

321309  
27  
2ej

# UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR  
ACUERDO No. 3213 CON FECHA 16 - X - 1979  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



PROPUESTA DE REFORMAS AL DESARROLLO DEL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL,  
EN CONTRA DE RESOLUCION NEGATIVA FICTA

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
*LICENCIADO EN DERECHO*  
PRESENTA  
CELINA ANGELICA QUINTERO RICO

ASESOR DE LA TESIS:  
LIC. EMILIO FELICIANO PACHECO RAMIREZ  
CED. PROFESIONAL No.1348936

MEXICO, D.F.

272316

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1999



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.

*Ser uno mismo es, siempre, llegar a ser ese otro que  
somos y que llevamos escondido en nuestro interior,  
más que nada como promesa o posibilidad de ser.*

*Octavio Paz*

*Gracias a Dios por permitirme llegar a este momento.*

*Mamá, te agradezco la educación invaluable que me has transmitido a lo largo de mi vida, y que me permitas ver en ti la capacidad a veces olvidada de disfrutar cada minuto de nuestra existencia.*

*A mi padre por su apoyo y comprensión incondicional, de los cuales he disfrutado en todo momento.*

*A mis hermanos Gabriela y Juan, porque me han permitido compartir mi vida junto a ellos en los buenos y malos momentos.*

*Lógicamente a mi incansable tía, quien siempre ha estado presente en mi vida.*

*Gracias a Lilia, Manuel, Fernando y Andrea, por estar con nosotros en todo momento.*

*Gracias a mi Universidad y a sus maestros por las enseñanzas transmitidas, sobre todo al Lic. Emilio Pacheco por haberme permitido contar con su apoyo y asesoría.*

*Gracias a todos aquellos amigos con los que he crecido y de los que he recibido comprensión y apoyo, Lupita, Luz María, Mónica, Roma, Silvia, Susana, Yara, Adolfo, Arturo, Carlos, Cesar, David, Jesús, Noel, Oscar, Sergio y Yair. En especial, a Ernesto por su ayuda incondicional.*

*Gracias a las Magistradas Celina Macías Raygoza y María Eugenia Rodríguez Pavón, por su impulso y comprensión, pero sobre todo, por sus enseñanzas y apoyo en la realización de este trabajo.*

*Al Magistrado Leopoldo Arreola Ortiz, por su apoyo para este trabajo.*

*Gracias a Andrés Rojas y Mario Pacheco por la ayuda brindada en mi vida.*

*Y gracias a todo aquél y aquélla cuyo nombre no es lo importante sino la presencia que en mi vida representan.*

## INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | <b>I</b>  |
| <br>  |           |
| <b>CAPÍTULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO.</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1 El acto administrativo, concepto.   | 2         |
| 1.2 Elementos y requisitos de validez.  | 6         |
| 1.2.1 Ley Federal del Procedimiento Administrativo.   | 7         |
| 1.2.2 Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.  | 8         |
| 1.3 Código Fiscal de la Federación.   | 9         |
| <br>  |           |
| <b>CAPÍTULO II NEGATIVA FICTA, ANTECEDENTES JURÍDICOS.</b>  | <b>15</b> |
| 2.1 Francia.  | 16        |
| 2.2 México, Ley de Justicia Fiscal.   | 18        |
| 2.3 Código Fiscal de la Federación de 1938.   | 27        |
| 2.4 Código Fiscal de la Federación de 1966.   | 30        |
| 2.5 Código Fiscal de la Federación de 1981.   | 36        |
| 2.6 Código Fiscal de la Federación en vigor.  | 44        |
| <br>  |           |
| <b>CAPÍTULO III RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, NATURALEZA.</b>  | <b>53</b> |
| 3.1 Fuentes de la negativa ficta.   | 54        |
| 3.2 Elementos de la negativa ficta.   | 55        |
| 3.2.1 Instancia o petición formulada antes las autoridades fiscales.  | 56        |
| 3.2.1.1 La negativa ficta fiscal.   | 57        |
| 3.2.1.1.1 La negativa ficta y su vía de impugnación.  | 60        |
| 3.2.2. La ausencia de resolución expresa recaída a la instancia del particular.   | 67        |
| 3.2.3. El transcurso del término legal sin que exista notificación de la resolución expresa   | 69        |
| <br>  |           |
| <b>CAPÍTULO IV PROBLEMÁTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SEGUIDO EN CONTRA DE RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA ANTE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.</b> | <b>72</b> |
| 4.1 Plazo para impugnar una resolución negativa ficta.  | 74        |
| 4.2 Requerimientos cumplimentados en forma irregular ante la autoridad.   | 79        |
| 4.3 Resolución negativa ficta, consideración legal.   | 82        |

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| <b>4.4</b>  | Resolución negativa ficta proveniente de Autoridad Fiscal.   | 88  |
| <b>4.5</b>  | Configuración de negativa ficta cuando el recurso que la motiva es improcedente.   | 92  |
| <b>4.6</b>  | Competencia de autoridades en la formulación de la contestación de demanda y ampliación de la demanda.   | 95  |
| <b>4.7</b>  | Falta de contestación de la demanda.   | 101 |
| <b>4.8</b>  | Falta de ampliación de demanda.  | 108 |
| <b>4.9</b>  | Falta de contestación de ampliación de demanda.  | 114 |
| <b>4.10</b> | Acumulación del juicio seguido en contra de una resolución expresa al seguido en contra de una resolución negativa ficta, consecuencias legales. | 115 |

**CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REFORMAS AL DESARROLLO DEL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL,  
EN CONTRA DE RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA.** 127

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| <b>5.1</b> | Justificación de propuesta de reformas al desarrollo del Contencioso Administrativo Federal, en contra de una resolución negativa ficta. | 128 |
| <b>5.2</b> | Propuesta de reformas al desarrollo del Contencioso Administrativo Federal, en contra de una resolución negativa ficta.                  | 131 |

**CONCLUSIONES** 138

**BIBLIOGRAFIA** 143

# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo fue concebido a partir del contacto laboral que tuve con el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que producto de lo anterior me causó gran inquietud las diversas características que revisten los juicios contenciosos administrativos federales seguidos en contra de resolución negativa ficta.

Como resultado de la inquietud que me produjeron tales juicios, se convirtió en un reto para mí, el conocer y analizar los diversos supuestos y controversias que se dan en los no muy comunes juicios seguidos en contra de una resolución negativa ficta, siendo que dichos problemas evidentemente y sin que se tenga una gran experiencia, se puede llegar la opinión de que la diversidad de supuestos se atribuye a la falta de una regulación adecuada de dicha figura en el Código Fiscal de la Federación.

Es así que el objetivo del presente trabajo radica en proponer una serie de reformas al Código Fiscal de la Federación, en cuanto a la regulación de la negativa ficta, reformas que considero pueden resultar controvertidas debida a la diversidad de criterios que necesariamente han surgido.

Para la realización del presente trabajo parto naturalmente, del contacto que he tenido con los juicios que al respecto se tramitan en el Tribunal Fiscal de la Federación y así mismo, con las resoluciones que de los mismos se emiten.

Ahora bien, para abordar este tema, resulta necesario referir conceptos fundamentales de negativa ficta, entendiendo que la misma se configura por la falta de un acto administrativo consistente en la declaración unilateral de una autoridad competente a la petición del gobernado, pero que la Ley ante la falta del mismo y en específico en el Código Fiscal de la Federación, le otorga un sentido negativo. Partiendo para el entendimiento de dicha figura de su evolución histórica y jurídica prevista para el Código Fiscal de la Federación; por otra parte, abordaré la problemática de dicha figura en los juicios contenciosos administrativos federales tramitados ante el Tribunal Fiscal, lo anterior para llegar a proponer reformas respecto de dicha figura en el Código Fiscal de la Federación.

En el presente trabajo se logrará asimismo a través de un análisis de la ley reglamentaria, Código Fiscal de la Federación, el entendimiento de diversos supuestos y criterios que he observado en las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, sin olvidar que serán de gran apoyo las tesis, precedentes y jurisprudencias sostenidas tanto por el Tribunal antes citado, así como por el Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, y toda vez que la materia del presente análisis se circunscribe a la resolución negativa ficta, en consecuencia la misma se refiere a la materia administrativa de carácter fiscal y el campo de estudio se limita a las controversias de las que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación.

**CAPÍTULO I**  
**EL ACTO ADMINISTRATIVO**

### **1.1 El Acto Administrativo, concepto.**

Las actividades del Estado tienen su origen en el conjunto de tareas y facultades que le son encomendadas como persona jurídica de derecho público y que lleva a cabo a través de los órganos que la integran. Como estructura social, carece de voluntad propia y real, debido a que, la que expresa, es a través de sus órganos, se trata de una voluntad exclusivamente humana. Es así, que la idea de órgano estatal sólo puede explicarse partiendo de la existencia de ciertas personas, gobernantes y gobernados, a las que los ordenamientos jurídicos les atribuyen determinadas facultades.

La Administración Pública al llevar a cabo el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, expresa por medio de actos de diversas naturalezas que crean derechos y obligaciones, una afectación jurídica en los gobernados y en el Estado, en contraposición a la forma en que se desarrolla el derecho privado se encuentra facultado para imponer obligaciones y cargas a los particulares y cuenta además con los medios efectivos para su cumplimiento, sin olvidar igualmente que confiere derechos.

Así, la función administrativa queda plasmada en actos jurídicos, “consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa de hechos y operaciones materiales”.<sup>1</sup>

La diversidad de conceptos sobre acto administrativo, me permite plasmar en la presente investigación los más usuales.

En opinión del Licenciado Andrés Serra Rojas, el acto administrativo es: “Una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.<sup>2</sup>

Para el Licenciado Jorge Fernández Ruiz, el acto administrativo en sentido restringido es: “La declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Stassinopoulos Michel S., Traité des actes administratifs, p. 237

<sup>2</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 238.

<sup>3</sup> Jorge Fernández Ruiz, Derecho Administrativo II, p. 28

Dicho concepto, excluye los actos de derecho privado, sólo por excepción, el Estado puede realizar actos de gestión cuando, en sustitución del particular, se despoja voluntariamente de su autoridad o imperio para actuar como mero sujeto de derecho privado.

Para el Licenciado 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 ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.”<sup>4</sup>

Por su parte, Royo Villanova, señala que el Acto Administrativo es: “Un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza, se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública”.<sup>5</sup>

Lo anterior me lleva a considerar que el acto administrativo emana del órgano que realiza la función administrativa que requiere de un funcionario que personifica a

---

<sup>4</sup> Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, p. 811

<sup>5</sup> Antonio Royo Villanova, Elementos de Derecho Administrativo, p. 92-93

dicho órgano, así pudiera parecer que todos los actos de la administración son actos administrativos, los cuales producen efectos jurídicos.

Puede resultar excesiva la consideración anterior, ya que todo acto administrativo origina un efecto de derecho por ejemplo el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión, etcétera, sin embargo existen actos emanados de órganos superiores, Poder Ejecutivo, que no se constituyen como acto administrativo, sino que son simplemente actos de gobierno o políticos, tienen relación con la orientación o dirección política y con la integración de los órganos públicos, no conciben la acción del poder sin este medio discrecional que permite dirigir a un alto nivel la actividad estatal.

Igualmente, dentro de los denominados actos de gobierno se encuentran los electorales, los de la organización militar, seguridad interior y otros, que se caracterizan por no encontrarse sujetos a un control jurisdiccional, salvo aquellos que posean una regulación expresa como lo es el nombramiento de altos funcionarios, indultos y suspensión de garantías, en general cuando se encuentra en juego una garantía constitucional.

De igual forma, no se consideran actos administrativos, los actos de la administración sometidos al derecho privado, ni aquellos actos materiales que no producen ningún efecto de derecho.

## **1.2 Elementos y requisitos de validez del acto administrativo**

El acto administrativo como acto jurídico de la administración pública, se apoya en dos nociones fundamentales que son: Su carácter ejecutorio y su presunción de legitimidad. Si bien, la acción pública tiene como fin la satisfacción de necesidades colectivas, así como la vigilancia de la actividad privada, el interés general es el regulador de los actos administrativos inspirando y determinando el ejercicio del gobierno.

La administración pública, en apoyo a la función que le es atribuida, tiene el derecho de actuar unilateralmente, esto es, sin la intervención de los particulares, a través de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones de los administrados, más no es óbice que las facultades de la administración sobrepasen el principio de legalidad por medio de la justificación de su ejercicio, es decir la satisfacción de sus fines.

### **1.2.1 Ley Federal del Procedimiento Administrativo**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo tercero cuales son los elementos y requisitos del acto administrativo, señala que deberá ser expedido por órgano competente, a través de un servidor público u órgano colegiado en su caso, cumpliendo con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta. Asimismo, deberá constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo que se autorice otra forma de expedición, debidamente fundado y motivado y sujetándose a las disposiciones que previene la propia ley del procedimiento administrativo.

Al expedirse dicho acto no deberá mediar error sobre el objeto, causa, motivo o fin de éste, ni dolo o violencia; deberá establecerse el órgano del cual emana, lugar y fecha de emisión.

Asimismo establece el artículo quinto de la citada ley que:

“La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3º. de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según ea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”

En materia tributaria, se adopta la misma política en el ámbito del acto administrativo, regulado de manera particular por el Código Fiscal de la Federación.

### **1.2.2 Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal**

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala en su artículo segundo, fracción primera que deberá entenderse por Acto Administrativo:

“La declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción de interés general”.

Asimismo, la propia ley en su artículo sexto señala que serán elementos y requisitos de validez del acto administrativo y que sólo se considerarán válidos aquellos que reúnan los siguientes requisitos:

“Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.

“Que sea expedido sin que la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia”.

### **1.3 Código Fiscal de la Federación**

El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 38 los requisitos que deben reunir los actos administrativos, éstos son:

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

- I. Constar por escrito
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinan la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad”.

El ordenamiento legal señalado, contempla los elementos y requisitos que le dan validez al acto de las autoridades administrativas de carácter fiscal, mismas que a continuación se detallan.

En principio, el emisor de un acto administrativo es un sujeto u órgano de la Administración Pública de carácter fiscal, con competencia y con facultades que le otorga el Estado, en los ordenamientos jurídicos para emitir, extinguir, modificar o ejecutar un acto administrativo, y es llamado sujeto activo.

El sujeto pasivo es aquél a quien va dirigido o en el que recaen los efectos del acto administrativo; es decir, aquél quien ve alteradas las relaciones jurídicas que lo vinculan con la Administración Pública.

De lo expuesto, considero que el sujeto activo, debe ser cierto, específico, determinado e identificable; porque de lo contrario cuando incurre en silencio, no puede determinarse, ya que éste guarda una absoluta abstención respecto de las peticiones de los administrados, hasta en tanto no sea compelido a juicio. Por eso, no se sabe a ciencia cierta si existe o no una autoridad, y si es competente o no para emitir, extinguir, modificar o ejecutar una declaración respecto a un hecho administrativo.

Del sujeto activo es de quien emana el acto administrativo, de él es de quien surge la voluntad estatal. En el Estado de Derecho, la voluntad queda sometida a la ley, las decisiones que tome la Administración tendrán que exteriorizarse y materializarse mediante una declaración formal de la voluntad.

En efecto, la representación y valoración que el sujeto hace con respecto a ciertos hechos es lo que lo mueve para declarar su voluntad, pero esa declaración debe ser unilateral, ya que el acto administrativo no es cualquier declaración de la Administración, sino toda declaración cuya emisión y contenido dependa de la voluntad de un solo sujeto de derecho, es decir de la Administración Pública.

La voluntad del administrado no intervine en la integración del acto; puede ser causa de su formación, sin embargo, dicha voluntad pasiva, integra el acto. La voluntad pasiva no es un elemento esencial del acto, ni un presupuesto básico o sine qua non.

De esta forma, la voluntad que tiene consecuencias jurídicas en la formación del acto administrativo, es únicamente la de la autoridad.

Dicha voluntad, debe ser manifestada conforme a nuestros ordenamientos jurídicos, que en ningún caso podrá contravenir lo establecido por nuestra la Constitución.

De igual forma, la competencia es un presupuesto indispensable para el ejercicio de la facultad otorgada a la autoridad, por tal motivo, debe analizarse ligada al silencio administrativo, que es el fin y motivo de la presente investigación.

El diccionario jurídico mexicano, señala que la competencia en un sentido amplio y general, “es la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos”.<sup>6</sup>

Para el Dr. Cipriano Gómez Lara, por competencia se entiende “el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.”<sup>7</sup>

En este sentido, el Código Fiscal de la Federación, es aplicable para las autoridades consideradas jurídicamente con tal carácter.

Así, la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la eficacia jurídica del acto, debe derivarse de lo expresamente conferido por el ordenamiento jurídico, independientemente de la calidad que pueda tener cada órgano en la Administración Pública.

La competencia es parte constitutiva del órgano administrativo y como es constitutiva, no puede renunciarse ni declinarse, sino por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

---

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Pág. 542.

<sup>7</sup> Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, p. 155.

Ahora bien, en virtud de que al producirse el silencio administrativo la autoridad omite resolver sobre lo que le fue solicitado conforme a la instancia interpuesta, no se sabe a ciencia cierta si es o no autoridad competente para ello, ya que no expresa su voluntad, lo que se sabrá hasta el momento en que la autoridad sea compelida a juicio.

Otro elemento que debe contener el acto administrativo proveniente de autoridad fiscal, es el objeto de dicho acto, entendiéndose por este, aquél que debe reunir las siguientes características:

I. Que sea posible, física y jurídicamente.

II. Encontrarse debidamente fundado y motivado.

III. Constar la competencia de la autoridad que lo emite así como la firma autógrafa de dicha autoridad, para que el particular se encuentre en posibilidad de determinar si fue realizado dentro de las facultades que le confiere la competencia (art. 38 Código Fiscal de la Federación).

Ahora bien, al producirse el silencio administrativo, lo relativo a la especificación de los elementos del acto administrativo, resulta difícil de explicarse, pues la autoridad ha guardado absoluto silencio, bajo estas circunstancias, se llega al

supuesto establecido por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, al decir que la instancia intentada por el particular ante una autoridad, se tenga por negada.

Considero, que sin hacer a un lado lo antes expuesto, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, establece en su artículo segundo, fracción primera, que el acto administrativo, debe constar por escrito, excepto en aquéllos casos en que se trate de una afirmativa o una negativa ficta, siendo que dicha posibilidad únicamente es contemplada por los otros dos ordenamientos analizados en el sentido negativo, nuestra Carta Magna no prevé el silencio de la autoridad administrativa ante una petición formulada por los particulares ni mucho menos, el sentido que puede tener dicho silencio, me pregunto ¿el silencio administrativo es por tanto un acto gracioso de la autoridad, o a caso debe estudiarse la posibilidad de reglamentarlo Constitucionalmente?.

Por otra parte, y por lo que hace a la fundamentación y motivación del acto, todo aquel que emane de autoridad debe reunir estos requisitos; el silencio administrativo no cumple con tal obligación y si dicha abstención produce efectos jurídicos, se considerará que la autoridad no justificó ni fundamentó el sentido de la resolución que afecta el interés jurídico de los particulares, resolución que en el caso específico deviene de una instancia o recurso intentado por el particular frente a las autoridades de carácter fiscal.

## **CAPÍTULO II**

# **ANTECEDENTES Y REGULACIÓN ACTUAL DE LA NEGATIVA FICTA**

## 2.1 Francia

Es necesario analizar, previo el problema que reviste la anulación de una resolución negativa, que debido a la necesidad del Estado de dirimir las controversias que se suscitan entre los particulares y las autoridades administrativas se han fortalecido a los órganos con el fin de solucionar este tipo de controversias; en Francia es donde se enjendran los antecedentes históricos de mayor interés para conocer del problema.

En este sentido, Francia en el siglo pasado, contó con ordenamientos que fueron un intento fallido para instituir un tribunal con las facultades de dirimir controversias entre los órganos de la administración y los administrados, pero cabe mencionar que existía una regla dentro del procedimiento administrativo denominada la decisión previa, según la cual la autoridad forzosamente tenía que emitir y notificar una decisión a las instancias presentadas por los particulares, antes de que éstos pudieran intentar su defensa ante un juez administrativo competente; a los administrados no les quedaba más alternativa que esperar la emisión de la resolución o decisión por parte de las autoridades, por lo que en muchas ocasiones eran víctimas de la negligencia gubernamental.

A consecuencia de ello, emerge la institución de la negativa ficta a través de la Ley del 17 de julio de 1900, ordenamiento en cuyo artículo tercero establecía:

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 un término de más de cuatro meses sin que sea dictada ninguna resolución, las partes interesadas pueden considerar su demanda como negada y podrán acudir al Consejo de Estado”.

Dicho artículo rompió con la regla de la decisión previa, pues transcurridos cuatro meses sin que las autoridades resolvieran las instancias presentadas ante ellas, los administrados podían considerar como negada la petición que plantearon, y proceder a controvertirla ante el Consejo de Estado. Para el decano de la antigua Facultad de Derecho de Toulouse, Maurice Hauriou, al comentar el texto del artículo antes citado consideró que el procedimiento ahí señalado condenaba el silencio guardado por la administración sobre las reclamaciones de los administrados, dándose fin a lo que el propio jurista había llamado el privilegio del silencio.<sup>8</sup>

En la actualidad la institución negativa ficta, sigue existiendo en la legislación de Francia, concretamente en el artículo 89 del Código de los Tribunales Administrativos de dicho país, artículo que prescribe lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Emilio Margain Manautou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario. p. 184

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

## **2.2 México, Ley de Justicia Fiscal**

Durante el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas, en ejercicio de sus facultades constitucionales, por Decreto de 30 de diciembre de 1935, para la organización de los Servicios Públicos Hacendarios, expidió con fecha 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año, que entró en vigor el 1º. de enero de 1937.

La Ley de Justicia Fiscal por primera vez en México, establece un procedimiento contencioso para resolver las controversias entre los particulares y el Estado, en el ámbito del propio poder ejecutivo, y cuyo fin es regular la legalidad de las resoluciones emitidas por los órganos del propio poder ejecutivo, específicamente de aquéllas de carácter fiscal, a través de un órgano jurisdiccional especializado, independiente en ese entonces de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el sistema jurídico mexicano, se apartó de la consideración de someter las controversias administrativas a

la jurisdicción de los Tribunales Judiciales ordinarios, otorgando el derecho a los particulares para demandar la nulidad por la inobservancia de la ley dentro de las resoluciones que las autoridades administrativas emitían, en específico aquellas que determinaban un crédito a cargo de los particulares. Es así como la Ley de Justicia Fiscal estableció las bases del procedimiento contencioso administrativo en México buscando el control de las funciones administrativas, a fin de que los derechos de los particulares frente a los actos del Estado pudieran ser controvertidos.

La Ley de Justicia de Justicia Fiscal, se estructuró de la siguiente forma:

Capítulo Primero.- Disposiciones Generales.

Capítulo Segundo.- De la competencia.

Capítulo Tercero.- De las excusas e impedimentos.

Capítulo cuarto.- Sección I.- Disposiciones preliminares.

Sección II.- De las notificaciones y de los términos.

Sección III.- De la demanda.

Sección IV.- De la contestación.

Sección V.- De la suspensión del procedimiento administrativo.

Sección VI.- De la acumulación.

Sección VII.- De la audiencia y del fallo.

En su articulado, se estableció la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, específicamente en el título de artículos transitorios, mismo que establecía la competencia para dar solución a los asuntos pendientes de trámite dentro del denominado Jurado de infracciones fiscales, así como de la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, los cuales desaparecieron y se dejaron sin efecto; esto ocasionó que se derogaran también los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, relativos al juicio sumario de oposición que en materia fiscal preveían, y por tanto, los juicios pendientes por resolver, a petición del interesado podían pasar a la competencia del Tribunal Fiscal.

En el contexto de la Ley de Justicia Fiscal, se normó el procedimiento contencioso, la conformación y facultades del propio tribunal.

En un principio, el Tribunal Fiscal de la Federación era competente para dirimir controversias derivadas de actos o resoluciones de las autoridades fiscales, tal y como lo establecía el artículo 14 de la ley en comento, mismo que señalaba:

Art. 14.- "...

I.- Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal

autónomo, que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

IV. Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que causara un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

V.- Contra el ejercicio de la facultad económica-coactiva, por quienes habiendo sido afectados por ella, afirmen:

- 1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o
2. Que el monto del crédito es inferior al exhibido, o
- 3.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados, o acreedores preferentes al fisco para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su sentencia ante la oficina ejecutora; o
- 4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley, en este último caso la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

VI.- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido, y

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular”.

Las partes que intervenían en el proceso seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, eran:

1.- El actor.

2.- El demandado, y tenían tal carácter:

a) La autoridad fiscal que hubiera emitido el acto administrativo impugnado.

b) El particular que tenga un interés patrimonial que surja de la resolución cuya nulidad se demanda.

3.- El tercero interesado que compareciera a juicio, ya que manifestaba ser titular de un derecho que fuera contrario a aquél cuya nulidad se demandaba.

4.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no importando que no fuera actora ni demandada.

5.- De igual forma podía comparecer como coadyuvante de la Secretaría de Hacienda, aquél particular que tuviera interés en que se declarase la nulidad del acto impugnado.

En el procedimiento que contemplaba la Ley de Justicia Fiscal, se estableció que el plazo para presentar la demanda de nulidad era de 15 días a partir de que se hubiese notificado el acto impugnado, únicamente se ampliaba este plazo cuando el afectado tuviera su residencia en el extranjero y no tuviera representante en la República, o cuando falleciera durante el mismo.

Tratándose del juicio de lesividad promovido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en contra de resolución favorable a un particular, ésta tenía un plazo de 5 años siguientes a la fecha en que se hizo del conocimiento del particular, para impugnarla.

El demandante tenía que exponer en su escrito de demanda, según el artículo 34 lo siguiente:

Art. 34. “ La demanda deberá contener:

I.- El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones;

II.- El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo haya;

III.- La resolución o procedimiento que impugne y la autoridad de la que haya emanado;

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

V.- Las pruebas que el actor se proponga rendir. Cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios, en los casos en que la ley los exija.

Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes y una más cuando se pida la suspensión del procedimiento administrativo.”

De igual forma, adjuntar los documentos justificativos de su personalidad, cuando no gestionara en nombre propio, salvo que la misma hubiese sido acreditada en el procedimiento o resolución cuya nulidad se demandaba. Asimismo, acompañar los documentos que acreditaran el derecho pretendido, salvo que manifestara bajo protesta de decir verdad que no los tenía, indicando el archivo o lugar en donde se encontraban.

Una vez interpuesta la demanda de nulidad, se concedía el término de 10 días para que se produjera la respectiva contestación, en la cual se expresaban las consideraciones que impidieron emitir una resolución respecto al fondo del asunto, o en su caso se demostrara que no nació o que se había extinguido el derecho en que el actor fundamentaba su demanda.

Una etapa característica en mi opinión del Juicio de Nulidad que regulaba la ley analizada, era la audiencia del juicio, la cual era señalada en el mismo auto de admisión, y que debía celebrarse en un plazo que no excediera de un mes, pudiendo suspenderse o prorrogarse a solicitud de una de las partes, siempre y cuando existiera motivo fundado a juicio del propio Tribunal.

La Ley de Justicia Fiscal admitía toda clase de prueba, excepto la confesión de las autoridades.

La citada ley fue la primera que previó la existencia de la resolución negativa ficta, lo anterior dentro del capítulo segundo, artículo 16, que a la letra prescribía:

Art. 16. "El silencio de las autoridades 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".

Bajo este supuesto, el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal no establecía la obligación por parte de las autoridades a dar respuesta a las peticiones que los particulares les formularan, desatendiendo en tal virtud lo que el numeral octavo de la Constitución señala, y otorgándole el sentido negativo a la omisión de las autoridades de contestar en el plazo señalado o a falta de éste en uno de 90 días.

El cómputo de los términos dentro de la multicitada ley se encontraba previsto en el artículo 32, y en específico, la fracción II disponía:

Art. 32. "El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

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

Es de señalar en base a lo expuesto que, no se preveía un procedimiento específico cuando se impugnaba una resolución negativa ficta, sino por el contrario dicho procedimiento resultaba ser oscuro, razón por la cual no se contemplaba la ampliación de demanda y contestación de la misma, se ha determinado, que lo que buscaba la ley analizada era complementar lo que el juicio de amparo tutelaba, es decir la garantía consagrada en el artículo 8º. Constitucional, buscando que a través del juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal obligara a la autoridad a emitir una resolución expresa dentro del mismo procedimiento, pero lo cierto es que la ley analizada omitió regular debidamente el desarrollo del juicio de nulidad, originado por resolución negativa ficta.

Por último, considero hacer referencia a la exposición de la Ley de Justicia Fiscal, que aún y cuando buscaba una mayor regulación de dicho procedimiento, no contempló las etapas procesales necesarias en el caso de las resoluciones negativas fictas, exposición que detallaba:

“La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la Ley la adopta de acuerdo, además con las últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8º. y 16 Constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una Ley secundaria como es la que se promulga no puede

coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los Tribunales Federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues, el de concederles una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada, y cuando ésta le es desfavorable a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas de fondo. La Ley no hace otra cosa sino dar al particular el derecho de pasar desde luego al examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de que le es más ventajoso, sin provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por incurrir al tribunal, no podrá alegar como agravio la violación de los artículos 8º. y 16º.<sup>9</sup>

### **2.3 Código Fiscal de la Federación de 1938.**

La Ley de Justicia Fiscal analizada, desapareció con la que entró en vigor el 1º. de enero de 1939, denominado Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, constituyó gran avance a la materia fiscal, ya que trató la primera integración normativa encaminada a regular la

---

<sup>9</sup> Margarita Lomelí Cerezo, 50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, 1936-1986. p.16

forma y los efectos que trae consigo la administración pública en la materia, ejemplo de ello, no se limitó en regular las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación sino a la administración pública en el ámbito fiscal. Pese a ello, la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, se conservó como lo disponía la Ley de Justicia Fiscal.

Así, este nuevo código contempló tanto el procedimiento contencioso como la fase oficiosa administrativa.

Este Código, se integraba de siete títulos, dentro del título cuarto regulaba el desarrollo del procedimiento contencioso.

El resto de los títulos trataban la actividad de la administración pública en materia fiscal frente a los contribuyentes, aspecto de suma importancia, ya que se hablaba de una regulación expresa y en consecuencia, la legalidad que debía de revestir la actuación administrativa.

Cabe destacar, que el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, presentó diversas mejoras en su funcionamiento, y en este sentido, y respecto a la competencia de dicho tribunal, conservó la que la Ley de Justicia Fiscal instituyó, a través de la vigencia que tuvo dicho código, la competencia se fue

ampliando, por medio de las modificaciones que sufrió y por disposición de otros ordenamientos de carácter administrativo, lo anterior, contemplado dentro del Capítulo II, artículo 160 de dicho ordenamiento.

De igual forma, en el capítulo citado artículo 162, se estableció como competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, lo siguiente:

Art. 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 un término estipulado en noventa días".

En base a lo anterior, no se preveía una obligación por parte de las autoridades a dar una respuesta a las peticiones formuladas por los particulares, siendo que se limitaba a determinar en que momento se presentaba la negativa ficta, y de igual forma que el silencio de la autoridad fiscal únicamente, se constituía como una resolución ficta, ya que el citado artículo de forma expresa señalaba, "autoridades fiscales".

En el desarrollo del procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se instituyó la posibilidad de poder instaurar la demanda de nulidad a través de correo certificado.

Otra innovación, es que dentro del presente código, y por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1949, en vigor a partir del 1º de enero de 1950, se contempló la posibilidad de la parte actora, para ampliar su demanda, lo anterior en el término de 15 días siguientes a la fecha en que se le hubiese notificado la contestación de su demanda. Lo anterior en virtud de que en dicha demanda se demandó una negativa ficta o cuando el actor desconociera hasta la presentación de la demanda, los fundamentos de la resolución impugnada que le son dados a conocer en la contestación de la misma. De igual forma, se determinó que al presentarse la demanda, deberían anexarse los documentos en que se fundará la acción intentada, por lo que no existía en cuanto a dicha situación, regulación alguna en el caso de que se demandara una negativa ficta.

En el caso del término para prevenir al demandante de ampliar, corregir o completar su demanda, se amplió de 3 a 5 días para realizarlo y se conservaron los 10 días para contestarla, con la excepción a favor de la Secretaría de Hacienda, que contaba con 20 días para realizar dicha contestación, a mi juicio, un total desequilibrio en la justicia fiscal. Por lo que hace a la audiencia que contemplaba la Ley de Justicia Fiscal se siguió regulando en el Código Fiscal de la Federación de 1938.

#### **2.4 Código Fiscal de la Federación de 1966.**

Con fecha 1º. de abril de 1967, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación del 29 de diciembre de 1966, la regulación y estructura del Tribunal Fiscal de la Federación quedó comprendida por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966.

En el Código Fiscal de la Federación de 1966, se reglamentó por primera vez lo relativo a las causales de improcedencia y sobreseimiento que podían hacerse valer ante la presentación de una demanda de nulidad.

El artículo 91 de la ley en comentó, señalaba la forma en que los particulares debían formular las peticiones ante las autoridades, respecto a cuestiones de tipo fiscal, señalando lo siguiente:

**Art. 91. "Los interesados directamente en situaciones reales y concretas que planteen consultas sobre la aplicación que a las mismas deban hacerse de las disposiciones fiscales tendrán derecho a que las autoridades que al efecto señale el reglamento respectivo, dicten resolución sobre tales consultas. Si no se plantean situaciones reales y concretas las autoridades se abstendrán de resolver consultas relativas a las interpretación general abstracta e impersonal de las disposiciones fiscales".**

De lo anterior entiendo, que los particulares se encontraban en la posibilidad de plantear consultas ante las autoridades fiscales, sobre cuestiones del mismo carácter, siempre y cuando se tratará de situaciones que los afectaran realmente, por el

contrario, exime a las autoridades para formular una respuesta ante la instancia intentada por el particular cuando la situación planteada no afecte a dicho particular.

Al respecto, el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, establecía:

Art. 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".

Cabe precisar que si bien el artículo antes citado, establecía bajo el supuesto "deberán", el hecho de que la autoridad se encontrara obligada a resolver la petición que le plantea un particular, lo cierto es que al determinar que si no lo hace, se consideraría resuelta la instancia en sentido negativo, en consecuencia, se está a la vez proporcionando la posibilidad a la autoridad de no contestar la petición planteada en el término de ley, con la consecuencia antes mencionada.

El artículo citado, prescribía, el término de 90 días, concedido a las autoridades para emitir una respuesta a la petición formulada por el particular, por su parte el artículo 105 del mismo ordenamiento disponía que debía ser computado por días hábiles, ya que bajo tal consideración se realizaba el cómputo en los demás términos contemplados por dicho ordenamiento, los 90 días concedidos empezaban a computarse a partir de la fecha de presentación de la solicitud o petición que se le formulaba a las autoridades fiscales.

Al existir una petición formulada por particular, no resuelta por la autoridad y ante la existencia por lo tanto de silencio, el particular en este caso debía proceder conforme a lo dispuesto por el artículo 192, párrafo segundo, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación de 1966, mismo que al respecto decía:

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

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

En esta tesitura, el código en cuestión, y en cuanto al plazo concedido para la presentación de la demanda, a pesar de conceder quince días para impugnar una resolución, a partir de que la misma fuese notificada al particular, lo cierto es que en atención a la naturaleza de la resolución negativa ficta, la interposición podría realizarse en cualquier tiempo, hasta en tanto no se dictará la resolución expresa y hubiese transcurrido el plazo respectivo.

Por lo que respecta a los requisitos que debía reunir toda demanda, se consideraba lo que el artículo 193 del Código Fiscal de la Federación de 1938

establecía, y fue hasta la reforma del 29 de diciembre de 1978, en que se modificó el artículo de referencia, señalando que no sólo se manifestara por parte del promovente los hechos y fundamentos que sustentaban su demanda, sino que de igual forma debía manifestar cuales hechos se imputaban directamente a la autoridad demandada, realizar el ofrecimiento de pruebas, relacionándolas con todos y cada uno de los hechos, así como los conceptos de nulidad que se hicieran valer en contra de la resolución impugnada.

Otra reforma importante suscitada dentro de el Código en cuestión, y en el caso específico de la negativa ficta, la relativa a los documentos que debían anexar a la demanda, ya que si bien el código que antecedió disponía que debían exhibirse aquellos en que la parte actora fundara su acción, dentro del Código Fiscal de la Federación de 1966, se contemplaba el hecho de exhibir el documento en el cual constara el acto o la resolución impugnada, con la excepción de que en el caso de que se demandará la nulidad de una negativa ficta, podría exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad demandada.

En lo que dicho código establecía en cuanto a la contestación de la demanda, y en el caso de resolución negativa ficta, la autoridad debía expresar los hechos y fundamentos en que se apoyara la misma.

Otra innovación que presentó el Código Fiscal de la Federación en 1966, fue el hecho de que dentro del artículo 194, se establecía:

Art. 194. "El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demande una negativa ficta, o cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda este contestada".

Tal innovación consistió en que si bien en los códigos anteriores se contemplaba el poder ampliar la demanda, lo cierto es que no había una especificación en caso de que se tratara de negativa ficta.

En este sentido, y dentro de la sección II, denominada "De las Notificaciones y de los Términos", el 176 fracción II dispuso que las notificaciones se harían:

Art. 176. "

I. ...

II. Personalmente, en la forma señalada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, o por correo certificado con acuse de recibo, a los particulares, cuando se trate de alguna de las siguientes resoluciones:

4. La que tenga por contestada la demanda, cuando se impugna una negativa ficta o el actor no conozca los fundamentos de la resolución, sino hasta que se conteste la demanda. En este caso se acompañará copia de la contestación a la resolución que se notifica".

Toda vez que al tratarse de una demanda de nulidad en contra de resolución negativa ficta, la parte actora hasta el momento en que lleva a cabo su interposición, desconoce los motivos y fundamentos de dicha resolución, entendiéndose que es hasta el momento en que se realiza la contestación de la demanda, en que la autoridad demandada le hará de su conocimiento los elementos esenciales que deben reunir las resoluciones de las autoridades administrativas de carácter fiscal.

## **2.5 Código Fiscal de la Federación de 1981.**

El Código Fiscal de la Federación de 1981 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, en su artículo primero transitorio, se estableció que entraría en vigor el primero de octubre de 1982, más sin embargo por decreto publicado en dicho órgano oficial de fecha 30 de septiembre de 1982, se modificó dicho artículo transitorio, señalando que el código en cuestión entraría en vigor hasta el primero de abril de 1983. Posteriormente, se reformó de nueva cuenta el artículo multicitado y en el se determinó que el Código Fiscal de la Federación señalado, entraría en vigor el 1º. de enero de 1983, con excepción del título VI relativo al procedimiento contencioso administrativo que iba a tener vigencia a partir del 1º. de abril de 1983.

Cabe señalar que el Código en cita, tuvo como característica especial, que a partir de su publicación sufriría, diversas reformas, mismas que nunca entrarían en vigor. Bajo estas circunstancias, inicialmente el Código Fiscal de la Federación de 1982, omitía la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, pero por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, que tuvo vigencia a partir del 1º de abril de 1983, se estableció la supletoriedad del código adjetivo de carácter federal, siempre y cuando en el Código Fiscal de la Federación, no existiere disposición expresa en cuanto a cuestión que surgiera en el transcurso del juicio de nulidad, pero que la institución específica estuviese contemplada por el Código Fiscal.

El Código Fiscal de la Federación de 1983, adicionó las causales de improcedencia contempladas dentro del código anterior como es el caso de que el demandante muriera durante el juicio y su pretensión fuera intransmisible, o bien si la muerte dejara sin efectos el proceso, de igual forma, si la autoridad demandada dejaba sin efectos la resolución o acto impugnado.

En cuanto al silencio de las autoridades producto de las peticiones formuladas por los particulares, dentro del artículo 34 del código analizado, se disponía lo siguiente:

Art. 34. "Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello".

Del precepto anterior se infiere, la obligación a cargo de las autoridades de contestar las peticiones que los particulares individualmente sobre situaciones reales y concretas les formularan.

En el artículo 37 del citado ordenamiento, se hacía referencia de forma expresa a la negativa ficta de las autoridades, bajo el siguiente tenor:

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

Si bien en los códigos anteriores, ya se contemplaba tal figura, lo cierto es que su novedad consistió en la ampliación del término, de 90 días a cuatro meses, aunado a que se considerará como negativa ficta, si dentro de dicho plazo no se hubiese notificado la resolución expresa. De igual forma, prevé el que los particulares podrán en cualquier tiempo interponer su demanda de nulidad, siempre y cuando hubiese

transcurrido el término de 4 meses, o en su caso, esperar a que la autoridad administrativa emitiera resolución expresa.

Respecto a la regulación que el Código Fiscal de la Federación de 1983 estableció en cuanto a recursos administrativos, resulta necesario analizar lo plasmado en el artículo 131 de dicho ordenamiento, mismo que refiere que por virtud del recurso antes citado, debe dictar la autoridad administrativa lo siguiente:

Art. 131. "La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro 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".

Dicho artículo no sufrió reforma en cuanto a lo que disponía el código que lo antecede, sin embargo, dicho artículo al igual que el 37, preveían que una vez realizada una consulta o interpuesto un recurso ante una autoridad, sin que ésta emitiera resolución debidamente fundada y motivada, daría lugar a tenerse por negada dicha solicitud o instancia, facultando con esto al particular, para impugnarla, o esperar respuesta expresa.

Los numerales antes señalados, hacen alusión a términos para efecto de impugnar la negativa ficta, el Código Fiscal de la Federación de 1983, contemplaba el cómputo de los mismos en el artículo 12, párrafo cuarto, que al efecto ordenaba:

Art. 12. "Cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá que en el primer caso el plazo concluye el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició y en el segundo, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. En los plazos que se fijen por mes o por año cuando no exista el mismo día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario".

Cabe resaltar que dentro del presente código, se amplió el plazo para presentar la demanda, anteriormente era de 15 días, y se amplió a 45, plazo que se computaría a partir de que hubiese surtido efectos la notificación del acto impugnado, o del día en que la parte actora tuvo conocimiento de dicho acto:

En este sentido, en el caso de que se impugne negativa ficta, dicho término no opera, ya que como se dijo en el párrafo anterior, el particular podrá interponer en cualquier momento su demanda de nulidad, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos que la misma figura exige.

En cuanto a los documentos que la parte actora debía adjuntar al realizar la interposición de su demanda, el 209 fracción III del código en estudio estableció:

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

Por lo que respecta a la contestación de demanda, el código amplió de igual forma el término de 15 a 45 días, situación que se encontraba prevista en el artículo 215, de dicho ordenamiento.

Ahora bien, el artículo 210 del ordenamiento que se analiza incrementó el plazo de 15 días concedido para tal efecto a 20 días, de igual forma se estableció un nuevo supuesto para conceder dicho término a la parte actora, mismo que operaba en caso de que al momento que se formulara la contestación de demanda, o antes del cierre de instrucción, la autoridad demandada revocara la resolución impugnada y emitiera una nueva por virtud de la cual se subsanaran los vicios impugnados; el supuesto anterior fue dejado sin efectos con posterioridad ya que dicha posibilidad de la autoridad de modificar durante el desarrollo del juicio de nulidad, la resolución materia del mismo, le fue impedida de forma expresa a la autoridad demandada.

El Código Fiscal de la Federación de 1983, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, sufrió modificaciones por lo que respecta a la ampliación de la demanda, estableciéndose que ésta procedía, cuando el actor hubiera conocido los fundamentos y motivos de la resolución impugnada hasta la contestación de la misma, ampliándose el plazo para tal efecto de 20 a 45 días.

Cabe señalar que la impugnación de la notificación de una resolución administrativa podía controvertirse no sólo a través de la ampliación de demanda en el juicio de nulidad sino que por virtud de lo dispuesto por el artículo 129 del código citado, se contemplaba el supuesto de que el particular podía hacer valer el recurso de nulidad de notificaciones en la fase administrativa, a través del recurso de revocación, disposición no aplicable al juicio contencioso administrativo.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, se adicionó como supuestos para contestar la demanda, el que se hiciera del conocimiento del actor el acto principal del cual derivaba la resolución impugnada, de igual forma cuando se diera a conocer la notificación del mismo acto principal, así como en los casos en que el actor negaba que se le hubiera notificado la resolución impugnada o que se hubiera llevado a cabo ilegalmente, en estos casos el plazo para ampliar la demanda siguió siendo de 45 días.

Si bien el presente Código, presentó diversas innovaciones, tendientes a garantizar las posibilidades y derechos que un particular gozaba al momento de impugnar resolución negativa ficta, de igual forma cabe hacer mención al hecho de que, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1990, se estableció que cuando se formulará la ampliación de la demanda, se debería estar a lo dispuesto por el artículo 208 del mismo código que se analiza, precepto que

hacía referencia a los documentos y datos que debían contemplarse dentro de la demanda de nulidad, entre los cuales se encontraba, el nombre y domicilio del demandante, la resolución impugnada, la o las autoridades demandadas, el documento que acreditara la personalidad del promovente, el documento en que constara la resolución impugnada o la instancia no contestada por la autoridad, así como las pruebas que se consideraran pertinentes; ahora bien, bajo estas condiciones, y en caso de que no se anexarían o mencionaran los datos antes señalados, podía tenerse por no interpuesta la demanda o por no ofrecidas las pruebas respectivas, lo anterior toda vez que al remitir de forma literal el artículo 208 al 210, no contemplaban el supuesto de que los datos antes enumerados ya hubiesen sido señalados o exhibidos al formular la demanda, siendo que la aplicación conjunta de ambos artículos, daría como resultado el desechar una demanda por virtud de requisitos en el escrito de ampliación contenidos en uno previo.

A pesar de lo anterior, el Código Fiscal de la Federación de 1983 estableció por primera vez que la autoridad demandada contaba con un plazo de 20 días para formular su contestación a la ampliación de la demanda, aplicándose por analogía los preceptos relativos a la contestación de la demanda.

Este plazo para contestar la ampliación de la demanda, se vió incrementado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la federación de 26 de diciembre de 1990, término que cambiaría con posterioridad.

Por último, cabe señalar que el Código Fiscal de la Federación que se analiza en el presente inciso desapareció dentro del juicio contencioso administrativo, la institución de la audiencia, por lo que no quedó ningún vestigio de oralidad dentro del juicio llevado a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que es a partir de esta reforma que las manifestaciones de las partes deben ser planteadas por escrito.

## **2.6 Código Fiscal de la Federación en vigor.**

El Código Fiscal de la Federación que nos rige, proviene de reformas sufridas a sus antecesores.

Este código prevé el hecho de las consultas que los particulares formulan a las autoridades fiscales, y dicho principio se encuentra inserto en el artículo 34 que a la letra dispone:

**Art. 34.** "Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los

interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello”.

En base a lo anterior, observo que no hubo modificación alguna a lo que el Código Fiscal de la Federación de 1981 preveía al momento de su entrada en vigor, por lo que bajo las mismas circunstancias, la autoridad fiscal se encuentra obligada a dar respuesta a aquellas consultas que sobre cuestiones reales y concretas le formulen los particulares, siendo que dicha respuesta por escrito de autoridad competente trae como resultado el surgimiento de derechos a favor de los particulares.

Ahora bien, a pesar de la obligación de la autoridad de dar respuesta en los términos citados a las consultas realizadas por los particulares, el artículo 37 contempla el supuesto de que las autoridades al no dar cumplimiento a dicha obligación, provoca consecuentemente el surgimiento de la negativa ficta, al respecto el precepto legal en cita dispone:

**Art. 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 o dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.**

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

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

El párrafo primero del precepto invocado, era el único que contemplaba el código anterior. El segundo párrafo, fue adicionado con las disposiciones transitorias del 5 de mayo de 1996; por lo que respecta al artículo 34-A del código citado, éste establece que en los casos en que los particulares formulen consultas relativas a la metodología empleada en la determinación de los precios o montos de las contraprestaciones, operaciones con partes relacionadas, en los términos fijados por el artículo 64-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El tercer párrafo, hace referencia a los casos en que el particular al formular una instancia o petición, la autoridad administrativa de carácter fiscal no puede dejar a un lado el dar respuesta a dicha petición, sino que deberá contar con los datos y documentos que el particular en su caso se encuentra obligado a proporcionar como elementos que permitan sustentar la resolución que se espera, por lo que, si una vez formulada la instancia o petición, la autoridad administrativa advierte la falta de un dato o documento, se encuentra en la posibilidad de requerir al particular la exhibición que corresponda. La prevención que al respecto formule la autoridad administrativa, deberá ser cumplimentada dentro del plazo que en su caso contemple cada recurso administrativo dentro de una ley específica, como lo es el recurso de inconformidad promovido ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, debiendo señalarse que

dentro el Código Fiscal en su artículo 18 penúltimo párrafo, establece el supuesto bajo el cual, las promociones que se hagan a las autoridades fiscales, deberán cumplir con ciertos requisitos, y en caso de no cumplirse, la autoridad fiscal prevendrá al particular para que un plazo de 10 días haga del conocimiento de la autoridad lo solicitado, con el apercibimiento que de no hacerlo, se tendrá por no presentada la promoción.

Una vez que se ha hecho del conocimiento del actor, los requisitos o elementos omitidos en la instancia interpuesta, y en relación con los ordenamientos administrativos que en su caso, regulen dichas instancias, una vez que transcurra dicho plazo y hubiese sido cumplimentado, empezará a correr el plazo para que la autoridad emita una respuesta, en términos del artículo 37 antes analizado; así, la autoridad fiscal se encuentra obligada a emitir una resolución expresa, sea resolviendo la instancia interpuesta, o si la autoridad no formula dicha obligación, el particular se encontrará en la posibilidad de demandar la nulidad de dicha ficción en que ha incurrido la autoridad administrativa, bajo el supuesto de que la misma ha negado su solicitud.

Cabe señalar, que en caso de que no se de cumplimiento a la prevención formulada por la autoridad administrativa, ésta podrá tenerla por no presentada, considerándose, que a pesar de que la autoridad administrativa no emita la resolución

que tuvo por no presentada la demanda, en virtud de la omisión de un requisito indispensable para emitir una resolución expresa, entonces el particular no se encuentra en la posibilidad de demandar la nulidad de una resolución negativa ficta, ya que ante tal omisión, no se puede atribuir a la autoridad administrativa una resolución ficta de sentido negativo, cuando ella no contó con los elementos necesarios para emitir una respuesta, debiendo entonces considerarse, que es hasta el momento en que se da cumplimiento al requerimiento que en su caso se formule, que el particular podrá realizar el cómputo de tres meses.

A pesar de la obligación que el artículo citado impone a la autoridad, lo cierto es que no siempre emite resolución expresa, razón por la cual el legislador consideró tener por configurada una resolución ficticia en sentido negativo.

De igual forma, la regulación que se hace de la negativa ficta, se encuentra prevista por el artículo 131 del actual Código Fiscal de la Federación, precepto que establece lo siguiente:

Art. 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".

El artículo antes señalado, se encuentra dentro del Título V, relativo al Procedimiento Administrativo, Sección III, Trámite y Resolución del Recurso.

Es así que de nueva cuenta se confirma el criterio del legislador al decir que, en el caso de que las autoridades administrativas no emitan resolución respecto de un recurso administrativo promovido por el particular, se tendrá en este caso considerada la negativa ficta.

El segundo párrafo del artículo antes citado, concede al particular, la opción de esperar a que la autoridad emita una resolución expresa o impugnar, una vez transcurrido el plazo de los tres meses sin que se le hubiera notificado la resolución, la negativa ficta recaída a la instancia intentada.

El procedimiento en el juicio de nulidad, no contempla cuestión distinta en cuanto a lo que debe indicar la demanda por negativa ficta, solamente el artículo 209, fracción III establece:

**Art. 209. "El demandante deberá adjuntar a su instancia:**

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

Toda vez que al configurarse una negativa ficta, el demandante desconoce los motivos y fundamentos que sustentaron la resolución impugnada, una vez interpuesta la demanda, y conforme a lo dispuesto por el artículo 212 del Código Fiscal, la autoridad demandada tendrá cuarenta y cinco días a aquél en que surta efectos el emplazamiento para contestar la demanda, y aunado al hecho de que la autoridad se encuentra obligada a dar respuesta a cada uno de los hechos que le imputa la actora, el artículo 215 dispone:

Art. 215. "En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

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

La autoridad demandada, dentro de su contestación, se encuentra obligada a vertir los motivos y fundamentos que tuvo para emitir una resolución en sentido negativo.

Ahora bien, una vez contestada la demanda y por virtud de lo señalado en el párrafo anterior el demandado ya se encuentra en la posibilidad de impugnar los motivos y fundamentos ya expresados que sustentan la resolución que se pretende nulificar, por virtud de lo anterior, el artículo 210 contempla que se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la

notificación del acuerdo que tuvo por admitida la contestación, siendo que además de otorgar dicha ampliación en el caso de impugnar una resolución negativa ficta, también se otorga cuando:

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

I. Cuando se impugne una negativa ficta;

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

III. En los casos previstos por el artículo 209 bis;

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

En el escrito de ampliación de demanda, se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en el que se actúa, debiendo adjuntar, 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 lo conducente en el penúltimo párrafo del artículo 209 de este código.

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

De la transcripción anterior, se desprende el hecho de que los supuestos bajo los cuales se concede plazo para ampliar la demanda, han sido definidos de conformidad a los problemas que se suscitan en la práctica administrativa en el sentido de que la autoridad al emitir una resolución expresa llega a motivar la misma con documentos que el actor manifiesta desconocer.

Una vez formulada la ampliación a la demanda, el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación concede un plazo de 20 días para que la autoridad demandada formule su contestación para la ampliación de la demanda, encontrándose obligada, tanto en la contestación de la demanda, así como en la contestación a la ampliación de la misma, a contestar todos los hechos que se le imputan, ya que en caso contrario, se tendrán como ciertos los actos que se le imputan de manera precisa, a menos que de las pruebas exhibidas se desprenda lo contrario.

Puedo concluir tentativamente que la regulación a partir de la Ley de Justicia Fiscal, hasta nuestros días con respecto a la negativa ficta ha ido evolucionando de forma importante mas no suficiente, debido a que la forma en que se desarrolla el juicio de nulidad en los casos en que se demanda la negativa ficta no se encuentran específicamente detallados para proteger al particular ante el silencio de la autoridad, con el fin claro de proporcionarle mayor seguridad jurídica así como la necesidad de impartir una verdadera justicia fiscal plena.

### **CAPÍTULO III**

## **NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA**

### 3.1 Fuentes de la Negativa Ficta.

Las fuentes de la negativa ficta, tal como lo establece el Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, del Tribunal Fiscal de la Federación son tres<sup>10</sup>, su orden de importancia es el siguiente:

- La ley, surgió en el sistema normativo mexicano con la Ley de Justicia Fiscal, prescrita particularmente en el artículo 16, actualmente se señala en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.
  
- La Jurisprudencia: emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, así como por los Tribunales Colegiados que integran el Poder Judicial Federal; no se puede sin embargo establecer que exista una igualdad de criterios entre dichos órganos colegiados, sino por el contrario, existen diversas contradicciones no sólo en lo sustentado por el mismo Tribunal Fiscal de la Federación sino también en los Tribunales Colegiados.

---

<sup>10</sup> Leopoldo Rolando Arreola Ortiz. "La naturaleza de la negativa ficta". Obra conmemorativa 55 años. Tomo I. p. 106

- La Doctrina, que si bien tomó un papel muy importante cuando surgió la Ley de Justicia Fiscal, lo cierto es que en la actualidad son pocos los estudiosos que se han inclinado por analizar la negativa ficta.

### **3.2 Elementos de la negativa ficta.**

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en vigor se encuentra redactado en los siguientes términos:

Art. 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."

De la transcripción anterior considero los siguientes elementos:

- a) La existencia de una instancia o petición formulada ante las autoridades fiscales.

- b) La ausencia de resolución expresa recaída a la instancia o petición; y
- c) El transcurso de un término de cuatro meses desde la fecha en que fue presentada la instancia o petición ante la autoridad fiscal correspondiente, sin que exista notificación de la resolución expresa que resuelva la misma.

### **3.2.1 Instancia o petición formulada ante las autoridades fiscales.**

Primeramente para iniciar el subtítulo señalado, me pregunto, ¿todas las instancias o peticiones formuladas ante las autoridades fiscales deben revestir alguna naturaleza en particular o se trata de peticiones de cualquier índole, a fin de considerar que las autoridades se encuentran obligadas a emitir una respuesta?.

Para dar respuesta a lo anterior, aclaro que existen posturas como la del Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda del Tribunal Fiscal de la Federación, quien en su trabajo denominado "La Negativa Ficta"<sup>11</sup>, sostiene que existen casos en los cuales la autoridad no se encuentra obligada a contestar la instancia o petición que el particular le formula, ya que además de los tres requisitos señalados en el inciso que antecede, existe un cuarto requisito consistente en que la instancia o petición formulada a la autoridad debe ser de aquellas respecto de las cuales la autoridad se

---

<sup>11</sup> Sergio Martínez Rosaslanda, "La negativa Ficta, Cincuentenario del Tribunal Fiscal de la Federación". p. 60

encuentre obligada a contestar expresamente, y que en este supuesto la resolución de que se trata sea impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo.

Considero conveniente que previa la postura que al respecto comparto debo referirme a lo que se considera como instancia formulada ante las autoridades fiscales a pesar de que existen las realizadas ante autoridades meramente administrativas, no es el interés del presente trabajo el establecer la forma en que las mismas pueden ser recurribles cuando no se emita una resolución expresa, aunado a que la regulación del silencio de las autoridades no fiscales se encuentra en ordenamientos diversos al Código Fiscal de la Federación.

### **3.2.1.1 La negativa ficta fiscal.**

Por lo que toca a la negativa ficta de carácter fiscal, en el Código de la materia encontramos tres artículos en los cuales se establece que tipo de instancias puede originar una resolución negativa ficta. Dichos artículos son el 34, 37 y 74 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 37 establece como obligación de las autoridades fiscales, emitir resolución a las instancias o peticiones que los particulares les formulen, pero a pesar de lo anterior, el artículo 34 del mismo Código Fiscal de la Federación, establece que:

**Art. 34.-** “Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello.”

En consecuencia, se desprende que en el caso de que cuando una consulta no sea concreta y sobre hechos reales del interesado, la autoridad se encuentra legalmente en la posibilidad de abstenerse de contestar dicha consulta.

Por otra parte, el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación establece que, en caso de solicitudes de condonación de multas, las mismas no se consideran instancias, en el caso de resoluciones que para tal efecto emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las mismas no serán impugnables por los medios de defensa previstos por el mismo Código.

En base a lo anterior, a pesar de la obligación que conforme a lo dispuesto por el artículo 37 del Código Tributario tienen las autoridades fiscales, lo cierto es que los artículos 34 y 74 establecen excepciones a dicha obligación, ya que si al formularse una petición a las autoridades fiscales éstas consideran que no versa sobre situación concreta y particular considerarán que se encuentran en la posibilidad de guardar silencio sobre la misma, y en términos de los artículos anteriormente citados, se impide al particular el derecho de recurrir las mismas, situación que de acuerdo a mi opinión no debería acontecer ya que el particular debe gozar del derecho de impugnar el silencio en que ha incurrido la autoridad fiscal, y en vista de dicho silencio, a través de la demanda de nulidad de negativa ficta, sea el Tribunal Fiscal de la Federación quien decida si efectivamente la petición no contestada por la autoridad fiscal no se trata de situación concreta y particular que sea del interés del perjudicado.

En este sentido, las autoridades deben dar al particular la seguridad jurídica, a través de resolución, en la que se establezca en caso dado, si la petición ante ellos formulada es improcedente, más no guardar silencio sobre dicha improcedencia y aunado a lo anterior se limite al particular a acudir ante una autoridad distinta que reconozca la validez de la resolución o declare su nulidad por haberse apreciado en forma equívoca por la autoridad emisora.

### **3.2.1.1.1 La negativa ficta y su vía de impugnación.**

La negativa ficta encuentra su vía de impugnación a través del procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación, procedimiento en el cual y como excepción a la regla, no se toma en cuenta el término de 45 días para demandar su nulidad a partir de que le fue notificada la resolución controvertida al particular, ya que la negativa ficta, se origina por la omisión de la autoridad de resolver la instancia o recurso que le fue planteado o en su caso haber emitido una resolución sin que se le haya notificado al particular.

En este orden, el particular desconoce la resolución que la autoridad se encuentra obligada a emitir, dentro del plazo de tres meses que marca el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación por lo que deberá iniciar la vía procedimental para impugnar dicho silencio, de no hacerlo, la negativa ficta de la autoridad desaparecería cuando emita resolución expresa a la instancia formulada.

De igual forma y en cuanto a la procedencia del juicio de nulidad llevado a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, existen juicios en los cuales, autoridades como la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, hacen valer que ante el silencio en el que incurrieron frente a una instancia formulada por los particulares, dicho

silencio no se considera como una negativa ficta, ya que son autoridades meramente administrativas mas no fiscales, situación que no había sido definida por la Jurisprudencia, sino que existían contradicciones en cuanto al criterio que al respecto debía operar, en el sentido de si la negativa ficta se configura respecto al silencio de las autoridades administrativas que tienen características fiscales o si únicamente se configura la negativa ficta respecto del silencio que guardan las autoridades de carácter fiscal.

Por lo anterior, considero que el criterio adecuado al respecto es el que, si bien el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, prevé que las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades fiscales, deberán ser resueltas dentro de un plazo de tres meses, también lo es que la intención del legislador no fue referirse en forma exclusiva a las instancias o peticiones formuladas ante las autoridades fiscales sino también a las formuladas ante las autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, situación que acontece en la especie, toda vez que la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son instituciones administrativas que poseen facultades materialmente fiscales, como lo son respectivamente, las de inspección y establecimiento de créditos fiscales y en el segundo caso, la recaudación de las contribuciones que el artículo Segundo del Código Fiscal de la Federación define

como aportaciones de seguridad social, en el caso de las pensiones que al efecto otorga.

Lo anterior es así, ya que si bien el artículo 37 del Código de la materia se refiere a las peticiones no contestadas, lo cierto es que de igual forma opera en el caso de las instancias interpuestas ante autoridades fiscales o administrativas materialmente fiscales cuya resolución no es emitida en el plazo que concede el artículo 37 multicitado.

Al respecto existen criterios judiciales, como el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII-Enero, página 320, que a la letra dice:

**“NEGATIVA FICTA, SE CONFIGURA UNICAMENTE CON RELACION A PETICIONES NO CONTESTADAS DE AUTORIDADES FISCALES.-** El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación limita la figura jurídica de la negativa ficta a las autoridades fiscales, por eso, cuando el Código Fiscal de la Federación, en algunos de sus preceptos, hace referencia a autoridades administrativas es porque se refiere a éstas en sentido lato, pues la autoridad fiscal también es una autoridad administrativa, sin embargo, el legislador en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no se refirió a autoridades administrativas en forma genérica sino sólo a las autoridades fiscales. Del análisis de dicho precepto legal se advierte que para que se configure la negativa ficta, **las peticiones deben ser hechas a autoridades fiscales o bien a autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales**, por ello la negativa

ficta sí se configura cuando esté cuestionando algún asunto relacionado con aportaciones de seguridad social que tienen una naturaleza fiscal y no así respecto de otros diversos como son las prestaciones de seguridad social.”

Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

De igual forma el presente criterio se apoya en la tesis de Jurisprudencia número J/14/9ª; sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, que a la letra establece:

**“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.-** El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación prevé que cuando las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales no sean resueltas en un plazo de tres meses, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo. Ahora bien, una interpretación sistemática de este precepto, la cual es permitida por el artículo 5º. del propio ordenamiento legal, permite concluir que la figura de la negativa ficta que dicha norma contempla, no se restringe únicamente a las autoridades de carácter formalmente fiscal, sino que su aplicación se extiende también a autoridades formalmente administrativas, pero cuyas facultades guardan relación con la materia fiscal y que a la vez están sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tal es el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual, aunque reviste el carácter de una autoridad formalmente administrativa, por tener como objeto la administración de seguros, prestaciones y servicios que comprenden la seguridad social, también comparte la naturaleza fiscal, pues para el logro de sus fines utiliza la recaudación de las contribuciones que el artículo Segundo del Código Fiscal de la Federación define como “aportaciones de seguridad social”,

consistentes en cuotas establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de tal naturaleza proporcionados por el mismo Estado. Por otra parte, el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano típicamente administrativo, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en distintas ramas y materias de la administración pública federal y no sólo en el área fiscal, pues así se desprende de la redacción del artículo 11 de su Ley orgánica, que incorpora un catálogo de hipótesis que representan los casos en que se surte su competencia, con la particularidad de que en esa amplia gama de supuestos, se observa que las resoluciones administrativas susceptibles de combatirse en el juicio de nulidad son de naturaleza diversa y no sólo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las resoluciones a que se refiere la fracción Sexta, relativas a las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean éstas con cargo al Erario Federal o al mismo Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En este contexto, cabe concluir que el silencio de las autoridades de naturaleza destacada, de la que participa la nombrada Institución de seguridad social, también constituye la figura jurídica de la negativa ficta, pues estimar lo contrario contravendría la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional, ya que coartaría el derecho que tienen los pensionados por este instituto de reclamar vía juicio de nulidad su silencio antes las demandadas que guarden relación directa con las prestaciones que se hubieren otorgado”.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la contradicción entre las jurisprudencias antes citadas y la que concluye que no se configura la negativa ficta respecto a instancias formuladas ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito (VIII 1° J/4) que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena

Epoca, Tomo IV, septiembre de 1996, Pleno Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, México 1996, Páginas 512 y 513, cuyo rubro es el siguiente:

**“NEGATIVA FICTA.- IMPROCEDENCIA DE LA (ISSSTE).-**

En este sentido, la tesis jurisprudencial a la cual se hace referencia, fue sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la resolución que respecto de la denuncia de 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, se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VIII, octubre de 1998, página 501 y 502 que es del tenor siguiente:

**“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.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura de la negativa ficta, se configura respecto de instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales que no sean resueltas en un plazo de tres meses; sin embargo, de la interpretación sistemática de este precepto con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se concluye que la figura de la negativa ficta, que esa norma contempla, no se constringe únicamente a las autoridades de carácter fiscal, sino que su aplicación, se extiende a las autoridades administrativas, cuyas resoluciones expresas se encuentran sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que es un órgano típicamente administrativo, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en

distintas ramas y materias de la administración pública federal y no sólo en el área fiscal, pues así se desprende de la redacción del mencionado artículo 11 de su ley orgánica, que incorpora un catálogo de hipótesis que representa los casos en que se surte su competencia, con la particularidad de que en esa amplia gama de supuestos, se observa que las resoluciones administrativas susceptibles de combatirse en el juicio de nulidad son de naturaleza diversas y no sólo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las resoluciones a que se refiere la fracción VI, relativas a las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean éstas con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por tanto, cabe concluir que el silencio de este instituto de seguridad social también constituye la figura de la negativa ficta.”

Con apoyo en la jurisprudencia que resuelve la contradicción de tesis antes citada, considero que se robustece mi consideración en el sentido de que la figura de la negativa ficta se presenta respecto a aquellas instancias intentadas ante autoridades cuyas resoluciones controvertidas son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a lo que su propia Ley Orgánica establece, y dentro de las cuales se encuentra autoridades como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Procuraduría Federal del Consumidor.

De igual forma sirve de sustento la Jurisprudencia de la Sala Superior de este Tribunal visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año XXXVI, 4º Trimestre de 1972, página. 50, la cual establece lo siguiente:

**“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 resuelven los recursos o peticiones de los particulares, en el término que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, llegando inclusive a presentarse esta situación, cuando los organismos encargados de otorgar las pensiones civiles o militares no resuelven las solicitudes de los beneficiarios en el lapso de noventa días”.

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

En tales condiciones, considero que el particular se encuentra en la posibilidad de demandar la nulidad de una negativa ficta, siempre y cuando el juicio hubiese sido procedente respecto a la resolución expresa.

### **3.2.2 La ausencia de resolución expresa recaída a la instancia del particular.**

En este sentido se considera que existe una ausencia de resolución expresa, cuando la autoridad no ha resuelto la instancia planteada por el particular, o habiéndola resuelto la misma no le ha sido notificado o habiendo sido notificada, la resolución que se haga del conocimiento del particular no ponga fin a la instancia intentada.

El particular para que pueda considerar que no ha sido resuelta la instancia planteada, se encuentra en la posibilidad de conformidad a lo que prevé el artículo 37

del Código Fiscal de la Federación, que una vez transcurridos los tres meses a partir de que se interpuso el recurso o instancia, sin que la autoridad emita una resolución podrá ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la nulidad de la negativa ficta, sin embargo existe una excepción a dicha situación, prevista por el artículo citado en donde si la autoridad ante la cual se interpuso la instancia y a fin de resolverla, le requiere al particular para que exhiba un documento o manifieste determinada situación que permita emitir la resolución respectiva, el término de tres meses para que la autoridad formule su resolución empezará a correr a partir de que el particular dé debido cumplimiento a dicho requerimiento.

Como consecuencia de lo anterior, y toda vez que el particular al momento de interponer la demanda de nulidad de la negativa ficta, no ha tenido conocimiento de la decisión de la autoridad ante la cual interpuso la instancia, el administrado deja de estar en un estado de indefensión ya que cuenta con una resolución que aunque ficta puede combatir, aunque no pasa desapercibido para este trabajo de tesis, que en ocasiones a pesar de que ha transcurrido el término de 3 meses para que la autoridad fiscal emitiera la resolución, el particular no acude a demandar la nulidad de la negativa ficta permitiendo que hasta en tanto no interponga la demanda de nulidad respectiva, la autoridad se encuentre en la posibilidad de notificarle la resolución expresa.

A pesar de lo anterior, se considera que dicha situación no exime el que desaparezca la negativa ficta configurada por el transcurso del tiempo, sino que únicamente, es substituida por la resolución expresa.

### **3.2.3 El transcurso del término legal sin que exista notificación de la resolución expresa.**

El presente punto ciertamente, ha sido tratado en los incisos anteriores y a fin de no incurrir en repeticiones, únicamente se hará mención a aquellos puntos que considero faltan por analizar.

El primero de ellos consiste en el hecho de cuales son los efectos de una notificación irregular de la resolución expresa, previa a la interposición del juicio de nulidad por parte del administrado. La respuesta a lo anterior, la encontramos en la tesis sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en sesión de 8 de marzo de 1989, al resolver la revisión número 2293/86, en el sentido de que la negativa ficta subsiste si se declara la ilegalidad de la notificación de la resolución expresa, siempre y cuando el particular hubiese demandado la nulidad de la negativa ficta y las autoridades demandadas durante el proceso no acrediten la legalidad de la misma, siendo que de acreditarse consideró que deberá sobreseerse el juicio de

nulidad, en términos del artículo 203, fracción II en relación con el artículo 202, fracción XI, ya que se puede llegar a la conclusión de que no existe la negativa ficta cuya nulidad se demanda.

El segundo punto consiste en determinar hasta que momento la autoridad se encuentra impedida para resolver la instancia del particular, ya que como hemos visto, la configuración de la negativa ficta no le impide a la autoridad emitir una resolución expresa o notificarla según sea el caso.

Al efecto cabe resaltar que dentro del Código Fiscal de la Federación, no existe impedimento alguno para que las autoridades que no resolvieron en el plazo de tres meses la instancia del particular y aún iniciado el juicio de nulidad, emitan la resolución expresa, situación que si bien no llega a desvirtuar la negativa ficta, lo cierto es que se considera que el particular debe de combatir igualmente la resolución expresa, y debido a la falta de claridad en cuanto al procedimiento a seguir y en específico lo contenido en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, relativo a la acumulación de juicios, en el cual no se habla de en qué términos se procederá ante la existencia de juicios intentados en contra de una negativa ficta y la resolución expresa, que pudiera motivar sentencias contradictorias, la Sala Superior, únicamente, a través de la Jurisprudencia A-6 estableció el criterio de que ambos juicios son acumulables.

Al efecto cabe señalar que uno de los puntos a proponer más adelante, consiste en el hecho de en el caso de que existan dos resoluciones, una ficta y la otra expresa, si bien ambas sean recurridas por el particular, el Código Fiscal de la Federación, deberá de detallar que si bien procede la acumulación de ambos juicios a fin de evitar la emisión de sentencias contradictorias, deberá anularse la resolución expresa al reconocerse la existencia de la resolución negativa ficta, situación que considero tiene otras complicaciones, sin embargo serán analizadas debidamente en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IV**

# **PROBLEMÁTICA DEL JUICIO DE NULIDAD SEGUIDO EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA ANTE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

Dentro del Tribunal Fiscal de la Federación, el procedimiento que se lleva en contra de una resolución negativa ficta reviste una gran complejidad debido a la deficiente regulación que para tal efecto prevé el Código Fiscal de la Federación, razón por la cual la Jurisprudencia no solo de la Suprema Corte de Justicia, del Poder Judicial de la Federación a través de sus Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, así como de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, han sido la fuente que ha definido gran parte de los criterios a seguir al momento de emitir las resoluciones correspondientes, sin embargo existen criterios contradictorios entre dichas Jurisprudencias que llevan a que, en razón del criterio de cada Sala integrante del Tribunal Fiscal de la Federación existan juicios que posean similitudes procesales que sean apreciadas en forma distinta por cada cuerpo Colegiado.

Es así que considero conveniente analizar las diversas características que se llegan a presentar en los tipos de juicios seguidos en contra de una resolución negativa ficta, que debido a su incidencia debiera de existir una modificación en el Código Tributario que impida la existencia de sentencias contradictorias.

#### **4.1 Plazo para impugnar una resolución negativa ficta.**

En capítulos anteriores se ha analizado el contenido de los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, en los cuales se dispone que una vez transcurrido el término de tres meses sin que la autoridad fiscal haya emitido una resolución, los particulares pueden impugnar en cualquier momento la negativa ficta en cuestión, o en su caso si el particular no hace uso de tal derecho, podrá esperar a que la autoridad correspondiente emita la resolución expresa.

En este sentido y olvidando un poco la condición que establece el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, para poder impugnar una resolución que es dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, y toda vez que el presente artículo no dispone nada en cuanto al plazo que se concede para impugnar una resolución negativa ficta, los particulares únicamente tendrán que esperar que transcurran tres meses a partir de que se interpuso la instancia ante la autoridad correspondiente sin que ésta le comunique la resolución respectiva, para poder acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la nulidad de una resolución negativa ficta.

La impugnación de una resolución negativa ficta se puede llevar cabo en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, siempre y cuando no se le haya notificado al particular la resolución expresa por parte de la autoridad.

Cabe señalar que existen recursos administrativos en cuyo desarrollo se da a conocer a los recurrentes la resolución por recurrir, sin que pueda considerarse que a partir de que se hace del conocimiento del particular dicha resolución, deba empezarse a computar el plazo de tres meses para que en caso de que si la autoridad no emita la resolución respectiva, el afectado pueda acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la nulidad de dicha negativa ficta, siendo que lo correcto es que independientemente del conocimiento que la autoridad hace al particular de la resolución recurrida, procedimiento que puede estar sujeto a lo dispuesto por el artículo 129, fracción II del Código Fiscal de la Federación, el término que establece el artículo 37 del mismo Código deberá computarse a partir de que se interpuso el recurso respectivo y no deberá realizarse dicho cómputo en los términos anteriormente señalados. Lo anterior ha sido corroborado por antiguas tesis del Tribunal Fiscal de la Federación las cuales determinan lo siguiente:

**“NEGATIVA FICTA.- IMPUGNABILIDAD DE LA .- Y OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA.-** La negativa ficta, tácita o presunta, puede configurarse respecto de la instancia en la que se pretende la reconsideración de un proveído definitivo; y es impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación una vez transcurridos los noventa días que señala el artículo 162 del Código Fiscal de la

Federación, con independencia de la fecha en que el recurrente haya quedado notificado del proveído que combatió mediante recurso administrativo, aunque éste no estuviera expresamente previsto en la ley y, de acuerdo con el texto anterior del artículo 19 del mismo Código, no surte efecto jurídico alguno. Por tanto, sobreseer el juicio considerando extemporánea la demanda, es violatorio de la tesis jurisprudencial del Pleno del Tribunal, de 29 de enero de 1940, puesto que el acto impugnado es la negativa ficta y no la resolución que dio motivo al recurso administrativo.”

Queja No. 1806/63.- Resuelta el 27 de octubre de 1965.  
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación , Año XXIX, 1965, Pág. 44

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

Revisión No. 685/78.- Resuelta en sesión de 21 de octubre de 1980, por mayoría de 5 votos, 1 más con la ponencia pero contra la tesis y 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Pedro Flores Gabriel.

En relación a lo anterior, en mi opinión el plazo de los tres meses que marca el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, para efectos de que se configure la resolución negativa ficta, debe tenerse como un plazo supletorio, ya que pueden existir otras leyes específicas que establezcan un plazo distinto para tal configuración, situación que de suceder así, el particular en un plazo menor podrá considerar que se ha configurado la resolución negativa ficta, y acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a interponer el juicio de nulidad respectivo, lo anterior encuentra sustento

en lo dispuesto en la parte inicial del artículo 1° del Código Fiscal de la Federación que a la letra establece:

Art. 1°. “Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. ...”

El anterior criterio también ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis que se transcribirá, en la que se confirma el criterio de que en la caso de impugnación de una resolución negativa ficta el particular no queda sujeto al plazo que establece el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, y de igual forma, que el cómputo que establece el artículo 37 del mismo ordenamiento tenga como base la fecha en que se notificó la resolución inicialmente impugnada en la instancia no resuelta.

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

Revisión No. 2380/86.- Resuelta en sesión de 1º de febrero de 1989, por mayoría de 7 votos y 1 en contra. Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Juan Carlos Gómez Velázquez.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 14, correspondiente al mes de febrero de 1989, Pág. 97.

En este caso, como lo ha sostenido la Sala Regional Norte-Centro del Tribunal Fiscal de la Federación, al momento de emitir la resolución dentro de un juicio de nulidad seguido en contra de una resolución negativa ficta, la Sala del conocimiento deberá realizar el cómputo respectivo de los tres meses para llegar a la conclusión de que realmente se configuró la resolución negativa ficta impugnada, a pesar de que las partes en el desarrollo del juicio hubiesen aceptado dicha situación, lo que podría llevar a sobreseer el juicio respectivo.

**“NEGATIVA FICTA.- EL CÓMPUTO PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA MISMA DEBE HACERSE DE OFICIO.-** Aun cuando la demandante y las autoridades demandadas estén de acuerdo en que se ha configurado la resolución negativa ficta, si de autos aparece que no ha transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, debe dictarse el sobreseimiento del juicio fiscal, por ser éste improcedente, ya que la resolución impugnada no existe.”

Juicio No. 988/87.- Sentencia de 24 de mayo de 1989, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Jorge Jiménez Carrasco. Secretaria: Lic. Griselda Molina Flores.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 21, correspondiente al mes de septiembre de 1989, Pág. 45.

#### **4.2 Requerimientos cumplimentados en forma irregular ante la autoridad.**

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en su párrafo tercero establece que para el cómputo de los tres meses para que la autoridad emita una resolución y si ésta requirió al promovente exhiba documentos o elementos necesarios para emitir la resolución, el cómputo en cuestión se realizará a partir de que el requerimiento hubiese sido cumplimentado por el particular.

En este sentido, uno de los aspectos que se debe analizar es cuando el particular al momento de cumplimentar el requerimiento que le ordenó la autoridad, lo lleva a cabo de forma irregular, ya sea porque no exhibió toda la documentación solicitada, porque no exhibió la correcta o en su caso porque al cumplimentar el requerimiento ya había fenecido el plazo que la autoridad le concedió para tal efecto. Como consecuencia de lo anterior, puede acontecer que la autoridad no emita una resolución que tenga por no cumplimentado el requerimiento o por cumplimentado en forma parcial.

En este sentido, existe criterio en el sentido de que, a pesar de que la autoridad no emita una resolución en ese aspecto, no puede empezarse a computar el plazo de tres meses ya que el requerimiento no fue cumplimentado debidamente, criterio que no comparto ya que estimo que dicha irregularidad por parte del requerimiento del

particular no exime a la autoridad que conoce del recurso de emitir una resolución en la que haga del conocimiento del particular en su caso que, debido a que no cumplimentó el requerimiento se tenga por no interpuesto el recurso o por otra parte que emita una resolución de fondo en la cual declare infundado el recurso intentado, razón por la cual consideró que en específico y en lo que hace al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, se precise que el término de tres meses empiece a computarse no a partir de que se cumplió el requerimiento, sino a partir de que el particular presentó su escrito a través del cual pretende cumplimentarlo, y la autoridad tenga que resolver el recurso administrativo, en consecuencia se otorgará al particular el derecho de demandar la nulidad de la resolución negativa ficta, ya que hasta ese momento desconoce no sólo la resolución que debió emitirse sino que de igual forma desconoce que el desahogo que llevó a cabo fue irregular.

En mi opinión y comentado la problemática que ocasiona lo anterior, considero que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, dentro de su último párrafo, coloca al particular en un estado de inseguridad jurídica ya que si la autoridad manifiesta que a pesar de que han transcurrido mas de tres meses a partir de la presentación del escrito de desahogo, lo cierto es que no se ha incurrido en la figura prevista por el precepto en cuestión sino que hasta en tanto ella emita el acuerdo que tengo por desahogado, debida o indebidamente el respectivo requerimiento el

particular se encuentra en la posibilidad, ahora sí, de que en caso de que transcurran los plazos previstos en el Código Fiscal de la Federación, para que se de el silencio de la autoridad, pueda ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a demandarla nulidad de la resolución negativa ficta, situación que a todas luces coloca a los particulares en un estado de inseguridad jurídica, lo cual únicamente se subsanaría si el término de tres meses empezara a computarse a partir de que se presenta por parte de los particulares el escrito por el cual pretenden cumplimentar un requerimiento de la autoridad.

En este sentido la Sala Superior y la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, se han pronunciado al respecto en tesis aisladas.

**“NEGATIVA FICTA.- CONFIGURACIÓN DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA CUANDO EL PARTICULAR CONTESTA EL REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD AUNQUE NO PRESENTA LA DOCUMENTACIÓN COMPLETA.-** Si se acredita que el particular fue requerido para que presentara diversa documentación, y éste desahoga dicha prevención, aun sin acompañar la documentación requerida, la autoridad se encuentra obligada a resolver su instancia con los elementos que tenga en su poder y no a guardar indefinido silencio.”

Revisión No. 1817/87.- Resuelta en sesión de 22 de mayo de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Celestino Herrera Gutiérrez.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 29, correspondiente al mes de mayo de 1990, Pág. 46.

**“NEGATIVA FICTA.- TERMINO PARA QUE SE CONFIGURE, CUANDO MEDIA UN REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD.-** En términos del artículo 37 segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación, si bien el término para que se configure la negativa ficta iniciada a partir de que se desahoga el requerimiento que se formule en su caso, al particular, ello no implica que para que dicho término se inicie, el requerimiento sea desahogado debidamente a juicio de la autoridad, esto es, que se satisfaga plenamente lo exigido por ésta, pues para cumplimentar el requerimiento, dado que su contenido y como consecuencia su eficacia requiere del estudio y valoración en su caso, por parte de la autoridad, lo cual sólo puede ser motivo de una resolución expresa, o bien al expresarse los motivos y fundamentos de la negativa ficta en la fase contenciosa, pero que no impide la configuración de la figura de que se trata.”

Juicio No. 7322/92.- Sentencia de 21 de septiembre de 1993, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Sergio Martínez Rosaslanda.- Secretaria: Lic. Ma. Luisa de Alba Alcántara.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 80, correspondiente al mes de agosto de 1994, Pág. 15.

#### **4.3 Cuando se considera que existe una resolución negativa ficta.**

Como se detalló en el capítulo que antecede, una vez transcurridos tres meses a partir de que el particular interpuso una instancia ante la autoridad respectiva, sin que ésta haya emitido la resolución correspondiente, dicha situación puede llevar al particular a concluir que existe una resolución negativa ficta, con lo cual puede ejercer su derecho de impugnar su nulidad ante al Tribunal Fiscal. Sin embargo, si el particular

no hace suyo este derecho la resolución negativa ficta en cuestión no nacerá a la vida jurídica.

En este sentido el particular, una vez que han transcurrido los tres meses que marcan los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, deberá interponer el medio de defensa respectivo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para que así se considere que a partir de la fecha de presentación del escrito respectivo tenga existencia la resolución negativa ficta en cuestión.

A pesar de lo anterior, durante el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y al momento en que se admite la demanda de nulidad y una vez emplazada la autoridad a quien se le atribuye la resolución ficta, ésta haga valer al contestar la demanda respectiva la causal de improcedencia y sobreseimiento debido a que no existe la resolución ficta impugnada ya que previa a la presentación de la demanda emitió la resolución expresa y le fue notificada debidamente al particular, situación en la que la autoridad demandada se encuentra obligada a acreditar ante la Sala que conoce del juicio que llevó a cabo la notificación de dicha resolución expresa, situación que únicamente podrá acreditarse con las constancias respectivas llevadas a cabo en términos de los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, y en caso de que la instrucción respectiva considere que efectivamente se emitió una resolución expresa y que fue debidamente notificada al particular en los

términos antes citados, se encontrará en la posibilidad de llegar a la conclusión de que no existe la resolución negativa ficta impugnada y podrá decretar el sobreseimiento del juicio en términos de los artículos 202, fracción XI y 203, fracción II del Código multicitado.

En este sentido se ha pronunciado la propia Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y la Sala Regional Sureste del mismo, en las siguientes tesis:

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

Revisión No. 40/88.- Resuelta en sesión de 8 de junio , por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibañez.- Secretario: Lic. Germán Canseco de la Fuente.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 30, correspondiente al mes de junio de 1990, Pág. 13.

**“NEGATIVA FICTA.- PROCEDE SOBRESEER EL JUICIO EN QUE SE IMPUGNE SI SE EMITIO RESOLUCION EXPRESA DEBIDAMENTE NOTIFICADA.-** Si al contestar la demanda la autoridad niega que se haya configurado la resolución negativa ficta, en virtud de que la instancia promovida por el particular fue resuelta expresamente exhibiendo la resolución correspondiente y las constancias de su notificación, con un data anterior a la en que se

interpuso la demanda en contra de la negativa ficta, si no se desvirtúa la legalidad de dicha notificación, debe considerarse que efectivamente no se configuró la resolución ficta y, por lo tanto, el juicio debe sobreseerse con fundamento en los artículos 202 fracción XI y 203 fracción II del Código Fiscal de la Federación, pues resulta evidente que no existe la resolución impugnada.”

Juicio No. 272/94.- Sentencia de 20 de marzo de 1995, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora. Celia López Reynoso. Secretario: Lic. Jorge Luis Rosas Sierra.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 89, correspondiente al mes de mayo de 1995, Pág. 63.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que si bien la autoridad demandada afirma que emitió una resolución expresa y que ésta fue debidamente notificada a la parte actora, puede darse el caso de que en el juicio contencioso administrativo, no acredite haber diligenciado dicha notificación o que la misma no cumplió con los requisitos que marcan los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, razón por la cual quedará plenamente configurada la resolución negativa ficta impugnada.

En apoyo a lo anteriormente citado, existe el criterio sustentado en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito que al efecto establece lo siguiente:

**“NEGATIVA FICTA. PARA DETERMINAR SU EXISTENCIA, DEBE TENERSE EN CONSIDERACIÓN LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.-** Se ha sostenido que, una vez que se configuró la negativa ficta, la autoridad no puede desvirtuar la demanda que contra aquélla se interponga ante el Tribunal Fiscal,

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

Informe que rinde su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1977, Tercera Parte, Pág. 137.

De esta forma, lo afirmado anteriormente encuentra apoyo en lo confirmado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en las siguientes tesis de jurisprudencia:

**“NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, LA RESOLUCIÓN EXPRESA.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, la negativa ficta se configura cuando las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades administrativas no sean resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días. De este precepto se deduce que aun cuando la autoridad haya emitido resolución sobre el recurso interpuesto por el particular, si dicha resolución no es notificada antes

de que se promueva el juicio respectivo, se configura la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular y, por lo tanto, no puede tenerse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.”

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

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

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

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

Revisión No. 771/80.- Resuelta en sesión de 30 de marzo de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

Revisión No. 889/84.- Resuelta en sesión de 13 de mayo de 1986, por mayoría de 6 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

Revisión No. 2580/86.- Resuelta en sesión de 7 de febrero de 1989, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 14, correspondiente al mes de febrero de 1989, Pág. 103.

#### **4.4 Resoluciones negativas fictas provenientes de Autoridades Fiscales.**

Toda vez que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, hace referencia a la obligación que tienen las autoridades fiscales de resolver las instancias o peticiones que los particulares les presenten en un plazo de tres meses, dicha situación como quedó establecida en el capítulo que antecede provoca que en ocasiones autoridades a las cuales se les atribuye la negativa ficta impugnada manifiesten al contestar su demanda, la inexistencia de dicha negativa toda vez que de conformidad con el artículo inicialmente citado no son autoridades a las que hace referencia el mismo.

Considero que en atención al criterio manejado anteriormente, la negativa ficta se configura en cualquier asunto que sea competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, entendiéndose que la configuración de la negativa ficta se da inclusive respecto de autoridades administrativas que llevan a cabo funciones de carácter fiscal.

Lo cierto es que debido a la falta de una regulación expresa al respecto, y como se determinó en el capítulo que antecede, existen jurisprudencias contradictorias en cuanto a este tema y ejemplo de lo anterior es que el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito han sustentado precedentes en sentido adverso, los cuales permiten que los litigios que se

origenen respecto a la negativa ficta, obtengan resoluciones contradictorias. Dichos precedentes son del tenor siguiente:

**“NEGATIVA FICTA. SOLO 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 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.”

Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de junio de 1995, Pág. 482.

**“NEGATIVA FICTA, SU OPERANCIA (I.S.S.S.T.E.).-** El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como organismo descentralizado, es una autoridad formalmente administrativa, aunque materialmente fiscal si el asunto de que se trata es de naturaleza fiscal (verbigracia, cuestiones relacionadas con aportaciones de seguridad social), evento en el que cobra vigencia el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que prevé la negativa ficta, pues dicha figura jurídica opera únicamente respecto de autoridades fiscales o bien de autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales; en cambio, el propio Instituto es una

autoridad formal y materialmente administrativa cuando lo discutido está vinculado con prestaciones de seguridad social, como lo es el incremento de una pensión jubilatoria, situación que en modo alguno versa sobre aspectos de naturaleza fiscal y no se ubica, por tanto, en la hipótesis prevista por la norma en cita que, como se ve, no tiene ese alcance.”

Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de junio de 1995, Pág. 482.

Contrariamente a lo anterior, la jurisprudencia sustentada por el Primer Tribunal antes citado que considera lo siguiente:

**“NEGATIVA FICTA. IMPROCEDENCIA (ISSSTE).-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura jurídica de la negativa ficta, sólo se configura respecto de instancias o peticiones que se presenten ante autoridades de naturaleza fiscal, puesto que dicho precepto establece expresamente que: “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.” Consecuentemente, si existe una solicitud de incremento a la cuota diaria de pensión y ésta no fue contestada de manera expresa dentro del plazo señalado por el artículo antes citado por la autoridad denominada ante quien fue elevada dicha petición, también lo es, que la naturaleza de dicha autoridad que recibió la solicitud, no es de carácter fiscal sino que corresponde al ámbito competencial meramente administrativo en materia de seguridad social para los trabajadores del Estado, advirtiéndose que la Ley del ISSSTE, no prevé la figura jurídica de la negativa ficta, lo cual es un requisito sine qua non, para considerar la existencia de ese acto y podersele atribuir en ese sentido a la autoridad correspondiente. Por ende la causal de

improcedencia prevista por el artículo en comento, que hizo valer la recurrente en el juicio de nulidad, se surte plenamente en la especie.

Revisión fiscal 606/95. Manuel Nodal Ortega. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). 15 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretaria: Susana García Martínez.

Revisión fiscal 90/96. Ramón Ostos Valenzuela. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). 28 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Fernando O. Villarreal D.

Revisión fiscal 605/95. Filiberto Pérez Luna. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). 28 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Roberto Rodríguez Soto.

Revisión fiscal 88/96. Celia Grajeda Almeraz. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). 6 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Guadalupe Cabral Parra. Secretario: Francisco J. Rocca Valdez.

Revisión fiscal 60/96. María dolores Juárez Acosta. (Recurrente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). 14 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

Sin embargo y en atención a lo establecido en el inciso 3.2.1.1.1 del capítulo que antecede, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto la contradicción de las tesis antes citadas, bajo el número 76/97 y llegó a la determinación de que la 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, razón por la cual considero que ante la falta de una regulación debida en el Código Fiscal de la Federación, en cuanto al punto que se

trata, la Contradicción antes citada servirá de sustentó en las sentencias que el Tribunal Fiscal de la Federación emita en asuntos que presenten la problemática motivo de este inciso.

#### **4.5 Configuración de una negativa ficta cuando el recurso que la motivó era improcedente.**

Dentro de los juicios de nulidad seguidos en contra de una resolución negativa ficta, tramitados ante el Tribunal Fiscal de la Federación se presenta la discusión de si debe configurarse dicha negativa ficta cuando la instancia que motivó dicha resolución era notoriamente improcedente.

A este respecto, las jurisprudencias y precedentes que respecto al presente tema se han sustentado son del sentido de que a pesar de que el recurso o instancia que motivó el surgimiento de la resolución negativa ficta era improcedente, la autoridad al no emitir una resolución que en su caso declarara la improcedencia, dentro del juicio contencioso administrativo, la Sala del conocimiento no podrá motivar y fundamentar su resolución en dicha causal de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas, sino que se encuentra en la obligación de emitir una resolución de fondo que satisfaga lo controvertido en el recurso respectivo, ejemplo

de lo anterior, la tesis de jurisprudencia pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que sustenta lo siguiente:

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

Revisión No. 1544/81.- Resuelta en sesión de 30 de abril de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión No. 77/82.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1982, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 526/82.- Resuelta en sesión de 24 de junio de 1982, por mayoría de 6 votos y 2 en contra.

Al respecto no comparto dicho criterio, ya que en mi opinión considero que la negativa ficta se constituye como una sanción para la autoridad de quien proviene, ya que si bien cuando formula su contestación de demanda manifiesta lo que debió haber realizado en el término previsto para tal efecto, es decir la improcedencia de la instancia o recurso, el Tribunal ante tal omisión y con apoyo en las diversas jurisprudencias sustentadas, más no por disposición del propio Código Fiscal de la Federación, tendrá que resolver el fondo del asunto, a pesar de que del análisis que se

hagan de las actuaciones, se advierta que efectivamente existió una causa que motivara su improcedencia como podría serlo el que cuando el particular interpuso la instancia o recurso, no acreditó debidamente su personalidad, a pesar de un requerimiento que le formuló la autoridad, razón por la cual y al no emitir la autoridad su resolución dentro de los tres meses, el Tribunal Fiscal de la Federación, deberá dejar a un lado dicha falta de personalidad que en situaciones normales hubiese llevado a declarar la no presentación del recurso.

Otro caso es el siguiente, un particular al promover un recurso administrativo, lo interpone ante la autoridad una vez que ya ha transcurrido el plazo concedido para tal efecto, sin que lógicamente, exista algún impedimento para dicha presentación, y la autoridad al omitir resolver dicha instancia en el término previsto por el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, puede traer como consecuencia, que el particular acuda a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta; una vez emplazada la autoridad por la Sala correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación, acudirá ante ella y, al formular su contestación de demanda, establecerá como motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta, que el mismo es improcedente, en virtud del consentimiento del particular, producto asimismo de su interposición extemporánea, siendo que tal como se señaló en los párrafos que anteceden, la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente tendrá que dejar de lado dicha situación y resolver la instancia del particular.

En tales condiciones, los dos casos antes citados son un claro ejemplo de que existen instancias o recursos que bajo condiciones normales la autoridad administrativa no se encontraba obligada a resolver sobre el fondo del asunto, pero ante su silencio, las Salas que integran al Tribunal Fiscal de la Federación, cuando así se les presente tienen que dejar a un lado dicha cuestión y analizar los agravios de fondo o cuestiones planteadas por el particular.

Es así, que llego a la convicción de que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación deberían encontrarse en la posibilidad de fundamentar y motivar su sentencia en alguna causal de improcedencia del recurso o instancia debidamente acreditada, que motivó la resolución negativa ficta impugnada, y no tener que analizar los motivos y fundamentos de fondo hechos valer en la instancia o recurso no resuelto.

#### **4.6 Autoridad que debe formular la contestación de demanda y la contestación a la ampliación de la demanda.**

En los juicios de nulidad llevados a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, al momento en que se produce la contestación de la demanda, y de conformidad con el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, la representación de las autoridades

demandadas corresponde a la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica, razón por la cual la autoridad que emitió la resolución impugnada no es la que formula la defensa correspondiente.

A diferencia de lo anterior y toda vez que el peculiar desarrollo procedimental que debe revestir el juicio contencioso administrativo seguido en contra de una resolución negativa ficta, impone que al momento de llevarse a cabo la contestación de la demanda, la autoridad deberá esgrimir los motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta, sin que se entienda estrictamente que en dicha contestación la autoridad vierte su defensa, sino hasta que realiza la contestación a la ampliación de la demanda, lo anterior ya que debido a la falta de una regulación expresa en el Código Fiscal de la Federación trae como resultado la existencia de dos corrientes en cuanto a qué autoridad es la que debe comparecer a juicio ante el Tribunal Fiscal a vertir los motivos y fundamentos de la resolución que se atribuye y por otro lado, qué autoridad es la que debe realizar la defensa respectiva.

Las dos corrientes existentes son del tenor siguiente, la primera es en el sentido de que la única autoridad con la facultad de comparecer a juicio, fundando y motivando la negativa ficta impugnada lo es a la que se le atribuye directamente, lo anterior con fundamento en el párrafo segundo del artículo 215 del Código Fiscal de

la Federación, artículo que se refiere a la contestación de la demanda y en cuyo párrafo en cuestión prevé lo siguiente:

**“Art. 215.- ...**

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

La segunda corriente es de la opinión que de conformidad con el artículo 200 en su primer y tercer párrafo, la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad omisa es, en representación de ésta, la que debe fundar y motivar la negativa ficta controvertida.

Al respecto considero que si bien lo más lógico sería que la autoridad que llevara a cabo la contestación de la demanda, y a fin de fundar y motivar la resolución negativa ficta impugnada, debería ser la autoridad a la que se le atribuye, y encontrando apoyo dicho criterio en el artículo 215, segundo párrafo, lo cierto es que la parte actora podría alegar la falta de facultades de representación de dicha autoridad, ya que el artículo 200 del código multicitado no le otorga tal facultad de representación a dicha autoridad, en mi opinión considero que se trata de una excepción a la regla que debe ser debidamente regulada.

Lo anterior toda vez que el Código Fiscal de la Federación en el caso de los juicios seguidos en contra de una resolución negativa ficta, debería prever como excepción, que al momento de que se lleve a cabo la contestación de la demanda, la autoridad a la cual se le imputa, tenga facultades para vertir los motivos y fundamentos que apoyan su resolución negativa ficta, ya que considero que no está representando a otra autoridad, sino que está esgrimiendo los motivos y fundamentos que fictamente a ella se le imputan, por lo que no está representando a otra.

Asimismo, tampoco está realizando una defensa formal sino que únicamente está fijando la litis del juicio respectivo, ya que a partir de este momento y siendo que la parte actora conoce de forma expresa la negativa impugnada, se encuentra en la posibilidad de combatir los razonamientos de su contraria o en todo caso puede no existir litis en el mismo, si se acredita la no existencia de la resolución negativa ficta, situación diferente sería el hecho de que en el momento que se formule la contestación a la ampliación de la demanda, sí debe formularse por la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, ya que ésta sí llevará a cabo en atención a los agravios vertidos por su contraria al formular la ampliación de demanda, la defensa que pretende desvirtuarlos.

Al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito se han pronunciado en el sentido de que la autoridad a la que se le imputa directamente una negativa ficta, es la

que puede comparecer a juicio para justificarla, sin que pueda hacerlo la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, criterio que si bien comparto, considero que no encuentra un adecuado sustento en las disposiciones del Código Fiscal de la Federación. Al efecto el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo directo 1032/91; sostiene lo siguiente:

**“NEGATIVA FICTA.- FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA AL CONTESTAR LA DEMANDA.- NO PUEDE DARLOS LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE LA DEFENSA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.-** No es correcto que la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada en el juicio de anulación exprese los motivos y fundamentos que la sustentan, porque, aún cuando es cierto que el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, en la parte que interesa, diga: “La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones coordinadas”. No debe perderse de vista que el diverso artículo 215, en su párrafo segundo, dispone que: “En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma”. Luego, la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada sólo se encuentra facultada para ejercer funciones de procuración, pero no para sustituir a la autoridad de quien se demandada la citada negativa ficta; y que, por tanto, es la única facultada para justificarla.”

Aunado a lo anterior, existe una tesis aislada, sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se acepta que en el caso de una negativa ficta, la contestación de demanda que se formule puede hacerse ya sea por la autoridad omisa, por la encargada de su defensa jurídica o por ambas, situación que considero

totalmente cuestionable, ya que si la ley aceptara dicha situación podrían darse casos en los cuales se formulen dos contestaciones de demanda, y en cada una se hiciera del conocimiento del particular los motivos y fundamentos de la resolución impugnada, trayendo como resultado la existencia de dos resoluciones en contra de las cuales la parte actora tendría que apoyar su ampliación de demanda. La tesis aislada de referencia es del tenor siguiente:

**“NEGATIVA FICTA. LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA DE ANULACIÓN, O SU AMPLIACIÓN, PUEDE FORMULARSE POR LA AUTORIDAD OMISA, POR LA ENCARGADA DE SU DEFENSA JURÍDICA O POR AMBAS.-** La interpretación armónica de las normas que rigen el contencioso administrativo en el Código Fiscal de la Federación y, en particular, en sus artículos 198, 200, 209, 210, 212, 213, 215 y 216, conduce a establecer que tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta, la contestación a la demanda o a su ampliación, puede producirse válidamente por la propia autoridad que incurrió en la omisión de dar respuesta oportunamente a la instancia del particular, por la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por ambas. Lo anterior es así, porque si bien el legislador ha asignado a las autoridades dentro del juicio una representación jurídica, en los términos del artículo 200 del ordenamiento mencionado, no excluyó de los referidos actos procesales la intervención de la autoridad directamente demandada, ni limitó esa representación sólo a los posteriores a ellos. La circunstancia de que sea la unidad administrativa autoridad encargada de la defensa de la autoridad la que produzca la contestación no implica que se sustituya a esta última, pues el representante no obra en nombre propio ni con apoyo en las facultades de que se haya investido, para decidir sobre las cuestiones propuestas en la instancia, respuesta, es decir, obra en nombre del representado y no en nombre propio. Por la misma razón es inexacto que al producirse la negativa ficta cese la intervención de la autoridad cuya inactividad la generó, para ser sustituida por su representante legal, pues ni se excluye la intervención de aquélla en la ley ni la negativa ficta desaparece con el señalamiento de los hechos y

fundamentos legales que la sustenta, pues la negativa ficta y la negativa expresa son resoluciones distintas según lo ha sostenido la actual Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia 26/95, cuyo rubro es **“NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN MATERIA FISCAL, RECAIDAS A LA MISMA PETICIÓN. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD.”**

Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, Pág. 302.

#### **4.7 Falta de contestación de la demanda.**

En los juicios seguidos en contra de una resolución negativa y si bien la autoridad demanda se encuentra obligada a vertir los motivos y fundamentos de la misma al momento de realizar la contestación de la demanda, en caso de que no la lleve a cabo deberá entenderse que no tuvo los elementos suficientes para desvirtuar la presunción contraria a los intereses del particular y en consecuencia la Sala de conocimiento se encontrara en la posibilidad de declarar la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, toda vez que la misma resultó ser ilegal.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación se ha pronunciado al respecto en las siguientes tesis:

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

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

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al segundo trimestre de 1976, Pág. 91.

**“NEGATIVA FICTA.- CARACTERISTICAS DE LOS JUICIOS PROMOVIDOS EN SU CONTRA.-** Del estudio relacionado de los artículos 92, 192, fracción IV, 194, 204 y 176 fracción II, inciso 4, que regulan lo relativo a los juicios en los que se impugna una resolución negativa ficta se infiere que sus características básicas son las siguientes: 1.- Transcurrido el término que la ley fija para resolver una instancia o contestar una petición, o en su dentro en 90 días, el afectado podrá, en cualquier tiempo, demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal; 2.- En principio, el actor no podrá señalar en su demanda los conceptos de nulidad, lo que sólo podrá hacer hasta la ampliación, después de que la conozca, al notificársele el acuerdo relativo a la contestación, con copia de ésta; 3.- Excepcionalmente, es posible plantear los conceptos de nulidad, desde la demanda, cuando la negativa se configura en un recurso administrativo; 4.- En la contestación de demanda la autoridad tendrá la obligación de dar los hechos y el derecho en que funde la negativa, y si no cumple con ello, procesalmente se tendrá que inferir que no pudo justificar la resolución desfavorable la que tendrá que nulificarse para el efecto de que se resuelva favorablemente la instancia o petición; 5.- Si no hay contestación no es posible que se dicte un acuerdo y se corra traslado con copia de la contestación, por lo que no cabe la ampliación; 6.- Si existe la contestación deberá emitirse el acuerdo correspondiente y notificarse personalmente al actor con copia de la contestación; 7.- En esta última hipótesis el actor podrá ejercitar su derecho de ampliar la demanda, pero si no lo hace se tendrá que estar a la presunción de validez; 8.- De la ampliación se tendrá que correr traslado a la demandada para que pueda contestarla; 9.- La litis sobre la que tendrá

que versar la sentencia se integrará con la negativa ficta, la demanda, la contestación, la ampliación y la contestación a la misma.“

Revisión No. 1091/81.- Resuelta en sesión de 19 de agosto de 1982, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Lic. Ma. del Carmen Arroyo Moreno.

A pesar de lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación a fin de apoyar su declaratoria de nulidad, debe apoyarse en la existencia de alguna de la causales de ilegalidad previstas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, siendo que ante la falta de una fundamentación y motivación de la autoridad demandada en cuanto a la resolución impugnada, se configuraría la causal prevista en la segunda fracción del artículo citado, la cual establece como tal la “omisión de lo requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso”.

En el mismo sentido y si bien el artículo 215 del propio código tributario establece que tratándose de una negativa ficta, la autoridad al contestar la demanda debe expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma, lo que equivale a fundar y motivar su resolución y si dicha autoridad no realiza dichas manifestaciones, podrá inferirse que no estuvo en la aptitud de acreditar la legalidad de la resolución presunta, deberá declararse la nulidad por vicios de falta de fundamentación y motivación, razón por la cual considero necesario que al momento en que la parte

actora presenta su escrito de demanda, haga valer como agravio, la falta de fundamentación y motivación de la resolución que impugna.

A pesar de lo anterior, y si se llega a la determinación de declarar la nulidad de la resolución negativa ficta, debido a la falta de fundamentación y motivación, se originaría el problema de que dicha nulidad, en términos del artículo 239 del Código Fiscal y “siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución...”. En tales condiciones considero que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación se pronunció en la tesis transcrita en primer lugar, en el sentido de que si la autoridad no cumple con la obligación de dar los hechos y el derecho en que funde su negativa en la contestación de la demanda, deberá nulificarse para el efecto de que se resuelva favorablemente la instancia o petición.

Sin embargo, considero que lo dispuesto en el artículo 239 citado, no debe ser aplicado al caso de una resolución negativa ficta, lo anterior ya que si dicha figura tiene como fin, el que la autoridad al no haber resuelto la instancia o petición que se le formuló, el Tribunal Fiscal de la Federación la sustrae del conocimiento del asunto y únicamente le otorga la posibilidad de fundar y motivar la ficción impugnada, considero que el Tribunal no debe declarar la nulidad para que la autoridad

demandada tenga de nueva cuenta el conocimiento sobre dicho asunto, ya que dicha situación traería como consecuencia el que la obligación prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación y su imposibilidad para resolver a partir de que se inicia el juicio de nulidad, quedara subsanada con el simple hecho de no formular la contestación de demanda, situación que desvirtuaría la naturaleza jurídica de dicha negativa ficta.

A mayor abundamiento y si bien la autoridad demandada no hace valer excepción alguna en contra de las argumentaciones hechas valer por su contraria, en cuanto a la falta de fundamentación y motivación de la resolución negativa ficta, dicha situación equivale a una omisión de expresar defensa alguna en su favor, lo anterior con fundamento en lo que dispone el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dispone:

“Art. 213. El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará.

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propio o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

## V. Las pruebas.

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 domicilio del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas”.

En relación con lo anterior, dicho artículo es específico en cuanto a que en la contestación dentro de un juicio fiscal ordinario así como en la contestación de la ampliación de la demanda en un juicio de nulidad de una negativa ficta, la autoridad demandada tiene la obligación de referirse a cada uno de los hechos que la parte actora le imputa ya sea afirmándolos, negándolos o manifestando su desconocimiento por no ser hechos propios, por lo que en este sentido se genera la presunción de certeza respecto a las pretensiones del promovente, ya que no desvirtúa el que dicha resolución negativa ficta no tuviera la debida fundamentación y motivación.

Es así que procedería anular la resolución negativa ficta impugnada al carecer de la debida fundamentación y motivación, más sin embargo y toda vez que el Tribunal Fiscal de la Federación a través de las Salas que lo integran, se encuentra obligado a analizar aquellos agravios de la parte actora que la resolución impugnada no satisfizo, lo anterior con fundamento en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, considero que la Sala del conocimiento se encontrará obligada a realizar el análisis y resolución de los agravios que la parte actora hizo valer en la instancia no resuelta, siempre y cuando y ante la omisión de la autoridad demandada, la parte

actora al formular su ampliación de demanda y toda vez que sigue ignorando la resolución impugnada, solicite se tengan como agravios los vertidos en el recurso o petición presentados ante la autoridad omisa.

No es óbice para el presente estudio, que en términos de lo anteriormente expuesto, se de la pauta a las autoridades para que no resuelvan las instancias de los particulares, y una vez que éstos iniciaron el juicio de nulidad respectivo les sea más fácil no realizar la contestación de demanda ya que el Tribunal a pesar de tal omisión resolverá la instancia respectiva.

Considero que dicha situación se constituye como un problema que puede dar origen a contradicciones, lo anterior ya que pudiera llegarse la conclusión que ante la falta de una contestación de demanda, se infiere la certeza de los agravios hechos valer por la parte actora, debiendo declarar la nulidad lisa y llana de la resolución negativa ficta impugnada.

Por otro lado, considero que si bien la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada originada por un recurso administrativo, no debe ser ante la omisión de la contestación de demanda para el efecto de que la autoridad administrativa emita una debidamente fundada y motivada, sí puede declararse para el efecto de que la

autoridad demandada emita una expresa en la que declare fundado el recurso respectivo.

Sin embargo, no puede omitirse que aún ante la falta de contestación de la demanda por parte de las autoridades demandadas, de las constancias de autos pueda advertirse por la Sala del conocimiento que los hechos consignados en la resolución inicialmente recurrida no son desvirtuados por la parte actora, a pesar de la abstención por parte de las autoridades demandadas de vertir defensa alguna, en tal caso y de frente a aquellas situaciones que no pueden ser desvirtuadas por el actor y a las cuales no se les puede eximir de la presunción de legalidad que reviste todo acto de autoridad, el Tribunal Fiscal de la Federación a través de la Sala correspondiente, se encontrará obligado a analizar todos y cada uno de los agravios de la actora, situación que pudiera traer como consecuencia que se reconociera la validez de la resolución negativa ficta impugnada.

#### **4.8 Falta de ampliación de demanda.**

Como se ha analizado, si bien, el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación constriñe a la autoridad demandada, a fundar y motivar la resolución negativa ficta impugnada, en consecuencia y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 210 del propio

ordenamiento legal, al momento en que se produce la ampliación a la demanda, es en donde el actor hará valer los conceptos de impugnación en contra de dicha resolución. Es así que la ampliación de la demanda, en este tipo de juicios se constituye como el momento procesal idóneo para que la parte actora haga valer los conceptos de impugnación que desvirtúen la legalidad de la resolución negativa ficta impugnada y que constituye el punto de partida para integrar la litis y si no se lleva a cabo, podría llegarse a la conclusión de que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 202, fracción X, del Código Fiscal de la Federación, ya que no se hacen valer conceptos de impugnación, los cuales no pueden vertirse en ninguna fase posterior.

El criterio anterior ha sido sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, que al efecto señala:

**“NEGATIVA FICTA.- LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE CARÁCTER Y NO SE AMPLIA LA DEMANDA DE NULIDAD.-** Cuando se impugna una negativa ficta, la litis se fija por el escrito de demanda y su contestación, por el escrito de ampliación (cuando se produce) y la contestación a éste, y es evidente que cuando dicha ampliación no se produce la litis se determina únicamente con la demanda inicial y su contestación. Aunque es cierto que no es obligación ineludible ampliar la demanda, si es una obligación condicionada, de manera que si el actor desea que en la litis quede comprendida la impugnación de los fundamentos de la resolución negativa ficta hechos valer en la contestación de la demanda, debe ampliar ésta para refutar aquéllos, por ser el medio idóneo establecido al efecto en el artículo 194 del Código Fiscal de la Federación; y no es posible aceptar que en un escrito de alegatos pueda impugnarse dicha fundamentación porque ello, además, produciría estado de indefensión de la demandada,

puesto que, dada la naturaleza de los alegatos, no está legalmente previsto que se corra traslado a la contraparte con el escrito correspondiente.”

Informe que rinde su Presidente, a la Suprema Corte de Justicia de la nación, correspondiente al año de 1981, Segunda Parte, Pág. 140.

En atención a ello, si la autoridad al formular su contestación de demanda vierte los motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta impugnada, sin que el actor produzca su ampliación de demanda, deberá atenderse a la presunción de legalidad de los actos de las autoridades, en términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, pudiéndose reconocer la validez de la resolución ficta impugnada.

“Art. 68.- Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.”

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, así como su Sala Regional Golfo-Centro se han pronunciado al respecto en las siguientes tesis:

**“NEGATIVA FICTA.- EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO PARA IMPUGNARLA ES AL PRODUCIRSE LA AMPLIACIÓN A LA DEMANDA.-** Tomando en cuenta que es en la contestación a la demanda de una negativa ficta cuando la autoridad debe expresar los motivos y fundamentos del acto, como lo dispone el artículo 215, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, el momento procesal oportuno para impugnarlo es al producirse la ampliación de la demanda que autoriza el artículo 210 del propio Código, ya que, en caso contrario, si el actor no amplía, debe

prevalecer la presunción de validez de dicha resolución, en los términos del artículo 68 del Código Fiscal citado, ello sin menoscabo de que en el escrito inicial de demanda manifieste lo que a su derecho convenga.”

Revisión No. 2380/86.- Resuelta en sesión de 1º de febrero de 1989, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Juan Carlos Gómez Velázquez.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 14, correspondiente al mes de febrero de 1989, Pág. 98.

**“NEGATIVA FICTA.- SI LA ACTORA NO DESVIRTUA LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS JUSTIFICATIVOS DE LA MISMA, PROCEDE RECONOCER LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA IMPUGNADA.-** Con fundamento en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, los actos de autoridad se presumen legales. Ahora bien, si la parte actora no formula su ampliación a la demanda es evidente que no desvirtúa la legalidad de los fundamentos y motivos justificativos señalados por la autoridad en el momento de contestar la demanda y por ende es procedente reconocer la validez de la resolución negativa ficta impugnada, en los términos del precepto legal invocado.”

Juicio No. 1151/94.- Sentencia de 12 de Septiembre de 1995, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel Castellanos Tortolero.- Secretaria: Lic. Leticia Cordero Rodríguez.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 94, correspondiente al mes de octubre de 1995, Pág. 46.

A pesar de lo anterior, considero que debe ser el criterio más apegado a derecho, el que no se omita lo que dispone el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, a pesar de que no se realice la ampliación de la demanda, se entendería

que la Sala que conozca del asunto se encuentra obligada a estudiar los agravios que en su caso planteo la parte actora en su escrito de demanda, debiendo hacer notar que en dicha situación, los agravios hechos valer en dicha fase procesal son agravios formulados con base en especulaciones de la parte actora, ya que evidentemente en dicho momento desconocía los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta, razón por la cual la parte actora al formular su ampliación de demanda deberá sostener o ampliar los agravios hechos valer en su escrito de demanda, situación que de no acontecer llevaría a la presunción de legalidad de la resolución impugnada. Cabe resaltar que a pesar de dicha obligación impuesta por el artículo citado, en ocasiones el particular no formula su ampliación de demanda y en el escrito de inicial de demanda no formuló agravio alguno en contra de la resolución negativa ficta, situación que debe llevar a reconocer la validez de la resolución negativa ficta impugnada.

A pesar de lo anterior, puede darse el caso de que los agravios formulados en el escrito de demanda, a pesar de basarse en una mera especulación pudieran realmente tener una relación estrecha con lo manifestado por la autoridad demandada al formular su contestación de demanda, situación que considero irrelevante ya que a pesar de haberlos expresado, lo cierto es que si no los sostuvo de nueva cuenta al tener conocimiento de la contestación de la demanda, debe de llevar a la conclusión que si bien en un principio la resolución ficta la consideraba violatoria a sus intereses,

deberá entenderse que al no formular su ampliación de demanda estuvo conforme con el sentido que la resolución impugnada tomo al momento de que la autoridad demandada virtió los motivos y fundamentos de la resolución controvertida.

Sin embargo, existen tesis contradictorias emitidas por el Tercer y Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que sostienen un criterio distinto e igual respectivamente, al antes analizado.

**“NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FISCAL ESTA OBLIGADO AL EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE OPOSICIÓN, AUN CUANDO EL ACTOR NO AMPLIE SU DEMANDA.-** El Tribunal Fiscal de la Federación debe examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos de la demanda de nulidad como lo ordena el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, sin que la omisión de examen se justifique por el hecho de que se haya impugnado una negativa ficta y la parte actora no hubiese ampliado su demanda en los términos del artículo 194 de dicho Código, porque el referido artículo 229 no hace excepción alguna.”

Informe que rinde su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1976, Tercera Parte, Pág. 104

**“NEGATIVA FICTA. NECESIDAD DE LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA.-** En los casos en que se impugna una negativa ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para determinar si es o no necesario ampliar la demanda inicial, deben distinguirse dos supuestos: el primero, cuando al contestar la demanda, la autoridad no propone temas diferentes a los abordados en el escrito inicial, ni tampoco aduce motivos y razonamientos diversos de aquéllos que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, en cuyo caso no resulta indispensable la ampliación; y segundo, cuando en su contestación la autoridad expone motivos y fundamentos de la resolución, que no habían sido tomados en consideración o suficientemente impugnados en el escrito inicial, el actor se encuentra

en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada, y en la necesidad de hacerlo, pues aunque es cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular rebatir, de modo específico y concreto, cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación.”

Informe que rinde su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1979, Tercera Parte, Pág. 83

Por lo anterior, el Código Fiscal de la Federación debería establecer que los agravios que le causen al actor los fundamentos y motivos de una resolución ficta, que se conocen a través de la contestación de demanda, se hagan valer en la ampliación de demanda y serán los únicos que se consideraran al emitir el fallo correspondiente, sin importar los hechos valer en el escrito inicial.

#### **4.9 Falta de contestación a la ampliación.**

La contestación a la ampliación de demanda, considero que es la fase procesal que si no llega a cumplirse es la que menos implicaciones reviste en el juicio contencioso administrativo seguido en contra de una resolución negativa ficta, lo anterior ya que si bien los actos de las autoridades se presumen de legales en términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, y si bien cuando la autoridad demandada no cumple con dicho requisito, el mismo no es razón suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Lo anterior ya que si bien, la autoridad demandada al momento de formular su contestación a la demandada virtió los motivos y fundamentos de la resolución ficta que se le atribuye, se tendrán por válidos si la parte actora no formula argumentos en su contra y, siempre y cuando de las constancias de autos no se llegue a la convicción de que los agravios de la actora resultan ser infundados o insuficientes para llegar a declarar la nulidad solicitada

En tales condiciones y en el caso de que no se formule la contestación a la ampliación de demanda, la Sala que conozca del asunto integrará la litis y emitirá su resolución del análisis conjunto que se haga de la demanda, contestación y ampliación de demanda.

#### **4.10 Acumulación del juicio seguido en contra de una resolución expresa al seguido en contra de una resolución negativa ficta.**

Como fue detallado en el inciso 4.3, en ocasiones aún y cuando un particular acude ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la nulidad de una resolución negativa ficta, la autoridad demandada puede solicitar se sobresea el juicio respectivo, ya que emitió una resolución expresa que le fue notificada al particular, debiendo claro está de acreditar dicha afirmación. Sin embargo, lo cierto es que la autoridad no

siempre invoca dicha causal de improcedencia y sobreseimiento al contestar la demanda respectiva, sino que independientemente del juicio de nulidad seguido en contra de una negativa ficta, la autoridad demandada hasta antes de que sea emplazada al juicio seguido en contra de una resolución negativa ficta o durante el plazo para contestarla, le notifica al particular la resolución expresa.

Por virtud de lo anterior, considero que tal y como lo ha sustentado el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en las siguientes tesis de jurisprudencias, debe ser un impedimento para la autoridad demandada, el emitir una resolución expresa cuando se ha entablado un juicio en contra de la resolución negativa ficta.

**“NEGATIVA FICTA. UNA VEZ CONFIGURADA E INICIADO EL JICIO FISCAL CORRESPONDIENTE, LA AUTORIDAD NO PUEDE DESVIRTUARLA MEDIANTE RESOLUCIÓN 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 sólo transcurso de este plazo se configura la negativa ficta y, una vez iniciado el juicio fiscal correspondiente, carece de relevancia jurídica que la autoridad emita una resolución expresa puesto que ésta se dicta con fecha posterior a los noventa días en cuestión de la presentación de la demanda de nulidad, y por ello no puede alegarse que la negativa ficta que se ha configurado deje de existir.”

Informe que rinde su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1976, Tercera Parte, Pág. 207.

**“NEGATIVA FICTA.- LA AUTORIDAD SE ENCUENTRA IMPEDIDA A DICTAR RESOLUCIÓN EXPRESA, CUANDO SE HA ENTABLADO PREVIAMENTE JUICIO CONTRA ESA NEGATIVA.-** Las autoridades se encuentran impedidas legalmente para dictar resolución expresa sobre la misma materia de un asunto respecto al cual se le ha imputado una resolución negativa ficta, precisamente porque al abrirse la nueva etapa de litigio ante el órgano jurisdiccional, se sustrae a la autoridad administrativa el conocimiento del negocio, con el fin de que resuelva en forma definitiva este Tribunal, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación que obliga a dicha autoridad a expresar en la contestación los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta.”

R. No 308/70.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al 2º Trimestre de 1971, Pág. 7.

**“NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA AUN CUANDO LA AUTORIDAD EMITA SU RESOLUCIÓN DESPUES DE QUE SE LE NOTIFICA LA DEMANDA.-** No es correcto que la autoridad formule su respuesta a las promociones de los particulares con posterioridad a la fecha en que se notifique la demanda por las Salas de este Tribunal, en relación a la negativa ficta que se les imputa, toda vez que para entonces ya se había configurado la citada negativa ficta en los términos del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación.”

R. No 165/73.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al 4º Trimestre de 1976, Pág. 15

Como consecuencia de lo anterior, y si una vez iniciado el juicio contencioso administrativo en contra de una resolución negativa ficta, la autoridad demandada le notifica al particular la resolución expresa recaída a la misma instancia o petición que originó el primer juicio, se ha discutido al respecto en cuanto a que si los juicios son o

no acumulables, aunque lo cierto es que en la mayoría de los casos, se llega a la determinación de decretar su acumulación.

En dicho sentido, el artículo 217, fracción II, del Código Fiscal de la Federación establece como un incidente de previo y especial pronunciamiento al de “acumulación de autos”, siendo que al efecto el artículo 219 establece las causales de acumulación existentes.

**“Art. 219.-** Procede la acumulación de dos o mas juicios pendientes de resolución en los casos en que:

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

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

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

Del análisis que se realiza de dicho artículo se desprende que no se establece de forma concreta que los juicios en que se impugne una resolución negativa ficta y una expresa recaídas a la misma instancia, sean acumulables, pero se llega a la convicción de que la acumulación en cuestión se apega a la fracción III del artículo antes transcrito, ya que uno es antecedente de otro y en ambos habrá que pronunciarse sobre el fondo de una misma situación.

Conforme a lo que dispone el artículo 221 del Código Fiscal, la acumulación deberá tramitarse ante la Instrucción que conozca del juicio que se presentó primero, que en este caso se trata del juicio seguido en contra de una resolución negativa ficta, pero habrá que resaltar que el numeral citado, igualmente dispone que la acumulación podrá tramitarse de oficio, en tales condiciones lo más recomendable para el particular es que al momento en que impugne la resolución expresa, solicite la acumulación de dicho juicio al que se sigue en contra de la resolución negativa ficta, a fin de que la Sala que conozca de este último analice la procedencia de la acumulación solicitada.

Como excepción a lo anterior, el artículo 222 del mismo Código establece que no podrá decretarse la acumulación si en alguno de los juicios se hubiese cerrado la instrucción, o en su caso por encontrarse los juicios en diversas instancias, situación en la cual deberá decretarse la suspensión del procedimiento que esté en trámite hasta en tanto se emita la resolución definitiva del otro juicio.

En el caso de que la Sala a la cual se le solicitó la acumulación, declare procedente la misma, considero que dicho caso debiera declararse nula la resolución expresa si del análisis que se haga de las constancias de autos se desprende que la misma fue emitida y notificada con fecha posterior a aquélla en la que se presentó la demanda de nulidad, lo anterior ya que se constituye como inseguridad jurídica para

el particular en contravención a los artículos 14 y 16 Constitucionales el que, a una misma instancia o petición le recaigan dos resoluciones que pudieran excepcionalmente tener sentidos contrarios.

Un precedente que considero de gran relevancia, es el sustentado por la Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis aislada siguiente:

**“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 a la de notificación de la resolución expresa. Esto tiene apoyo en el hecho de que la demanda ya está sometida a jurisdicción, también porque así se evita un ambiente de inseguridad jurídica para ambas partes y finalmente porque “acorde a los principios de audiencia y legalidad garantizados en los artículos 14 y 16 constitucionales, a una única instancia del particular debe recaer una única resolución por parte de la autoridad y consecuentemente también, una única decisión jurisdiccional ante un único conflicto. En cuanto a la negación ficta debe estudiarse el fondo y resolver de acuerdo a las constancias de autos.”

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

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 10, correspondiente al mes de octubre de 1988, Pág. 43.

A pesar de lo anterior, existe una tesis adversa a la anterior, sustentada por la Sala Superior del mismo Tribunal, en la cual consideró que sin apego a derecho, los juicios en los que se impugna una resolución ficta y una expresa no son acumulables, y por lo tanto deberán dictarse sentencias acordes a las constancias de cada juicio, tesis que establece lo siguiente:

**“NEGATIVA FICTA Y RESOLUCIÓN EXPRESA IMPUGNADAS.- NO SON ACUMULABLES AUN REFIRIÉNDOSE A LA MISMA PETICIÓN.-** Si la autoridad demandada por negativa ficta dicta 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 definitivas. En consecuencia, tampoco procede sobreseer en el primer asunto, sino dictar sentencia conforme las constancias de autos en cada juicio.”

Revisión No.748/78.- Resuelta en sesión de 6 de julio de 1979, por mayoría de 5 votos y uno más con los resolutivos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. José Teijeiro Narro.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No.9, correspondiente al mes de septiembre de 1988, Pág. 35.

A pesar del criterio anterior lo cierto es que en la práctica, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación deciden acumular los juicios en atención a la fracción III del artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, lo anterior ya que en estricto apego a derecho no podrían emitirse dos resoluciones respecto de un misma controversia, ya que pudiera existir la posibilidad de que ambas fueron contradictorias entre sí, razón por la que considero que debe convertirse en una obligación el

acumular los juicios seguidos en contra de una resolución negativa ficta y una expresa, recaídas ambas a la misma instancia o petición, debiendo normarse la anterior obligatoriamente.

Así mismo, considero necesario comentar la problemática que considero se presenta en los juicios que se tramitan en contra de una resolución negativa ficta y una expresa, ambas recaídas al mismo recurso.

En primer lugar, el particular cuando interpone un recurso o presenta una petición, y no es emitida una respuesta en el plazo de tres meses, tal como lo establecen los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, puede acudir a demandar ante el Tribunal Fiscal de la Federación la nulidad de la resolución ficta.

Llega a suceder, que una vez interpuesto y admitido a trámite el juicio de nulidad, sin que a la autoridad se le haya notificado tal proveído, el particular recibe la notificación de la resolución expresa, ante la cual se encuentra en la posibilidad y puede considerarse que en la obligación de inconformarse a través de un juicio distinto al promovido en contra de la resolución ficta, por lo que económicamente dicha situación le depara un perjuicio, obviamente, porque tendrá que pagar los servicios de su abogado por la tramitación de un segundo juicio de nulidad que se

origina por un mismo recurso o instancia intentada. En este sentido considero que la autoridad se encontraba en la posibilidad de notificar la resolución expresa ya que hasta ese momento desconoce que existe un juicio de nulidad producto del silencio en que incurrió.

No pasa desapercibido que ante la situación antes descrita, existen casos en los que el particular no llega a solicitar la acumulación del juicio de nulidad seguido en contra de la resolución expresa al interpuesto en contra de la resolución negativa ficta, y que ante tal situación las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, igualmente se encuentran impedidas para solicitar una acumulación de oficio cuando no existe medio alguno por el que se cercioren de la existencia del juicio seguido en contra de la resolución expresa, situación que considero, se convierte en un doble trabajo para las propias Salas del Tribunal aunque lógicamente se desconozca.

En este orden de ideas, considero que no existe forma alguna que impida que se emitan dos sentencias respecto de un mismo asunto, pero considero que una forma de evitar la pérdida de tiempo al tramitar una acumulación de dos juicios tramitados en distintas Salas, así como el evitar que se cobre a los particulares por parte de sus abogados más honorarios por tramitar una acumulación supuestamente complicada y por lo tanto tardada (considero que no necesariamente resultan complicadas las acumulaciones, sino que el tiempo que transcurre para que la Sala que atrae el juicio

reciba el expediente por acumular y emita la resolución interlocutoria respectiva, se convierte en un tramite que implica más tiempo del que originalmente se pudo haber calculado), debería de disponerse dentro del Código Fiscal de la Federación, la posibilidad de que el particular una vez que ha interpuesto juicio de nulidad en contra de una resolución negativa ficta, y la autoridad demandada le notifique la resolución expresa, al interponer el juicio de nulidad correspondiente, lo dirija ante la Ponencia de la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, que tramita el juicio de nulidad interpuesto en primer lugar, y así, se tengan a la vista ambos juicios y sea más ágil el tramitar en su caso la acumulación y en consecuencia el juicio contencioso administrativo se vuelva más ágil para llegar a la emisión de una resolución.

Ahora bien, opino que la consideración antes citada, le brindaría mayor seguridad jurídica a los particulares, a fin de que si bien el procedimiento administrativo fue tardado, el que se tramite ante el Tribunal Fiscal de la Federación no lo sea.

De igual forma, soy de la opinión que otra medida que debe adoptarse por el Código Fiscal de la Federación, a fin de solucionar las problemática que reviste el juicio contencioso motivo del presente trabajo es el que, se impida a la autoridad a la cual se le atribuye la resolución negativa ficta, que una vez que le sea notificado el acuerdo que admitió a trámite el juicio de nulidad en contra de la citada negativa,

notifique una resolución expresa respecto de la misma instancia, recurso o petición que motivó la ahora impugnada resolución negativa ficta, lo anterior ya que disminuiría el número de asuntos que tuvieran que acumularse, pero más importante sería el hecho de que si bien las leyes deben ser oportunas, en el sentido de que deben de responder al interés de la sociedad, se estaría cumpliendo con dicha oportunidad dentro del Código Fiscal de la Federación, ya que se evitaría que los particulares paguen los servicios de un abogado para que en su nombre se inconforme en contra de una resolución expresa a pesar de la controversia tramita en contra de la resolución negativa ficta, ambas motivos del mismo recurso o instancia.

Aunado a lo anterior, en la mayoría de los casos al particular, dentro del juicio contencioso administrativo seguido en contra de una resolución negativa ficta, conocerá los mismos motivos y fundamentos de la resolución expresa no notificada o notificada con posterioridad a la interposición del juicio de nulidad, no sólo a través de tal actuación, sino también al momento en que la autoridad formule su contestación de demanda, situación que fuera de constituirse como una seguridad jurídica para el particular, lo coloca en estado de indefensión ya que lo obliga a controvertir dos actos motivo de un mismo recurso, instancia o petición.

Es así como considero que el legislador debe de cuestionarse respecto a que tan oportuno resulta ser el Código Fiscal de la Federación, en cuanto a la regulación

de esta figura que considero tan interesante, como lo es la negativa ficta, lo anterior ya que si bien se instituyó como un forma de brindar seguridad jurídica a los particulares ante el silencio que las autoridades fiscales llevan a cabo respecto de una instancia o petición presentada por los particulares, lo cierto es que, soy de la opinión que debe ser tema de sus análisis, si la forma en que se encuentra regulado el procedimiento contencioso administrativo que se sigue en contra de dicho silencio realmente le brinda seguridad jurídica a los afectados.

## **CAPÍTULO V**

### **PROPUESTA DE REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN CUANTO AL DESARROLLO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SEGUIDO EN CONTRA DE RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA.**

### **5.1 Justificación de propuesta de reformas al desarrollo del Contencioso Administrativo Federal, en contra de resolución negativa ficta.**

Una vez analizada la problemática que presenta el juicio de nulidad o contencioso administrativo, en aquellos casos en que se impugna una resolución negativa ficta, crea convicción en la suscrita, de la ineficaz regulación que la legislación fiscal prevé para tal efecto.

Si bien la negativa ficta es una figura jurídica creada a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, con las lagunas que ha presentado a lo largo de su existencia, considero que si la intención del legislador al momento de instituir la presente figura, fue la de otorgarle una seguridad jurídica al particular en los casos en que al presentar una instancia ante la autoridad ésta no la resuelva y en consecuencia se pueda impugnar dicho silencio, lo cierto es que cuando el particular llega a esa etapa, considera oportuno demandar la nulidad de una resolución negativa ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación pero, lo cierto es que dicho juicio se ha convertido en una institución con resultado incierto debido a los criterios contradictorios existentes en las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Conforme a lo anterior, puede llegarse a la conclusión de que al momento de impugnar una resolución negativa ficta y como lógicamente debe ser, se espera obtener la declaratoria de nulidad por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, para lo cual deberá acudir a un verdadero experto en dicha institución, que tenga conocimiento de los diversos criterios imperantes en el Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de no cometer posibles errores que pongan en riesgo los intereses del particular.

Otra situación importante de resaltar es el hecho de que existen asuntos de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que son del interés o en su caso afectan a sectores necesitados de la sociedad, como lo son los pensionados del ISSSTE, quienes lógicamente no cuentan con los recursos necesarios para pagar los servicios de una asesoría legal especializada.

En base en lo anterior, se insiste en el hecho de que ante el silencio de las autoridades respecto de las instancias o peticiones que los particulares les formulan, surgió a la vida jurídica la institución de la negativa ficta; su indebida y escueta regulación trae como consecuencia que en muchas de las ocasiones el particular no obtenga el beneficio esperado a causa de diversos formalismos legales, situación que no debe seguirse permitiendo ya que se trata de una institución que fue creada

pensando en el beneficio de los gobernados que termina perjudicándolas por su falta de regulación expresa y oportuna.

Con la libertad que la presente investigación me permite, propongo como posible solución al problema, la que sustento en los siguientes puntos:

1.- Para disminuir la problemática que surge en los juicios contenciosos administrativos en contra de negativa ficta, la solución más efectiva a mi juicio sería, el realizar una reforma a los preceptos aplicables a dicha institución, reformas que verdaderamente impriman una seguridad jurídica a los gobernados al momento de acudir ante el Tribunal Fiscal a impugnar una resolución negativa ficta.

Reforma que traería como consecuencia que las resoluciones que emita el Tribunal no dependan de las jurisprudencias o tesis que se apeguen al criterio de cada una de las Salas que integran al Tribunal Fiscal, que provocan como resultado, la existencia de resoluciones contradictorias en juicios con idénticos o similares supuestos.

2.- Dentro de la reforma que a mi juicio debería sufrir el Código Fiscal de la Federación respecto a la negativa ficta, habría que imponerse como impedimento a las autoridades, la emisión de una resolución expresa con posterioridad a la fecha en

que se les notifica la admisión de demanda del juicio contencioso administrativo seguido ante una resolución negativa ficta.

3.- No pasa inadvertido el hecho de que a pesar de la reforma que sufra el Código Fiscal de la Federación, sigan existiendo lagunas al respecto, debido a los diversos supuestos que se llegan a presentar en el desarrollo del juicio de contencioso administrativo en contra de una resolución negativa ficta, razón por la que se considera la necesidad de que tanto la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación como la de los Tribunales del Poder Judicial sea específicamente razonada a fin de que no siga siendo una institución tan problemática para los gobernados.

## **5.2 Propuesta de reformas al Desarrollo del Contencioso Administrativo Federal, en contra de resolución negativa ficta.**

En tales condiciones, se propone una reforma al Código Fiscal de la Federación en los siguientes términos:

**Capítulo Único.-** Se reforman los párrafos primero y tercero del artículo 37, la fracción VI del artículo 208, la fracción IV del 209 y el párrafo primero del 212; se crean los párrafos cuarto y quinto del artículo 37, párrafo cuarto del 212,

artículo 215 Bis, fracción IV del 219 y párrafo tercero del 237, recorriéndose el tercero al cuarto y así sucesivamente, y; se deroga el párrafo segundo del artículo 215, todos del Código Fiscal de la Federación.

37.- Las solicitudes, recursos administrativos o cualquier otra instancia o petición que se formulen ante las autoridades fiscales o autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, deberán ser resueltas en el plazo que la ley establezca, o en su defecto en 3 meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar o que ésta se dicte.

...

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el particular presente el escrito que contenga el desahogo del requerimiento ordenado por la autoridad.

Para determinar la existencia de una resolución negativa ficta, se tomará aquella fecha en que fue presentada la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La negativa ficta existirá si de las pruebas aportadas por las partes se advierte que previa a la interposición de la demanda de nulidad se notificó ilegalmente o no se realizó la notificación de la resolución expresa. Contrariamente a lo anterior, la negativa ficta no se configurará si se acredita la legal notificación de la resolución expresa, llevada acabo con anterioridad a la interposición del juicio de nulidad.

208.- . . .

I a V.- ...

VI.- Los conceptos de impugnación. En el caso de negativa ficta, únicamente se harán valer en el escrito de demanda, los agravios respecto del silencio en que ha incurrido la autoridad, si se expresaran otro tipo de agravio no serán tomados en cuenta al emitir el fallo correspondiente. Al momento de formular la ampliación de demanda se tendrán que expresar los agravios que controviertan los motivos y fundamentos que la autoridad vierta sobre la resolución negativa ficta impugnada.

VII.- ...

...

209.- ...

I a III.- ...

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

V. a VII.- ...

...

212.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. En el caso de una negativa ficta y con excepción de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 200 del presente Código, la contestación de la demanda será formulada por la autoridad a la que se le atribuye dicha resolución negativa ficta. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, y la misma será formulada en los términos que dispone la parte inicial del tercer párrafo del artículo 200 del presente Código. Si no se produce . . .

...

...

A partir de que se notifique a la autoridad a la que se le atribuye la resolución negativa ficta, la admisión de la demanda de nulidad respectiva, se encontrará impedida para emitir y notificar una resolución expresa, esto último independientemente de que haya sido emitida con anterioridad a la notificación citada anteriormente.

215.-...

Se deroga el párrafo segundo.

...

215 bis.- En el escrito de contestación de demanda que formule la autoridad a la que se le atribuye la misma, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma, pudiendo ofrecer como prueba de su parte en su caso, la resolución expresa. La fundamentación y motivación de la resolución negativa ficta podrá referirse no sólo a las cuestiones de fondo del asunto controvertido, sino también a cuestiones procedimentales, en atención a lo dispuesto por el artículo 237 del presente Código. En caso de que no formule su contestación, se presumirá que no tuvo elementos para

desvirtuar la resolución negativa ficta impugnada, pero sin que ello impida que se conceda término a la parte actora para ampliar su demanda, siendo que en su caso, con las constancias que obren en autos se analice la legalidad de la resolución ficta.

Si durante la tramitación del juicio seguido en contra de una negativa ficta o después de concluido este, la autoridad notifica al particular la resolución expresa recaída a la misma instancia, el particular se encontrará en la posibilidad de que al impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el escrito respectivo sea dirigido a la Sala que conozca del primer juicio citado, a fin de que se provea sobre su posible acumulación, sobreseimiento o en su caso se emita la sentencia de fondo que proceda.

Si la citada notificación se lleva a cabo legalmente con anterioridad a la notificación que a la autoridad se le practique respecto de la admisión del juicio de nulidad seguido en contra de una resolución negativa ficta, el juicio contencioso administrativo que se inicie se tramitará conforme al párrafo que antecede.

219.- ...

I a III.- ...

IV.- Se impugne una resolución expresa y ya exista un juicio contencioso administrativo seguido en contra de una resolución negativa ficta , ambas motivo de la misma instancia , recurso o petición.

237.- ...

...

En el caso de un juicio seguido en contra de una resolución negativa ficta, las Salas podrán reconocer la validez de una resolución negativa ficta si ésta se apoya en una causa de improcedencia y sobreseimiento que sea debidamente acreditada por la autoridad.

...

...

## CONCLUSIONES

La negativa ficta surge en Francia como una forma de subsanar el retraso de la autoridades al contestar las peticiones de los particulares.

A un recurso, instancia o petición, generalmente le recae un acto administrativo, es decir, una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, pero excepcionalmente, lo único que obtiene el particular es un silencio de la autoridad, el cual puede tener un efecto positivo o negativo.

Las características del acto administrativo se encuentran reguladas por Ley, en este caso, la aplicable es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley de Procedimiento Administrativo del D.F y Código Fiscal de la Federación, en todas, el acto administrativo tiene como característica el ser externo y por escrito.

El acto administrativo cuyas características se encuentran previstas en los ordenamientos antes citados, es aquél atribuido a una autoridad cierta y competente, siendo que ante el silencio de la autoridad, se desconoce si la misma existe y si es competente.

En México, si bien la figura negativa ficta surge en la Ley de Justicia Fiscal, para subsanar igualmente la falta de rapidez de las autoridades para dar respuesta a los recursos o instancias promovidas por los particulares, lo cierto es que no fue debidamente reglamentada.

La figura negativa ficta ha evolucionado a la par del Código Fiscal de la Federación, pero no se puede decir que dicha evolución sea un sinónimo de que la figura que nos interesa, y dentro del juicio contencioso administrativo federal, tenga en la actualidad, una adecuada y suficiente regulación.

Si bien a través del Código Fiscal de la Federación se establece la existencia de la resolución negativa ficta, así como la forma en que esencialmente se desarrolla el juicio contencioso administrativo federal o juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es innegable que por los supuestos que se presentan en los mismos, la Jurisprudencia cobra un papel de gran importancia no sólo para esclarecer las lagunas que la Ley presenta, sino como una fuente que marca un camino único a seguir de entre los distintos criterios existentes en el propio Tribunal Fiscal de la Federación .

La negativa ficta es una figura prevista por el Código Fiscal de la Federación y por lo tanto, se configura respecto a todas aquellas instancias no resultas por

autoridades formal y materialmente fiscales, así también respecto a las autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales.

La resolución ficta cuya nulidad ha sido demandada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Fiscal de la Federación, debe subsistir aún ante la existencia de una resolución expresa siempre y cuando ésta no se hubiese notificado, se hubiese notificado con posterioridad a la presentación del juicio de nulidad o independientemente de cuando se haya notificado la resolución, ésta se hubiese practicado ilegalmente.

El desarrollo del juicio contencioso administrativo presenta una variedad de supuestos que no están previstos expresamente en la Ley y que encuentran una forma de regulación en la Jurisprudencia.

La escueta forma en que se regula a la negativa ficta dentro del Código Fiscal de la Federación, provoca que existan procedimientos y fallos en las distintas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación que se contraponen ante idénticos supuestos.

El Código Fiscal de la Federación evidentemente debe sufrir una reforma que realmente beneficie a los particulares ante la omisión de las autoridades de resolver sus recursos, instancias o peticiones de forma expresa en el tiempo previsto para tal

efecto y que si bien, por la falta de observancia en dicho término surge una ficción legal, que la impugnación de la misma sea a través de un procedimiento debidamente regulado, que le brinde seguridad jurídica a los particulares.

La negativa ficta, debe regularse de manera urgente en la Ley especial, Código Fiscal de la Federación, y no hacer uso y abuso de las jurisprudencias, tesis y precedentes que de manera adversa y muchas veces contradictoria dictan los órganos encargados de la impartición de justicia en este ámbito.

La reforma que se propone en el presente trabajo busca no sólo disminuir los supuestos que pueden provocar contradicción en los juicios y fallos que se tramitan y emiten respecto resolución negativa ficta, sino responder verdaderamente a los intereses de los particulares afectados por dicha figura, no en cuanto a su existencia sino en la forma en que se desarrolla el procedimiento contencioso administrativo seguido en su contra.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO MIGUEL  
TERORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
 EDITORIAL PORRÚA.  
 MÉXICO, 1997, 982 págs.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO  
VOLUMEN A-CH  
 EDITORIAL PORRÚA-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
 UNAM  
 MÉXICO, 1987, 810 págs.

GÓMEZ LARA CIPRIANO  
TEORÍA GENERAL DEL PROCESO  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
 MÉXICO, 1974, 327 págs.

LOMELÍ CEREZO MARGARITA  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA Y EVOLUCIÓN DEL  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
 TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.  
 MÉXICO, 1986, 25 págs.

MARGAIN MANAUTOU EMILIO  
INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO  
 EDITORIAL PORRÚA  
 MÉXICO 1997, 333 págs.

ROYO VILLANOVA ANTONIO  
ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. VOLUMEN I  
 EDITORIAL SANTAREN  
 VALLADOLID, 1952, 463 págs.

RUIZ FERNÁNDEZ JORGE  
DERECHO ADMINISTRATIVO II  
 LECCIONES DE CÁTEDRA UNAM.  
 DIVISIÓN DE UNIVERSIDAD ABIERTA.  
 MÉXICO, 1995, 429 págs.

SERRA ROJAS ANDRES  
DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I.  
 EDITORIAL PORRÚA.  
 MÉXICO, 1981, 765 págs.

STASSINOPOULOS MICHEL S.  
TRAITÉ DES ACTES ADMINISTRATIF  
 ÉDITORIAL ATHENAS  
 ATHENAS, 1954, 237 págs.

### OTRAS PUBLICACIONES

INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. MARIO G. REBOLLEDO F.  
 TERCERA PARTE  
 MAYO EDICIONES.  
 MÉXICO, 1976, 520 págs.

INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. AGUSTIN TELLEZ CRUECES  
 TERCERA PARTE, TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.  
 MAYO EDICIONES.  
 MÉXICO, 1977, 544 págs.

INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. AGUSTIÓN TELLEZ CRUCES  
 TERCERA PARTE  
 MAYO EDICIONES.  
 MÉXICO, 1979, 391 págs.

INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. AGUSTIN TELLEZ CRUECES  
 MAYO EDICIONES.  
 MÉXICO, 1981, 269 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.  
 AÑO XXIX. ENERO A DICIEMBRE DE 1965.  
 MÉXICO, 1966, 491 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
AÑO XXXV, No. 412 a 414.  
MÉXICO, 1971, 359 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
AÑO XXXVI, 4º TRIMESTRE 1972.  
MÉXICO 1972, 277 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
AÑO XL, NÚMEROS 472 A 474, SEGUNDO TRIMESTRE 1976.  
MÉXICO, 1976, 287 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
AÑO XL, No. 478 A 480.  
MÉXICO, 1976, 254 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
SEGUNDA ÉPOCA, No. 27, AÑO IV.  
MÉXICO, 1982, 446 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
SEGUNDA ÉPOCA, No. 30, AÑO IV.  
MÉXICO, 1982, 603 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
SEGUNDA ÉPOCA, No. 32, AÑO V.  
MÉXICO, 1982, 79 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 9, AÑO I.  
MÉXICO, 1988, 112 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 10, AÑO I.  
MÉXICO, 1988, 87 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 14, AÑO II.  
MÉXICO, 1989, 174 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 21, AÑO II.  
MÉXICO, 1989, 91 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 29, AÑO III.  
MÉXICO, 1990, 81 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 30, AÑO II.  
MÉXICO, 1990, 77 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 80, AÑO VII.  
MÉXICO, 1994, 72 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 89, AÑO VIII.  
MÉXICO, 1995, 105 págs.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
TERCERA ÉPOCA, No. 94, AÑO VIII.  
MÉXICO, 1995, 158 págs.

SEGUNDA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS.  
LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACIÓN.  
MÉXICO, 1993, 292 págs.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
NOVENA ÉPOCA, TOMO I, JUNIO 1995.  
MÉXICO, 1995, 775 págs.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
NOVENA ÉPOCA, TOMO II, SEPTIEMBRE 1995.  
MÉXICO, 1995, 795 págs.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
NOVENA ÉPOCA, TOMO II, MARZO 1996.  
MÉXICO, 1996, 1282 págs.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
NOVENA ÉPOCA, TOMO IV, SEPTIEMBRE 1996.  
MÉXICO, 1996, 952 págs.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
NOVENA ÉPOCA, TOMO VIII, OCTUBRE 1998.  
MÉXICO, 1998, 946 págs.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CINCUENTA AÑOS AL SERVICIO  
DE MÉXICO. 1936-1986. TOMO VI.  
FIDEICOMISO PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DERECHO FISCAL Y  
ADMINISTRATIVO  
MÉXICO, 1988, 930 págs.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 55 OBRA CONMEMORATIVA.  
TOMO I.  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACIÓN.  
MÉXICO, 1992, 410 págs.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
OCTAVA ÉPOCA, TOMO VII, ENERO 1991.  
MÉXICO, 1991, 867 págs.

## LEGISLACIÓN

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1938-1992  
DATALEX, INFORMACIÓN LEGISLATIVA MEXICANA.  
MÉXICO, 1992, 291 págs.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. TOMO I  
MÉXICO 1998, 155 págs.

LEY DE JUSTICIA FISCAL  
REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.  
MÉXICO, 1937, 90 págs.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL  
ANÁLISIS Y COMENTARIOS, IGNACIO ORENDAIN KANHARDT  
EDITORIAL THEMIS  
MÉXICO, 1996, 66 págs.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRÚA  
MÉXICO, 1988, 1078 págs.