

# La Negativa Ficta en Materia Fiscal

(Un medio de defensa en contra de la incertidumbre)

EDGAR HERNÁNDEZ CARMONA

Profesor de la Universidad Iberoamericana.

## INTRODUCCION

UNA DE LAS características primordiales de un "Estado de Derecho" es proveer a los particulares de medios de defensa eficaces en contra de los actos de autoridad que lesionen sus intereses.

Es posible decir que en este campo el Derecho Mexicano ha tenido una gran tradición y que el "Amparo", institución profundamente mexicana, ha sido una de sus grandes aportaciones al Derecho Universal, como uno de los mejores sistemas de defensa del ciudadano frente a los actos de autoridad que lesionan sus Garantías Individuales. Dentro de las características del "Amparo" se encuentra que el control de la Constitucionalidad y de la legalidad de los actos autoritarios es encargado al Poder Judicial, encarnado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en los Tribunales Federales.

Ahora bien, tratándose de actos administrativos, el Amparo se ha visto complementado por la creación de nuevos medios de defensa ante las propias autoridades administrativas, en los cuales se pide a la autoridad que emitió el acto o a su superior jerárquico que revoque la actuación administrativa impugnada y se le dan las razones para ello. Este sistema de medios de defensa ante las propias autoridades emisoras de los actos impugnados tiene grandes ventajas, entre otras que se evita el recargar de trabajo a los Tribunales Federales con la interposición de "Amparos" en contra de todos los actos con los que los particulares estén inconformes, pues en muchos casos el recurso o medio de defensa ante las autoridades emisoras son resueltos favorablemente al particular, con lo que este medio de defensa se convierte en un verdadero cedazo de los problemas que llegarán a la Justicia Federal.

Un avance mayor todavía en la implantación de medios de defensa para los particulares es la creación de Tribunales Administrativos, dotados de

autonomía para dictar sus fallos y con competencia para juzgar la legalidad de las actuaciones de las autoridades administrativas. Estos Tribunales no pertenecen al Poder Judicial, sino que son Tribunales dentro de la Administración Pública. El ejemplo más significativo de la creación de estos Tribunales en nuestro sistema jurídico, que en esto se inspiró fundamentalmente del Derecho Francés, es la creación del Tribunal Fiscal de la Federación por medio de la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 1o. de enero de 1937. Respecto de la autonomía de este órgano se dice lo siguiente en la exposición de motivos de dicha ley:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo...; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace... Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea...”

El juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido, desde la creación de este Cuerpo Colegiado, uno de los medios de defensa que con mayor constancia y seguridad han garantizado un clima de legalidad y justicia en el Derecho Tributario.

Dentro del Derecho Procesal Fiscal se pueden encontrar figuras de una enorme peculiaridad que constituyen características propias de esta rama del Derecho Adjetivo. Una de estas figuras de gran peculiaridad es la **NEGATIVA FICTA**, cuya esencia consiste en atribuir un efecto negativo al silencio de las autoridades fiscales frente a las instancias y solicitudes que les hagan los particulares.

La negativa ficta como figura procesal se encuentra íntimamente vinculada con una de las garantías consagradas en el Capítulo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el Derecho de Petición.

El objetivo de este trabajo es estudiar con alguna profundidad esta figura procesal que en opinión del autor constituye un instrumento que garantiza la posibilidad de defensa del ciudadano en contra de la incertidumbre jurídica y que tiende a realizar ese “Estado de Derecho” en el que el particular tiene siempre una vía de defensa en contra de los actos autoritarios que le perjudican.

Aunque se abordaran diversos aspectos en el trabajo, tales como la constitucionalidad de la figura y sus diferentes manifestaciones en otras ramas

del Derecho distintas al Fiscal, desde ahora se apunta que el aspecto más importante del estudio tratará de desentrañar la mecánica procesal de los juicios de nulidad seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en contra de las llamadas "Resoluciones Negativas Fictas" configuradas por el silencio de las autoridades fiscales frente a las instancias o peticiones que les presenten los particulares.

## LA NEGATIVA FICTA

### 1. *El Derecho de Petición.*

El artículo 80. Constitucional reconoce la siguiente garantía: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de darlo a conocer en breve término al peticionario".

El "Derecho de Petición" puede clasificarse dentro de las garantías que tutelan la libertad de acción de los individuos. Su objeto primordial es no sólo garantizar el derecho del particular a hacer peticiones o solicitudes ante las autoridades, sino fundamentalmente el que la autoridad se encuentre vinculada a emitir un acuerdo escrito sobre la petición realizada.

Debe señalarse que la garantía contenida en el artículo 80. Constitucional no prejuzga sobre el sentido favorable o desfavorable del acuerdo que recaiga a la petición, o incluso de otro tipo de respuesta como el desechamiento de la petición, sino que únicamente establece que la autoridad deberá emitir un acuerdo escrito respecto de ella y darlo a conocer al peticionario en breve término. Así lo ha reconocido la Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes tesis:

"Tesis 187. PETICION DERECHO DE. Las garantías del artículo 80. Constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

Jurisprudencia 1917-1965: Tercera Parte, Pág. 224".

"Tesis 189. PETICION DERECHO DE. La garantía que otorga el artículo 80. Constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a

toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario.

Jurisprudencia 1917-1965: Tercera Parte. Pág. 228".

De lo anterior se debe concluir que es un derecho fundamental del ciudadano, garantizado por la Constitución, el que las autoridades contesten o emitan acuerdos escritos en respuesta a las peticiones que les sean formuladas por escrito y en forma respetuosa. Debe agregarse que por un principio de seguridad jurídica, para evitar el estado de incertidumbre, el acuerdo debe ser comunicado al peticionario en "breve término".

Sobre este punto de la garantía del "Derecho de Petición" podría abundarse mucho más, y señalarse por ejemplo: ¿Qué es funcionario?, ¿qué es empleado?, ¿quiénes son los obligados al cumplimiento y respecto de la garantía?, ¿qué es Materia Política?, ¿quiénes son ciudadanos?, etc., sin embargo el objetivo de este trabajo no es ser un tratado de la garantía que se comenta, y en consecuencia baste la breve mención que se hace sobre el tema, que sirve como presupuesto de la exposición que se hará sobre la negativa ficta, institución que se encuentra íntimamente vinculada con la garantía que se comenta.

## 2. *El Silencio Administrativo; sus Consecuencias Jurídicas.*

Se ha visto que la Constitución garantiza a los ciudadanos el que deba recaer un acuerdo escrito a toda petición que éstos formulen ante las autoridades y que por un principio de seguridad jurídica dicho acuerdo debe ser comunicado en "breve término" al peticionario. Sin embargo, como una situación de hecho, sucede que en muchas ocasiones, a veces por exceso de trabajo, a veces por indolencia del funcionario que debe emitir el acuerdo, los particulares no pueden obtener ese acuerdo escrito que resuelva su petición y quedan en un estado de incertidumbre jurídica.

El remedio jurídico que prevé la propia Constitución para estos casos de incertidumbre jurídica, sería el juicio de amparo ante los Tribunales Federales, previsto en los artículos 103 y 107 Constitucionales. En este caso procedería el amparo con fundamento en la fracción I del artículo 103, por un acto de autoridad violatorio de las garantías individuales.

Este juicio, que en los términos de la Ley de Amparo, procederá ante los Juzgados de Distrito, tendrá por objeto, según lo señala el artículo 80 de ese ordenamiento, el restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando

sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, lo que la misma garantía exige.

Lo anterior quiere decir que un amparo promovido por violación a la garantía consagrada en el artículo 8o. Constitucional, por falta de acuerdo recaído a la petición realizada, tendrá como efecto el ordenar a la autoridad responsable el emitir el acuerdo respectivo, cumpliendo así con la garantía violada.

Debe destacarse el hecho de que si bien es cierto que el amparo es el medio jurídicamente idóneo para subsanar el estado de incertidumbre que se provoca cuando el particular no obtiene respuesta a sus solicitudes, también es cierto que desde un punto de vista práctico resulta un medio dilatado pues se requiere la tramitación y substanciación de un juicio con todas sus partes, únicamente para el efecto de que se ordene a la autoridad el emitir el acuerdo.

La situación anterior ha dado como resultado la necesidad de buscar nuevas soluciones al problema de la incertidumbre de los particulares ante autoridades que no respondan a sus solicitudes.

Una solución que se ha dado a este problema ha sido el dar efectos jurídicos al silencio de la autoridad, efectos que tienen el carácter de una ficción jurídica, o presunción que puede ser favorable o desfavorable a la petición que haya hecho el particular.

El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra de "Derecho Administrativo" nos dice lo siguiente:

"Es necesario por lo tanto, que esa abstención de la autoridad administrativa tenga un determinado efecto jurídico, que elimine los obstáculos de la inactividad administrativa...

La mejor solución adecuada es aquella que estima que si pasado un término limitado no se obtiene una respuesta de la administración, *debe presumirse que hay una resolución negativa*". (Editorial Porrúa, México, 1976, Tomo I, Pág. 254).

La opinión del maestro Serra Rojas resulta un tanto discutible, pues "la mejor solución" a la que él se refiere resulta bastante cómoda para la autoridad, de tal manera que ésta puede estar tranquila y no sentirse demasiado presionada a emitir el acuerdo en el "breve" término al que se refiere el artículo 8o. Constitucional, al considerar que en el peor de los casos su indolencia será interpretada en sentido negativo al particular. Tal vez el presumir una respuesta en sentido afirmativo al particular, si la autoridad

no responde en cierto tiempo, resultaría una solución que vincularía más a la autoridad a cumplir con la garantía del artículo 80. Lo dicho no debe considerarse como una impugnación de inconstitucionalidad de la solución propuesta por el maestro Serra Rojas, la cual es acogida por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 92, pues incluso más adelante sostendré que es perfectamente congruente con la garantía aludida, pero sí debe tomarse como una reserva a lo categórico y general de la afirmación hecha por el insigne tratadista. En mi opinión tal afirmación debe matizarse y llegar a una solución en que sean las circunstancias del caso las que lleven al legislador a determinar los efectos que deben presumirse del silencio de la autoridad una vez que haya transcurrido un término limitado.

Al respecto debe señalarse que existen en nuestro Derecho diversos ejemplos de silencio de la autoridad administrativa al cual se le otorgan efectos, que no siempre son el de presumir una resolución negativa.

El artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo que se refiere a las diversas causas por las cuales la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta de Conciliación y Arbitraje en su caso, podrán negar el registro a los sindicatos que así lo soliciten, señala en su párrafo final lo siguiente:

“Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y *si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales*, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes a expedir la constancia respectiva”.

El artículo 163 tercer párrafo de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares dice textualmente:

“Las resoluciones y recomendaciones que apruebe la Comisión (Nacional Bancaria) serán comunicadas después de cada sesión al Secretario de Hacienda y *serán firmes si dicha autoridad hace presente su aprobación, o no ejercita su veto suspensivo o su desaprobación dentro del término de 10 días de su notificación*”.

El artículo 72 Constitucional que se refiere al procedimiento para la aprobación de las leyes señala en su inciso b):

“b) *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles...*

Los anteriores son casos en que el silencio de la autoridad tiene un efecto “aprobador” o “afirmativo” con respecto a la solicitud o instancia que se le ha presentado. Debe anotarse que los efectos del silencio administrativo son aplicables no sólo a instancias o solicitudes presentadas por los particulares ante las autoridades, sino que también se aplican a procedimientos seguidos entre diversas autoridades en los que el silencio de una de ellas presume la aprobación de un acto realizado por otra, como es el caso de los últimos dos ejemplos citados.

Ejemplos de silencio administrativo con efectos “negativos” o “desaprobadores” serían los siguientes:

El artículo 27 Constitucional señala en el párrafo tercero de su fracción XII:

*“Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior (aprobar o modificar el dictamen de las Comisiones Mixtas), dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal”.*

El artículo 92 del Código Fiscal de la Federación dice textualmente:

*“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”.*

De los anteriores ejemplos se debe inferir que en nuestro Derecho no se ha optado por establecer una regla general para los efectos que se den al silencio administrativo y que en cada caso concreto las disposiciones aplicables señalan la solución, en uno u otro sentido, dependiendo de las características especiales del caso.

Ahora bien, debe señalarse que aún en el caso de silencio administrativo con efectos negativos, el dar efectos de silencio de la autoridad resulta una solución más conveniente que la tramitación de amparos por violación al artículo 80, Constitucional, ya que en el caso de los efectos negativos del silencio de la autoridad, una vez que se configuran éstos, el particular tiene abiertas las puertas para poder hacer valer los medios de defensa que considere oportunos, ahorrándose la tramitación del amparo que sólo tendrá como efecto el obligar a la autoridad a dar una respuesta que puede ser igualmente negativa.

### 3. *Constitucionalidad de los Efectos del Silencio Administrativo.*

Resulta oportuno cuestionar en este momento la constitucionalidad de esta figura cuyo estudio se inicia.

¿Es constitucionalmente posible que puedan atribuirse efectos jurídicos al silencio de las autoridades?

¿Es constitucionalmente correcto que esos efectos puedan ser adversos a los particulares?

El segundo párrafo del artículo 80. Constitucional dice que “*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario*”.

De acuerdo con el texto de ese precepto parece ser que la respuesta o el acuerdo que recaiga a la petición deberá ser necesariamente escrito, de donde debe inferirse que una disposición que atribuye efectos al silencio o inactividad la autoridad estaría al margen del precepto constitucional.

No obstante esta primera impresión, consideramos que debe precisarse cuál es el efecto de la Garantía y cuál fue el espíritu del Constituyente para determinar si efectivamente la contradicción es real o sólo aparente.

Ya se ha dicho que el artículo 80. lo que pretende garantizar fundamentalmente es que no se suscite el estado de incertidumbre para el particular cuando la autoridad no responde a sus solicitudes, ahora bien, ¿se puede considerar que ese espíritu del precepto es violado cuando al silencio se le da un efecto?; ¿es violado el espíritu del precepto cuando se evita el estado de incertidumbre al presumir que por el simple transcurso de cierto tiempo, sin que medie respuesta de la autoridad, esa respuesta se ha configurado, ya sea favorable o desfavorablemente?, creemos que la respuesta debe ser en sentido negativo. Sin dejar de desconocer que puede ser una opinión discutible, pues parece ir en contra del texto literal del precepto, creemos que la interpretación más jurídica es aquella que busca desentrañar el verdadero espíritu del precepto, sobre todo tratándose de las Garantías Individuales, y en ese sentido debe señalarse que el atribuir efectos jurídicos al silencio de la autoridad es algo perfectamente congruente con el espíritu del precepto Constitucional que busca evitar el estado de incertidumbre de los particulares, y aún creemos que es posible decir que resulta una solución más avanzada que la planteada por el artículo 80., pues esta solución encara el problema de las situaciones de hecho que se dan al margen de la Constitución.

Por otro lado, el hecho de que en algunos casos los efectos de ese silencio pueden ser negativos o desfavorables a la petición realizada tampoco es contrario a los textos constitucionales.



Parecería en principio que se infringe lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional que prohíbe que nadie pueda ser privado de la vida de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, pues se estaría privando al particular de un derecho sin haberlo oído y vencido en juicio cuando se considerara denegada su petición por el simple silencio de la autoridad sostenido por cierto tiempo. Sin embargo, la anterior es una impresión falsa, pues debe tomarse en cuenta que en contra de esa negativa, configurada por el silencio de la autoridad y el transcurso del tiempo, podría defenderse el particular afectado. En caso de que las leyes ordinarias no previeran ningún medio de defensa, procedería el juicio de amparo indirecto, ante Juez de Distrito, en el que se debería alegar violación a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales, aduciendo las diversas razones por las cuales la autoridad debió resolver favorablemente la petición, para demostrar la ilegalidad de la actuación de aquélla y configurar la violación a la garantía de legalidad prevista en los aludidos preceptos constitucionales. Hay casos en que las propias leyes ordinarias conceden medios de defensa expuestos en contra de las resoluciones desfavorables a los particulares configuradas por el silencio de las autoridades durante cierto tiempo, tal sería el supuesto del Código Fiscal de la Federación que en su artículo 192, fracción IV reconoce expresamente la posibilidad de impugnar en juicio de nulidad las resoluciones “negativas fictas” configuradas en los términos del artículo 92 del mismo ordenamiento.

De lo anterior debe desprenderse que ni aún en el caso de que los efectos del silencio de la autoridad sean desfavorables al particular puede considerarse que esta figura sea anticonstitucional.

A mayor abundamiento debe señalarse que aun cuando se considerara que esta figura va más allá del texto constitucional que exige “acuerdo escrito” por parte de la autoridad ante quien se presente la solicitud o petición, no creemos que esta supuesta “inconstitucionalidad” sea contraria a los intereses de los particulares y creemos que no sería posible atacar de inconstitucional esta figura en un amparo contra leyes, pues haría falta un elemento fundamental del juicio que sería el agravio o “afectación de intereses jurídicos del quejoso” en cuya ausencia es improcedente el juicio de amparo según lo señala la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo. Efectivamente, aunque pudiera alegarse contravención al texto del artículo 8o., no podría acreditarse el agravio o afectación de intereses jurídicos, pues esta figura no afecta sino que beneficia al particular al darle la posibilidad más expedita de hacer valer sus medios de defensa, en el caso de que el silencio tenga efectos negativos, y menos aún podría acreditarse

el “agravio” en el caso en que el silencio tenga efectos positivos. El criterio que ha sido expuesto fue sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el Amparo en Revisión 338/78, en el que se dijo lo siguiente respecto de la Negativa Ficta en Materia Fiscal:

“NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL. AMPARO IMPROCEDENTE. *No es legalmente posible reclamar en amparo la inconstitucionalidad de la negativa ficta que se hace derivar de la falta de contestación por parte de la autoridad fiscal, al ocurso de un particular, pues en términos del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, lo procedente para la impugnación de esa negativa a que se refiere el precepto mencionado, es el juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como lo establecen los artículos 168, 192 fracción IV, 194 y 195 del ordenamiento precitado, y 22 fracción II de la Ley Orgánica de dicho Tribunal. Por lo que, el amparo que se promueve contra dicha negativa sin acudir previamente al Tribunal Fiscal de la Federación resulta improcedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo.*

Amparo en Revisión 338/78 Carlos Cubas González, 22 de junio de 1978.—Unanimidad de votos. Tesis importantes sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en la Tercera Parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1978. Pág. 132”.

Aunque el argumento central de la tesis que se cita es la falta de definitividad del acto reclamado, para declarar improcedente el juicio de amparo, la misma resulta ilustrativa para confirmar el criterio de que la figura que se estudia, al menos en Materia Fiscal, no causa perjuicio pues abre la posibilidad inmediata de un medio de defensa específico ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

De todo lo anterior se debe concluir que esta figura no puede ser tachada de contraria a la Constitución y que en todo caso podría hablarse de una figura que ha dejado atrás las soluciones previstas en la Constitución, que va más allá de ella, pero ampliando la garantía consagrada en el artículo 8o.

#### 4. *La Negativa Ficta en Materia Fiscal*

Una vez hechas las disgresiones anteriores sobre el Derecho de Petición, el Silencio Administrativo, sus efectos y la Constitucionalidad de esa figura,

mismas que tienen el carácter de elementos preliminares al verdadero objeto de este trabajo, conviene abordar el tema central del mismo que es precisamente la Negativa Ficta en Materia Fiscal.

El artículo 92 del Código Fiscal de la Federación dice textualmente:

“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”.

Puede decirse que esta disposición del Código Tributario viene a ser reglamentaria de lo dispuesto por el artículo 80. Constitucional e incluso, como ya se dijo, un progreso en la solución propuesta por el precepto de la norma fundamental.

La parte más importante de este precepto es aquella que consagra que el silencio de las autoridades se considerará como respuesta negativa. A esta figura el propio Código en otras de sus disposiciones la llama “Negativa Ficta”.

Los elementos que configuran la “Negativa Ficta” son los siguientes:

- a) Instancia o Petición formulada a la autoridad.
- b) Silencio de la autoridad.
- c) Que el silencio a que se refiere el inciso anterior se prolongue por un plazo que exceda del que la ley fije para que la autoridad resuelva la instancia o petición, o que se prolongue por un plazo de 90 días cuando la ley no consagre ningún término en el que deba ser resuelta la instancia.

Respecto de los elementos constitutivos de la Negativa Ficta existen diversas tesis tanto del Poder Judicial de la Federación como del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación que sostienen el criterio que se sustenta en la enumeración anterior. Al respecto son ilustrativas:

**NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA POR EL SOLO HECHO DEL TRANSCURSO DEL TIEMPO SEÑALADO EN LA LEY.**—Es indudable que la negativa ficta se configura por el solo hecho de que como preceptúan los artículos 92 y 192 fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, *transcurrido el término de noventa días sin que se hubiere dictado resolución alguna respecto de la solicitud formulada por la promovente*, circunstancia que se comprueba si se toma en consideración que del 5 de agosto de 1972, fecha en que se interpuso el recurso de inconformidad, al 29 de junio de 1973 en que se presentó

la demanda ante el Tribunal Fiscal, transcurrió con exceso el término de 90 días requerido para que se configure la negativa ficta, lo cual además reconocieron las partes.

Amparo en Revisión 66/76 Multi Clean de México, S. A. 15 de enero de 1976. Unanimidad de votos. Precedentes Importantes Sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en la Tercera Parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1976. Pág. 207.

**NEGATIVA FICTA. UNA VEZ CONFIGURADA E INICIADO EL JUICIO FISCAL CORRESPONDIENTE, LA AUTORIDAD NO PUEDE DESVIRTUARLA MEDIANTE RESOLUCION EXPRESA.—***Si la autoridad ante la que se promovió el recurso, no dicta resolución dentro del plazo de noventa días concedido por la ley, por el solo transcurso de este plazo se configura 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.*

Amparo en Revisión 693/75 Multi Clean de México, S. A. 15 de enero de 1976. Precedentes Importantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en la Tercera Parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1976. Pág. 208.

**NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA NO OBSTANTE QUE EXISTAN ACUERDOS DE TRAMITE.—**La negativa ficta acorde con su estructura jurídica, opera sobre la base de una falta de respuesta o comunicación entre la autoridad administrativa y el particular que ha presentado ante la misma alguna solicitud, sin que se destruya la configuración de dicha negativa, porque la autoridad haya realizado diversos trámites de carácter administrativo, toda vez que la falta de respuesta que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación consiste esencialmente en no dictar resolución definitiva en la instancia planteada.

Resolución emitida por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación el 6 de octubre de 1971 en el recurso de revisión 121/71/2203/79. Publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente el cuarto trimestre de 1971, Pág. 39.

Resulta necesario destacar de las tesis anteriores la sustentada por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, pues la misma corta de raíz la posibilidad de que el término que tiene la autoridad para emitir la respuesta a la instancia formulada se prolongue, al establecer con claridad que los acuerdos de trámite no interrumpen dicho término y que si el mismo ha transcurrido sin que se haya emitido la resolución correspondiente al fondo, la negativa ficta se ha configurado.

Resulta necesario también el señalar que el término de noventa días al que se refiere el artículo 92 del Código Fiscal es un elemento de carácter subsidiario, que opera a falta de término establecido en la ley, de donde se debe inferir que puede haber casos en los que la negativa ficta se podrá configurar antes o después de 90 días, dependiendo de lo que la ley señale respecto de la instancia que se formule. Resulta ilustrativo mencionar que el artículo 159 del Código Fiscal de la Federación que se refiere a las normas conforme a las cuales se resolverán los recursos administrativos que no tengan señalado trámite especial indica el término en el que la autoridad debe resolver el recurso. Su fracción VII señala que la autoridad encargada acordará lo que proceda sobre su admisión y la de las pruebas ofrecidas ordenando su desahogo *dentro del improrrogable plazo de 15 días*. Su fracción VIII dispone que vencido el plazo para la rendición de las pruebas, la autoridad dictará resolución en un término *que no excederá de 30 días*. Relacionando estas dos fracciones resulta que tratándose de recursos administrativos en materia fiscal que no tengan señalado trámite especial, la autoridad tendrá un término de 45 días para emitir su resolución de fondo y que si en el mismo dicha resolución no es emitida, conforme a lo dispuesto por el artículo 92 del mismo ordenamiento, se habrá configurado una negativa ficta. Por otro lado es necesario aclarar que dentro del plazo la autoridad debe no sólo emitir su resolución sino incluso notificársela al promovente, pues de lo contrario para éste no ha habido respuesta y puede legítimamente promover un juicio de nulidad en contra de la negativa ficta que se haya configurado por tal falta de respuesta. Este criterio es también sustentado por los órganos del Poder Judicial de la Federación como se puede ver a continuación con la tesis que se cita:

**NEGATIVA FICTA. LA RESOLUCION EXPRESA NO NOTIFICADA HACE PROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD.**—Si la autoridad demandada solicita el sobreseimiento del juicio de nulidad porque sí dio contestación a la solicitud planteada por la actora y la Sala Fiscal correctamente negó el citado sobreseimiento *porque en*

*autos no se acreditó que aquella contestación hubiese sido notificada a la actora*, tal apreciación no vio la garantías individuales.

Amparo Directo 230/76 Casa Chapa, S. A. 23 de junio de 1976. Unanimidad de votos.—Precedentes Importantes sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en la Tercera Parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1976. Página 206.

Una vez que se dan los elementos a que se ha aludido se configura la "Negativa Ficta". El nombre viene de que este silencio de la autoridad ante una petición del particular, sostenido por el término correspondiente, tendrá los efectos de una resolución o respuesta negativa o desfavorable a la petición realizada. Se añade lo de "ficta" porque es una respuesta que en realidad no se ha dado, sino que se presume.

La mayor importancia de esta figura es que aun en ausencia de respuesta expresa de la autoridad, el particular tiene abiertas las puertas para hacer valer un medio de defensa.

El medio de defensa que se puede hacer valer es el juicio de nulidad ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 192 del Código Fiscal señala el lugar y plazos de presentación de la demanda para iniciar el juicio y dice textualmente en su fracción IV:

"Art. 92.—La demanda deberá ser presentada directamente al Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada, excepción hecha de los casos siguientes: . . .

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

De la anterior disposición se debe inferir que en todos los casos de resolución expresa, el término para presentar la demanda es de 15 días a partir de aquél en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución que se impugne, pero que tratándose de negativa ficta no existe plazo, pudiéndose presentar en cualquier tiempo siempre que la negativa ya se haya configurado. El precepto aludido agrega que es necesario también que no se haya dictado resolución expresa.

La demanda deberá presentarse ante la Sala Regional que corresponda al domicilio de la autoridad que no haya contestado la instancia o petición del particular, en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

5. *Peculiaridades de los Juicios de Nulidad en los que se impugnan "Negativas Fictas"*

El artículo 16 Constitucional exige que todo acto de autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado, es decir, que exprese las disposiciones legales en que se haya apoyado la autoridad al emitirlo y los fundamentos de hecho, las circunstancias o razones que han llevado a la autoridad a considerar que en el caso se configuraban los supuestos normativos de las disposiciones aplicadas.

Esta Garantía de Fundamentación y Motivación tiene dos sentidos, en primer lugar procurar que la autoridad actúe con estricto apego a la ley, y en segundo lugar, no menos importante, dar al particular la oportunidad de defenderse en contra de ese acto de autoridad al darle a conocer los fundamentos y motivos del mismo, y permitirle combatirlos en algún medio de defensa.

Tratándose de la negativa ficta, hay una resolución que afecta los intereses del particular, pues le resuelve en forma desfavorable una petición o instancia realizada, pero se desconocen los fundamentos y motivos de esa resolución. Lo anterior da como resultado una serie de peculiaridades de los juicios seguidos en contra de este tipo de resoluciones.

La parte final del artículo 195 del Código Fiscal; la parte final del 204 y el 194 del mismo ordenamiento disponen textualmente:

"Art. 195.—...Si se demanda la nulidad de una negativa ficta, deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad".

"Art. 204.—En la contestación a la demanda en caso de negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma".

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

Las anteriores disposiciones, dan la pauta para establecer el procedimiento a seguir en el caso de impugnación de la negativa ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En primer término, junto con la demanda deberá exhibirse una copia de la instancia no resuelta por la autoridad. En cuanto a los requisitos de la demanda, ésta deberá contener los marcados en las fracciones I, II y III del Artículo 193. Técnicamente no es posible que en el escrito de demanda en contra de una negativa ficta se señalen conceptos de anulación, pues el actor no conoce los fundamentos y motivos de la resolución y en consecuencia no puede impugnar algo que no conoce. Uno de los elementos más importantes que sí debe contener la demanda en estos casos es el acreditar que la negativa ficta se ha configurado. Para lo anterior se debe señalar la fecha en que se presentó la instancia, para lo cual se acompaña la copia sellada de la misma, señalar el término en que la autoridad debió resolver y señalar que ha transcurrido dicho término sin que la autoridad lo haya hecho.

Una vez presentada la demanda, se designará magistrado instructor quien admitirá la demanda si la misma cumple con los requisitos legales y ordenará correr traslado a la autoridad demandada.

La contestación a la demanda es uno de los momentos más importantes en estos juicios, pues es aquí en donde la autoridad deberá fundar y motivar su negativa, tal y como lo dispone la parte final del artículo 201 del Código Fiscal.

En contra de los fundamentos y motivos dados en la contestación a la demanda, el actor deberá señalar conceptos de nulidad que serán ofrecidos por medio de la ampliación a la demanda a la que se refiere el anteriormente citado artículo 194.

Finalmente y por una aplicación analógica de los artículos 200, 201 y 202 del Código Fiscal, se correrá traslado a la autoridad de la ampliación a la demanda para que produzca una contestación a la ampliación de la demanda en la que pueda sostener la validez de la resolución impugnada y pueda expresar las cuestiones a las que se refiere el artículo 202.

Debe señalarse que mientras que en el juicio de nulidad que se sigue en contra de una resolución expresa, la litis se forma por la resolución, la demanda y la contestación, en los juicios seguidos en contra de resoluciones negativas fictas, la litis se forma por la contestación a la demanda en la que se dan los fundamentos de la resolución negativa que recayó a la instancia promovida; la ampliación a la demanda en la que se dan los conceptos de anulación del actor; y la contestación a la ampliación a la demanda en la que se sostiene la validez de la resolución impugnada. No puede con-



siderarse que la demanda forme parte de la litis pues en ella no se expresan cuestiones de derecho tales como conceptos de nulidad, sino que en estos casos únicamente tiene el objeto de ser el medio por el cual se denuncie al Tribunal la existencia de una negativa ficta cuya nulidad se reclama.

Ahora bien, aunque técnicamente es correcto lo aseverado en párrafos anteriores en el sentido de que en la demanda no deben señalarse conceptos de nulidad, pues no se conocen los fundamentos y motivos que se pretenden combatir, como situación de hecho puede llegar a suceder que el particular conozca por otros medios o presuma cuáles serán los fundamentos de la resolución y pretenda combatirlos desde la demanda, sin hacer posteriormente su ampliación. En estos casos creemos que aunque no es técnico el proceder del actor al señalar conceptos de anulación desde la demanda, por razones de equidad, por respeto a la garantía de audiencia y por una interpretación del artículo 229 del Código Fiscal que señala que en la sentencia se examinarán todos los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación, tales conceptos de anulación sí deberán estudiársele y al respecto resulta aplicable la siguiente tesis de la justicia federal:

**NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FISCAL ESTA OBLIGADO AL EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE OPOSICION 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 ese 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.

Amparo Directo 756/75. Santana y Ceballos, S. A. 29 de enero de 1976. Unanimidad de votos. Tesis importantes sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicadas en la tercera parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1976, Pág. 204.

La contestación a la demanda, como ya se ha dicho, es el momento más importante en un juicio en el que se impugna una negativa ficta y es el documento que determina las posibles modalidades que pueda tener el juicio.

En la contestación a la demanda pueden plantearse las siguientes hipótesis:

a) Puede ser que la autoridad conteste diciendo que la instancia o petición del particular es fundada y que en consecuencia se accederá a lo solicitado. En este supuesto pueden distinguirse también dos situaciones:

a') Que la autoridad conteste en los términos indicados y que anexe copia de una resolución favorable al actor.

a'') Que conteste en los mismos términos, pero sin acompañar copia o resolución alguna favorable al actor.

b) Puede ser que la autoridad conteste la demanda señalando que la negativa tiene el carácter de desechamiento de la instancia del particular pues la misma no cumplió con algún requisito de procedibilidad, tal como que la instancia hubiera sido presentada en tiempo o que el peticionario no justificara su personalidad en el caso de que no obrara a nombre propio, etc.

c) Puede ser que la autoridad conteste señalando fundamentos y motivos respecto del fondo de la cuestión solicitada, fundando y motivando la negativa a la solicitud hecha por el particular.

En cualquiera de estas hipótesis el Tribunal deberá notificar personalmente al actor el acuerdo por el que se tenga por contestada la demanda y deberá acompañar a dicho acuerdo copia de la contestación, tal y como lo ordena el inciso 4) de la fracción II del artículo 176 del multicitado Código Fiscal.

Ahora bien, para desarrollar las peculiaridades que el juicio de nulidad adquiere en cada una de las hipótesis planteadas, se estudiará cada una de ellas por separado.

Hipótesis a) Por lo que toca a la hipótesis señalada en el inciso a) en el que la autoridad contesta señalando que no se configura la negativa y que accede a la petición del particular, la situación es diferente en cada uno de los subincisos. Si la autoridad contesta anexando una copia o el original de la resolución que resuelva favorablemente la petición del actor, el juicio debe sobreseerse, pues la negativa ficta que se configuró por la falta de respuesta durante cierto tiempo se ve desvirtuada por una resolución expresa en sentido contrario, es decir, que la presunción de respuesta negativa se ve desvirtuada por una prueba en contrario. En este caso el juicio deberá sobreseerse con fundamento en las fracciones I y VII del artículo 190 y II del 191, pues se trata de una resolución que no afecta los intereses jurídicos del actor (la que le es favorable) y de una resolución que no existe o ha sido revocada (la negativa ficta).

En cambio, cuando la autoridad no anexa copia certificada o el original de la resolución favorable y simplemente dice que accederá favorablemente la petición del particular, en este caso no debe sobreseerse, pues no existe prueba de lo afirmado por la autoridad y aún existe el riesgo de que la

autoridad en realidad no resolvía favorablemente al actor como dice en la contestación, por lo que, en esta hipótesis debe prevalecer (a presunción de que se ha contestado negativamente, ya que dicha presunción sólo puede ceder ante prueba en contrario, debe seguirse la tramitación del juicio en todas sus partes y finalmente debe declararse la nulidad de la negativa ficta, la cual es manifiesta desde la contestación de la demanda en que no se dio ningún fundamento ni motivo para sostenerla.

Hipótesis b) y c) El tratamiento de estas dos hipótesis lo haré en forma conjunta en un principio, en lo que les sea común a ambas, y haciendo la distinción en lo que tengan características propias.

En ambos casos la autoridad ha contestado la demanda sosteniendo la validez de la negativa ficta que se ha configurado, dando los fundamentos y motivos que le dan un contenido real a esa presunción que anteriormente se configuraba por el simple silencio de la autoridad sostenido por cierto tiempo. Entre ambas hipótesis existe la diferencia de que una de ellas tiene un contenido que se refiere al fondo propiamente del negocio y la otra se refiere a una negativa por falta de requisitos de procedibilidad de la instancia del particular.

En los dos casos el Tribunal deberá correr traslado en forma personal del auto por el que se tenga por contestada la demanda y deberá acompañar a dicho auto copia de la contestación, tal como lo ordena el inciso 4) de la fracción II del artículo 176 del multicitado Código Fiscal.

En los mismos también, el actor estará en posibilidad de ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación a la que se refiere el párrafo anterior. Ahora bien, debe precisarse que esa posibilidad que tiene el actor de ampliar su demanda corresponde a lo que la doctrina denomina una "carga procesal", es decir es un acto procesal, que el sujeto de la carga estará en aptitud de realizar y al cual no puede ser obligado o forzado, pero que podría traer consecuencias perjudiciales a su causa en caso de que decidiera no realizarlo. La diferencia de la "carga" con la "obligación" procesal, es que si bien la primera puede traer consecuencias negativas en caso de no ser traer consecuencias perjudiciales a su causa en caso de que decidiera no atenderla, cosa que sí puede suceder cuando se trata de una "obligación procesal". El ejemplo típico de una obligación procesal es la de declarar como testigo, a la cual el Código Federal de Procedimientos Civiles se refiere expresamente como obligación en su artículo 165. En los términos del artículo 167 del mismo ordenamiento, la citación de testigos se hará con apercibimiento de apremio si faltaren sin causa justa y los que, habiendo comparecido, se nieguen a declarar, serán apremiados por el Tri-

bunal. Los medios de apremio que el mismo ordenamiento faculta al Tribunal a imponer son en los términos de su artículo 59: Multa hasta de mil pesos; y el auxilio de la fuerza pública, y en caso de que fuere insuficiente el apremio se podrá proceder contra el rebelde por delito de desobediencia.

El ejemplo típico de una carga es la de probar que aunque es calificada por el artículo 81 del ordenamiento procesal en cita como obligación cuando dice: "El actor *debe* probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones", difiere sustancialmente de las verdaderas obligaciones en la medida en que nadie puede ser apremiado por no probar sus acciones o excepciones y en el peor de los casos lo que puede suceder al que no pruebe es que el negocio se resuelva en contra de sus intereses, ya sean en sentido de pretensión o excepción.

Una vez claramente determinada la diferencia entre carga y obligación procesales, y partiendo del supuesto de que la ampliación a la demanda es una carga para el actor, a la que no puede ser obligado, pero que puede traer consecuencias contrarias a su pretensión, es conveniente señalar cuál será el contenido de la ampliación a la demanda dependiendo del contenido de la contestación.

En este punto, rompiendo con el orden lógico y numérico que se ha seguido hasta aquí, trataré en primer término lo relativo al inciso c) en el que la autoridad contesta refiriéndose al fondo, por ser el más claro y de fácil exposición y en segundo lugar me referiré al inciso b) por ser más complejo.

*Inciso c)* Cuando la autoridad en su contestación funda y motiva la negativa en cuanto al fondo mismo de la cuestión solicitada por el actor, señalando disposiciones legales y razones por las cuales la respuesta a tal solicitud debe ser negativa, el actor tendrá la carga de ampliar su demanda, y en caso de hacerlo deberá dar en la ampliación conceptos de nulidad que combatan los fundamentos y motivos dados por la autoridad demostrando que jurídicamente lo conducente es fallar de conformidad a su solicitud. En caso de que los argumentos del actor sean fundados, el Tribunal deberá declarar la nulidad de la negativa ficta. En este supuesto de que el actor probó su acción, el efecto de la sentencia será ordenar a la autoridad que acceda a la solicitud del peticionario. Suponiendo que la instancia no resuelta por la autoridad hubiera sido un recurso administrativo en el que se hubiera solicitado la revocación de una resolución administrativa, el efecto de la sentencia que declare la nulidad de la negativa ficta será el ordenar a la autoridad administrativa que deje sin efecto la resolución impugnada en el recurso.

En caso contrario, es decir, que el actor no pruebe su acción, deberá reconocerse la validez de la negativa ficta con los fundamentos y motivos dados en la contestación.

*Inciso b)* Ahora bien, un poco más complejo que el anterior y con distintas posibilidades de solución resulta la hipótesis marcada como inciso b), en que la autoridad funda su negativa en un desechamiento por falta de requisitos de procedibilidad de la instancia o solicitud del particular.

En primer término debe señalarse que en la ampliación a la demanda, en caso de que ésta se formule, el actor deberá acreditar que su instancia cumplió con los requisitos de procedibilidad respectivos. En caso de que el actor pruebe sus aseveraciones y sean fundados sus conceptos de nulidad deberá declararse la nulidad de la negativa ficta.

El grave problema y lo complejo de este inciso radica en determinar cuáles son los efectos de la declaratoria de nulidad que pueda darse respecto de una negativa de este tipo. En principio hay dos posibles respuestas a esta cuestión.

1. Que se haga un paralelismo exacto con los efectos de una sentencia que declara la nulidad de una resolución expresa que haya tenido el mismo contenido de la negativa ficta, es decir, desechar la instancia. En esta solución los efectos de la sentencia serán ordenar a la autoridad administrativa que admita la instancia que fue desechada, en virtud de que sí cump'le con los requisitos de procedibilidad respectivos y que en su oportunidad dicte la resolución de fondo.

2. Que los efectos de la sentencia no se refieran únicamente a la admisión de la instancia, sino que se vinculen directamente al fondo del asunto, es decir, que la nulidad de una negativa ficta que se funda en falta de requisitos de procedibilidad de la instancia tenga por efecto el nulificar la negativa configurada no sólo para que la autoridad admita la instancia del particular, sino directamente para que le conceda lo solicitado.

En apariencia la primera solución parece la acertada, pues si la autoridad al contestar la demanda le dio a su negativa el contenido de un desechamiento, el efecto de nulificar ese desechamiento parece que debería ser la admisión de la instancia del particular. Sin embargo, esta solución es sólo aparentemente la más conveniente y sostenerla lleva a la ruptura total del sistema lógico que impera en la regulación de la negativa ficta e incluso lleva a desvirtuar toda la razón de ser de la figura.

Efectivamente, si el efecto de la sentencia que declare la nulidad de este tipo de "negativas fictas" fuera simplemente ordenar a la autoridad que admita, todo el sentido de la figura, que es evitar el estado de incertidumbre de los particulares ante las instancias no resueltas por las auto-

ridades se perdería, pues la autoridad podría burlar el objeto de la figura, y burlar el contenido de la garantía consagrada en el artículo 8o. Constitucional señalando siempre en su contestación a la demanda que la negativa tiene el contenido de un desechamiento y lo peor que le podría suceder, si se declarara la nulidad de la misma, es que se viera obligada a admitir la instancia del particular, con lo que éste no habría avanzado absolutamente nada con la interposición del juicio y la sentencia declaratoria de nulidad.

Lógicamente no puede ser posible que el legislador haya creado una figura con el objeto de que el particular tenga una defensa en contra de la incertidumbre y que el efecto de ese medio de defensa sea nuevamente la incertidumbre.

Uno de los sistemas de interpretación que permiten desentrañar el sentido de las normas jurídicas es acudir a los motivos y razones que tuvo el propio legislador al crear la norma, para desentrañar su alcance y contenido verdaderos. En el presente caso acudiremos a la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1937, ordenamiento que en su artículo 16 contiene una disposición igual en su esencia al artículo 92 del Código Fiscal de la Federación vigente.

Respecto de la disposición que se comenta, la exposición de motivos de esta ley dice textualmente lo siguiente:

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

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

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

Resulta de meridiana claridad, de la simple lectura de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que la intención que tuvo el legislador al crear la figura de la negativa ficta fue que el particular tuviera un medio de iniciar la defensa de sus intereses directamente respecto del fondo del negocio. La propia exposición de motivos hace referencia a la falta de eficacia del amparo como medio de defensa en contra de la indolencia de las autoridades, referencia que ya se hizo en este trabajo y que permite inferir que lo que se propuso el legislador es que el juicio de nulidad en contra de una negativa ficta se refiriera siempre al fondo del negocio. El sentido verdadero de la figura es que si la autoridad administrativa por indolencia no ejercitó su facultad de decidir sobre la instancia del particular, la misma autoridad sea llevada a un juicio en el que ya no será autoridad decisoria sino una parte más en el procedimiento, que se encuentra obligada a acatar la sentencia del Tribunal, es decir, que se le despoja de la facultad de decidir y la misma le es conferida al Tribunal.

Al respecto debe señalarse que existen tesis de gran claridad de los órganos del Poder Judicial Federal, que refuerzan esta interpretación:

**NEGATIVA FICTA. CUESTIONES DE FONDO PLANTEADAS. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DEBE EXAMINARLAS CUANDO SE CONFIGURA.**—Si se promueve ante la autoridad correspondiente un recurso de inconformidad con motivo del fincamiento de un crédito fiscal, aduciendo el recurrente las razones y fundamentos legales por los cuales considera que está exento de los gravámenes que se le cobran, y transcurre un término mayor de noventa días sin que aquélla dicte resolución alguna, la concurrencia objetiva de estas circunstancias configura la realización de la hipótesis normativa de la negativa ficta, conforme al artículo 92 del vigente Código Fiscal; gene-

rándose, así, el derecho del particular para impugnarla mediante el juicio anulatorio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, haciendo valer en el mismo las argumentaciones y preceptos legales aducidos en el escrito de inconformidad ante la autoridad omisa, la que tiene la obligación de expresar en la contestación de la demanda que integre la litis, los hechos y el derecho en el que sustente su resolución negativa ficta, conforme a lo previsto por el párrafo final del artículo 204 del invocado ordenamiento fiscal. *Ahora bien, si la autoridad al contestar la demanda, en vez de argumentar sobre la legalidad de la resolución ficta, se limita a solicitar el sobreseimiento en el juicio anulatorio en atención a que había acordado con posterioridad al término de noventa días el desechamiento del recurso de inconformidad ante la misma interpuesto, no por ello cabe aceptar que el fondo de la cuestión planteada esté constituido por ese desechamiento y que la nulidad que se decreta, en su caso, deba serlo para el efecto de que se admita la inconformidad, desvirtuándose así el propósito esencial que inspira la negativa ficta; sino que las cuestiones de fondo constitutivas de la litis que debe estudiar y resolver el Tribunal Fiscal, en observancia, además de su propia jurisprudencia, quedan integradas por las consideraciones fundatorias del fincamiento del crédito fiscal y por las razones y fundamentos legales expuestos por el actor en sus escritos de inconformidad formulados en contra de los propios créditos fiscales.*

Séptima Epoca. Tercera Parte. Vol. 62. Pág. 35. A. R. 269/73, Guanos y Fertilizantes de México, S. A. Tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975, Tercera Parte I, Segunda Sala, Pág. 386.

**NEGATIVA FICTA, LITIS TRATÁNDOSE DE.**— Cuando ante el Tribunal Fiscal de la Federación se impugna una negativa ficta, *la sentencia respectiva debe versar sobre las cuestiones de fondo que se hayan planteado en la demanda y no sobre la procedencia o improcedencia del sobreseimiento del recurso de inconformidad; por tanto no procede declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad demandada estudie y resuelva dicho recurso.*

Amparo Directo 413/76 Inmobiliaria Graciela, S. A. 18 de octubre de 1976. Unanimidad de votos. Precedentes importantes sostenidos por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer



Circuito, publicados en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1976. Tercera Parte. Pág. 207.

Las tesis expuestas refuerzan lo ya dicho, el juicio seguido en contra de una negativa ficta se debe referir siempre al fondo del negocio.

Lo anterior no quiere decir que la autoridad no pueda plantear cuestiones relativas a la procedibilidad de la instancia y que cualquier vicio de la promoción del particular se vea subsanado por el simple hecho de que se demande la nulidad de la resolución negativa ficta que se haya configurado, sino que tales cuestiones tienen que ser planteadas en forma conjunta al fondo, o sea que la autoridad al contestar la demanda debe de plantear tanto las cuestiones de procedibilidad, si las hay, como las de fondo, pues si únicamente plantea las primeras, "se lo juega todo a una carta", ya que en caso de que dichas cuestiones sean desvirtuadas por el particular en su ampliación, el Tribunal, al juzgar del fondo del negocio deberá nulificar la negativa también con respecto al fondo por absoluta falta de fundamentos y motivos.

De todo lo anterior se debe concluir que el juicio seguido en contra de una negativa ficta es una instancia en que se conoce de *todos* los posibles problemas que puedan plantearse con respecto a la instancia del particular, incluidos los de procedibilidad y los de fondo y que la autoridad administrativa ha perdido por su indolencia al no resolver, la facultad de decidir sobre la instancia del particular, misma que se traslada al Tribunal, el cual adquiere la plena facultad decisoria sobre el fondo de la solicitud.

En consecuencia, la disyuntiva que se planteó al iniciar este inciso sobre los efectos de las sentencias que declaren la nulidad de negativas fictas a las que la autoridad les haya dado el contenido de un desechamiento, deben ser que la nulidad se refiere tanto al aspecto del desechamiento como al fondo del negocio.

Debe insistirse en algo que ya se dijo, que si la autoridad adopta la actitud de contestar la demanda fundando su negativa en un desechamiento, se lo "juega todo a una carta", pues en caso de que el particular desvirtúe los fundamentos del desechamiento, ya no tendrá oportunidad para dar fundamentos y motivos respecto del fondo.

## 6. Casos especiales

Además de los tres casos anteriores que pueden suscitarse en la contestación a la demanda, que nos parecen los casos "normales", pueden plantearse otros que podrían clamarse "especiales".

Puede suceder que la autoridad conteste la demanda diciendo que ya había sido emitida la resolución expresa en el caso pero aún no había sido notificada al actor y que anexe dicha resolución. En este caso el actor, en ampliación de demanda, atacará los fundamentos y motivos de esa resolución siguiéndose la misma tramitación y los mismos efectos.

Puede suceder también, que una vez que se ha declarado la nulidad de la negativa ficta, la autoridad quiera emitir una resolución expresa con los mismos efectos, en este caso deberá declararse la nulidad de esta segunda resolución por la simple existencia de la sentencia que declaró la nulidad de la negativa ficta, pues la autoridad no puede volver a emitir y a tratar de ejecutar un acto que ya ha sido declarado nulo.

Pueden darse otros casos especiales alrededor de la negativa ficta, los cuales deberán ser resueltos con base en las reglas generales de tramitación que han quedado expuestas y que se derivan del Código Fiscal. En caso de ausencia de reglas aplicables derivadas de este ordenamiento se podrá acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles.

### 7. Conclusión.

De todo lo dicho se puede concluir que la Negativa Ficta en Materia Fiscal es un instrumento procesal que viene a facilitar y ampliar las posibilidades de defensa del gobernado frente a los actos de la autoridad, sobre todo frente al estado de incertidumbre provocado por la indolencia de los funcionarios encargados de resolver las instancias de los particulares, con lo que se conseguirá, cada vez, un acercamiento mayor a ese ideal jurídico llamado "Estado de Derecho".

### BIBLIOGRAFIA

- BURCOA Ignacio: *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. México.  
 — *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México.  
 BRISEÑO SIERRA: *Derecho Procesal Fiscal*. Cárdenas Editores, México.  
 CASTRO Juventino: *Lecciones de Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. México.  
 GARZA Sergio Fco. de la: *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. México.

### FUENTES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Ley de Amparo.  
 Código Fiscal de la Federación.  
 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley de Justicia Fiscal de 1937.

Apéndice de 1975 al Seminario Judicial de la Federación.

Informes rendidos a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación por sus Presidentes al finalizar los años de 1976, 1977 y 1978.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación números 418 a 420.

Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Jaime Cadena Rojo. Editorial Trillas. México.

Jurisprudencia en Materia Fiscal. José Mauricio Fernández y Cuevas. Editorial Jus. México