universitat des les Illes Belears, 1997.

DE PINA, Rafael. "Diccionario de Derecho" 10ª. Edición. Porrúa. México. 1981

FERRAJOLLI, Luigi. "Derecho y razón" 5º. Edición. Trotta. Madrid. 2000.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Porrúa. México.1985

GARCÍA Novoa, César. "El principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria" Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. 2000.

GÓNZALEZ García, Eusebio. "Principios Constitucionales Tributarios". Tribunal Fiscal de la Federación en coedición con la Universidad de Salamanca. México.1992.

HEDUÁN Virués Dolores. "Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación". Compañía Editorial Continental. México. 1961.

MARGAIN Manautou, Emilio. "Introducción al estudio del Derecho Tributario". Porrúa. México 1999.

MARGAIN Manautou, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad". Porrúa. México. 1998.

MARTÍNEZ Morales, Rafael. "Derecho Administrativo I y II". 4ª. Edición. Oxford, México, 1998.

MARTÍNEZ RIOS, Reyes Altamirano, Juana, Rigoberto. "Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, comentada, anotada y jurisprudenciada". Taxxx Editores. México.2008.

NAVA Negrete, Alfonso. "Derecho Administrativo". UNAM. México. 1991.

PUGLIESE, Mario. "Instituciones de Derecho Financiero" 2ª. Edición. Porrúa. México. 1976.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

REYES Altamirano, Rigoberto. "Diccionario de Términos Fiscales" 4ª. Edición. TAXXX. México. 2004

RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal". 2ª Edición. Oxford. México. 2009.

ROLDAN Xopa, "Derecho Administrativo". Oxford, México, 2008

RUEDA Del Valle, Iván. "La Negativa Ficta" Themis. México. 2000.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso. "Derecho Fiscal Mexicano". Porrúa. México. 1999.

SÁNCHEZ Hernández, Mayolo. "Derecho Tributario" Tomo I, 3ª. Edición. México. 2001

SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" 10ª. Edición. Porrúa. México. 1981

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2010.

Código Fiscal de la Federación, Ed. ISEF, México, 2011.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Ed. ISEF, México 2007.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, Ed. ISEF, México 2011.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
En línea: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJFA.pdf

Ley de Amparo. Ed. ISEF, México 2007.

Disco Óptico de Jurisprudencia y Tesis Aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Disco Óptico de Jurisprudencia y Tesis Aisladas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.