



**CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS
SUSCITADA ENTRE EL SEGUNDO
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL
DEL TERCER CIRCUITO Y EL TERCER
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE
ANGUIANO.
SECRETARIO: EDUARDO DELGADO DURÁN.**



México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al
veintisiete de octubre de dos mil seis.

Vo. Bo.

COTEJÓ:

**ENTEN
VISTOS; y
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por oficio recibido en esta Suprema Corte de
Justicia de la Nación el doce de mayo de dos mil seis, el
Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del
Tercer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre la
sustentada por dicho Tribunal Colegiado en contra de lo sostenido
por los Tribunales Colegiados Tercero y Segundo ambos en
Materia Administrativa del Primer Circuito, manifestando:

"En acuerdo formulado por el tribunal que presido, en sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil seis y con fundamento en los artículos 107, fracción XII (sic) de la Constitución General de la República y 197-A de la Ley de Amparo, relacionados con el 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se ordenó hacer denuncia de la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por este órgano jurisdiccional federal al resolver el amparo directo en materia administrativa 7/2006 y el que por su parte sostiene el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en las tesis de los rubros: 'NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE DECLARAR SU VALIDEZ APOYÁNDOSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO O PROMOCIÓN QUE LA MOTIVÓ (ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)', 'RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SI SE CONFIGURA, Y SE INTERPONE EL JUICIO FISCAL, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA DEBE EXAMINAR Y DECIDIR EL FONDO DEL NEGOCIO', 'NEGATIVA FICTA, VALIDEZ DE LA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE DECLARARLA APOYÁNDOSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO O PROMOCIÓN





CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

QUE LA MOTIVÓ', así como en el diverso criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis siguiente: 'NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE RESOLVER SOBRE EL FONDO Y NO ANULAR PARA EFECTOS'. --- Lo anterior, para los efectos legales correspondientes."

SEGUNDO. La Presidenta de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil seis, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente contradicción de tesis y solicitar a los Presidentes de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, copias certificadas de las resoluciones pronunciadas en sus respectivos expedientes.

TERCERO. Mediante oficio número 4627 de fecha veinticuatro de mayo de dos mil seis, la Magistrada Presidenta del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito manifestó a esta Segunda Sala su imposibilidad para remitir copia de la sentencia dictada dentro del juicio de amparo directo número 12/1976 de su índice, toda vez que el expediente se perdió con motivo de los sismos ocurridos en mil novecientos ochenta y cinco.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

Por lo anterior, la Ministra Presidenta de esta Segunda Sala, en fecha nueve de agosto de dos mil seis, dictó un acuerdo en el que hizo constar esa circunstancia y determinó que el expediente relativo a la presente contradicción de tesis sólo debía integrarse con las copias de las sentencia que dieron origen a las tesis en conflicto, y que se refieren a las constancias remitidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

CUARTO. Una vez recibidas las copias certificadas de las resoluciones solicitadas, la Presidenta de esta Segunda Sala, mediante proveído de nueve de agosto de dos mil seis, declaró competente a la Sala para conocer del asunto y ordenó dar a conocer el acuerdo, anexando copia de las constancias que integran el expediente, al Procurador General de la República.

Por auto de diecisiete de agosto de dos mil seis, se ordenó turnar el asunto al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

El Agente del Ministerio Público Federal formuló pedimento en el sentido de que se declare sin materia la presente contradicción de tesis.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

Lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos Segundo y Cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2001, en virtud de que se refiere a la posible contradicción entre tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito al resolver asuntos en materia administrativa, que es una de las materias de especialización de esta Segunda Sala.

SEGUNDO. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el Presidente de uno de los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción.



DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE LA FISCALÍA
EACUERDO
ASALA

TERCERO. Toda vez que, según se señaló en el tercer resultado de esta ejecutoria, la Ministra Presidenta de esta Segunda Sala determinó en el acuerdo de nueve de agosto de dos mil seis, que el presente expediente debía integrarse con las constancias remitidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; por tanto, no es el caso de incluir al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dentro de la presente contradicción de tesis, la cual se resolverá con base en el estudio de las ejecutorias sustentadas por los Tribunales Colegiados primeramente citados.

CUARTO. Como cuestión previa y con el propósito de estar en aptitud de determinar sobre la procedencia, así como sobre la existencia de la referida divergencia de criterios denunciada y, en su caso, resolverla, es preciso tener presente los criterios sustentados por los Órganos Colegiados que lo motivaron, por lo que a continuación se transcriben.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 7/2006 el veintisiete de abril de dos mil seis, en la parte que interesa, sostuvo:

“...QUINTO.- Los anteriores conceptos de violación son infundados. --- Revisten la característica apuntada aquellos que el peticionario de amparo expone en el apartado que marcó con la letra ‘B’, del capítulo IX, de su demanda de amparo, pues éstos sostiene, básicamente, que la Sala responsable aplicó inexactamente los artículos 37, primer párrafo, y 215, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, al no resolver el fondo del asunto sometido a su consideración; dado que, sostiene, es una obligación procesal de las autoridades fiscales expresar en la contestación de la demanda los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta, lo cual implica que dichos fundamentos deben tratarse de un estudio de fondo negando dicha petición o instancia, y no en algún otro sentido, verbigracia aduciendo la



SECRETARÍA DE LA
FISCALÍA DE JUSTICIA
FISCALÍA DE LA
SEGUNDA SALA



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

improcedencia o extemporaneidad de la misma; así, afirma, basta la lectura de los hechos y fundamentos de la contestación de demanda emitida por oficio 322-SAT-14-III-I-00313, para advertir que el argumento expuesto para fundar la negativa (ficta) emitida, consistente en la no acreditación de la personalidad de quien realizó la solicitud, no implica el análisis del fondo de la instancia de devolución, máxime que la (autoridad fiscal cuestionada) únicamente acuerda devolver la documentación acompañada a la solicitud que motivó la negativa ficta; por tanto, concluye el impetrante, al confirmar la Sala responsable la validez de la negativa, es obvio que aplicó inexactamente los artículos 37, primer párrafo, y 215, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, debido a que la autoridad fiscal resolvió devolver la documentación, y no simplemente negar la devolución del saldo a favor solicitado por mi representada, cuando tenía la obligación procesal de verter los hechos y el derecho que fundamentaba dicha negativa, lo cual resulta a todas luces violatorio de lo establecido por los numerales antes citados. --- De lo anterior, es obvio que la principal cuestión a dilucidar en el aspecto de la litis de este amparo -fijado por los conceptos de violación previamente sintetizados- es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ¿puede declarar la validez de una

EDERACIÓN
DE LA NACIÓN
FISCAL

negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó?; pues la eficacia de los argumentos expuestos depende de que la respuesta que deba darse a la anterior interrogante, sea en sentido negativo. --- Ahora bien, los artículos 37, párrafo primero, y 215, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación dicen: 'Artículo 37'.- (se transcribe). --- 'Artículo 215'.- (se transcribe). --- De la transcripción anterior se desprende que cualquier petición que se haga a la autoridad fiscal y no sea resuelta en el plazo de tres meses, se considerará que se resolvió de forma negativa la petición, lo que se conoce como resolución negativa ficta. --- El objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, rompiendo la indefinición derivada de la conducta de abstención asumida por ésta, de modo que al transcurrir cierto tiempo desde la presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador considera que esa actitud pasiva del órgano de autoridad hace presumir que su decisión es en sentido negativo. --- La razón de la creación del derecho a impugnar la negativa ficta por el interesado se obtiene de la propia redacción del numeral 215, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, supra transcrito, y es obligar a la autoridad a que en la



SECRETARÍA DE JUSTICIA
SECRETARÍA DE REFORMA

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



A FEDERACIÓN
IA DE LA NACIÓN
UERDOS
LA

contestación le dé a conocer al gobernado los fundamentos de hecho y de derecho en que apoye la resolución negativa ficta y que éste al conocerlos, pueda objetarlos y probar en juicio su ilegalidad. --- Ahora bien, la institución de la negativa ficta tiene su origen en Francia, al ser introducida en la Ley del 17 de junio de 1900, como solución a los padecimientos que generaba a los administrados la institución de 'la decisión previa'. --- El artículo 3º de la Ley del 17 de junio de 1900, establecía: 'Artículo 3º' (se transcribe). --- La nueva figura jurídica, creada por la Ley del 17 de junio de 1900, aplicable ante el Consejo de Estado en Francia, se extendió a los Tribunales Administrativos por Decreto del 30 de septiembre de 1953, rediseñándose para obtener un alcance absolutamente general por diverso decreto del 11 de enero de 1965, en cuyo artículo 1º quedó precisado lo siguiente: 'Artículo 1º' (se transcribe). --- Como se puede apreciar, la norma antes transcrita ~~con~~struyó la procedencia de la negativa ficta a que la instancia presentada por el particular fuera hecha ante una autoridad competente. Rueda del Valle comenta que la institución de la negativa ficta sigue existiendo en la legislación de Francia, concretamente en el artículo 89 del Código de los Tribunales Administrativos, que prescribe lo siguiente: 'Artículo 89' (se transcribe). --- Cabe advertir que la resolución negativa ficta surgió a la

vida jurídica de nuestro país en la Ley de Justicia Fiscal, promulgada el veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y seis. --- El artículo 16 de dicha ley establecía lo siguiente: 'Artículo 16' (se transcribe). --- En la exposición de motivos de la iniciativa de esta ley, que creó al Tribunal Fiscal de la Federación, establece en relación a la incorporación de la negativa ficta, que la declaratoria de nulidad emitida por este tribunal, al decidir una controversia, será siempre respecto de alguna resolución, que podrá ser expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. --- En dicha iniciativa se asienta que la creación de una fracción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y que esta ley (de Justicia Fiscal) la adopta de acuerdo con las últimas orientaciones de la doctrina, sin que esto pueda considerarse en el sentido de que esta ley pretenda coartar el derecho de los particulares para acudir al juicio de amparo a demandar la violación de los artículos 8º y 16 de la Constitución, a fin de obtener de los Tribunales Federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales respectivos; sino que, por el contrario, tiene como propósito concederle al particular una protección más eficaz cuando, por las circunstancias del caso, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LA FEDERACIÓN
JUSTICIA
DE ACUSACIONES
FISCAL

sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad; agregando que el uso de este derecho dependerá de las circunstancias especiales del caso y de la apreciación que haga libremente el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. --- Por el contrario (se indica en esta exposición) ejercido el derecho de demandar la negativa ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no le sería dable al particular alegar como agravio la violación a los artículos 8º y 16 constitucionales, en cuanto a que obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y motivar legalmente sus decisiones, obligando a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa fundada legalmente. --

La parte relativa de la exposición de motivos de la ley en cuestión textualmente dice: (se transcribe). --

- De acuerdo con la exposición de motivos, como se indicó en párrafos precedentes, la Ley de Justicia Fiscal no trataba de coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación al derecho de petición. Es decir, cuando entró en vigor esa ley, los particulares ante la falta de resolución por parte de la autoridad fiscal tenían dos opciones a seguir: la primera, promover el juicio de amparo por considerar violada su garantía de libre petición consagrada en el artículo 8º de nuestra Constitución Política Federal, ello a efecto

de provocar la resolución de la autoridad en cualquier sentido; o la segunda, acudir en negativa ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación, considerando esa falta de respuesta como una resolución desfavorable en sí misma. --- Sin embargo, según quedan bien definidas las ideas en dicha exposición de motivos, la ventaja de preferir la alternativa de la negativa ficta sería que el asunto quedaría resuelto en cuanto al fondo o en forma definitiva en el mismo juicio seguido ante el Tribunal Fiscal; en cambio, de optarse por la vía de amparo invocando la violación al derecho de petición, si la resolución provocada fuera desfavorable al particular, el mismo se vería obligado a promover un segundo proceso, con lo cual, efectivamente, la institución de la negativa ficta se convertiría en un instrumento más eficaz para proteger los derechos de los particulares. --- Sentado lo anterior, cuando el artículo 215, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, establece que la autoridad, al contestar la demanda -en caso de resolución negativa ficta-, deberá expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma, ¿ello implica, como afirma el quejoso, que se encuentra imposibilitada para expresar en su contestación, argumentos respecto de la procedencia o improcedencia de la promoción que motivó la resolución negativa ficta? y, por ende, ¿solamente deberá expresar argumentos con base



SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS FISCALES
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
MEXICALTÁN

en los cuales se justifique por qué, de haberse analizado el fondo substancial de lo a (sic) peticionado, debe negarse la petición solicitada? --- La respuesta a las anteriores interrogantes debe emitirse en forma negativa, ya que la fundamentación y motivación de una resolución negativa ficta puede comprender tanto cuestiones de forma, procedencia de la solicitud, de orden procesal, como cuestiones sustanciales de fondo; sin que las primeras impliquen el que se deje de resolver el fondo del aspecto sustancial controvertido ante el Tribunal Fiscal, pues no debe perderse de vista que lo que se controvierte, entratándose de una resolución negativa ficta, son las razones de hecho y de derecho que tuvo la autoridad para negar la solicitud o petición, sin que la ley haga distinción en cuanto a cuáles fueron éstas. --- Razones que, por cierto, no siempre serán en torno a los aspectos sustanciales de la petición; pues bien pueden referirse al impedimento legal que tuvo la autoridad para resolver. --- En efecto, debemos recordar que el artículo 8º de la Constitución General de la República obliga a las autoridades a responder las peticiones que les hagan los gobernados; sin embargo, eso no implica que la autoridad a la que se le formule la petición necesariamente tenga que contestar en sentido afirmativo o favorablemente a los intereses del solicitante. --- Menos aún que cuando sea en

sentido negativo, siempre deba ser con razones que analicen el fondo sustancial de lo peticionado. --- Ya que es indefectible que las autoridades solamente están obligadas a pronunciarse sobre el fondo sustancial de la consulta o petición que se les hace (y por ende, resolver sobre la procedencia de las mismas), siempre que legalmente cuenten con facultades para ello y, en su caso, se hayan satisfecho los requisitos de forma exigidos por la legislación correspondiente, para que pueda estimarse válidamente hecha la solicitud o petición formulada. --- Luego, dado que el hecho de que no se actualicen los requisitos legales para que la autoridad pueda resolver el fondo de la instancia formulada no le exime de cumplir con la obligación constitucional que impone el mencionado artículo 8º constitucional; es inconcuso, entonces, que la respuesta por escrito que deberá otorgar en un breve término girará en torno a la fundamentación y motivación del impedimento legal que tuvo para resolver. --- En este sentido se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª. XXXIX/2005, publicada en el Tomo XXI, Mayo 2005, página 469, la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se dice: 'CONSULTAS FISCALES. EL ARTÍCULO 34, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER QUE LAS AUTORIDADES FISCALES NO

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE ACUERDOS
SEGUNDA SALA

RESOLVERÁN LAS EFECTUADAS POR LOS PARTICULARES CUANDO VERSEN SOBRE LA INTERPRETACIÓN O APLICACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO DE PETICIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004)' (se transcribe). --- Así, cuando por virtud de lo preceptuado en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se configura una resolución negativa ficta, al momento de que la autoridad comparezca al juicio a dar contestación a la demanda y, por ende, deba expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma, en términos del artículo 215, párrafo segundo, del citado ordenamiento, es obvio que la autoridad válidamente puede exponer argumentos de forma o de procedencia de la petición, como en su caso podrían ser su falta de competencia legal para resolver dicha instancia, la extemporaneidad de la solicitud, la falta de algún requisito de existencia de la promoción, etcétera; ello, desde luego, en el supuesto de que, a su juicio, existan algunos de esos impedimentos legales para resolver el fondo de la petición formulada. --- Luego, si como se ha demostrado, la autoridad al momento de comparecer al juicio a dar contestación a la demanda (interpuesta contra una resolución negativa ficta), válidamente puede exponer argumentos de forma o de procedencia de la solicitud al expresar los hechos y el derecho en

que se apoya la misma –pues, como se indicó, éstos en sí mismos constituirán las razones que justificarán el por qué no es legalmente posible acceder a lo peticionado por el gobernador entonces, es obvio que si en el juicio no se desvirtúan esas consideraciones, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa igualmente puede declarar la validez de una negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó. --- No pasa inadvertido para este Tribunal, el hecho de que en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y seis se enfatiza que uno de los fines que se buscó con la introducción de la figura jurídica que se comenta, es que el asunto quedara resuelto en cuanto al fondo en forma definitiva en el mismo juicio seguido ante el Tribunal Fiscal; lo cual, en apariencia, podría reñir con la conclusión a la que se arriba en la presente ejecutoria. --- Sin embargo, debe decirse que el legislador al crear la resolución negativa ficta con la intención de concederle al gobernado una protección más eficaz contra el silencio de la autoridad, parte del supuesto general de que la petición se ha presentado ante autoridad competente y guardando cada uno de los requisitos de procedencia previstos por la legislación para efecto de que la solicitud o la



PODERADO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO
SECRETARÍA DE SALUD

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



instancia de que se trate, pueda ser resuelta. --- Lo anterior, se pone en evidencia cuando el propio legislador, en la exposición que se comenta, señala: (se transcribe). --- En efecto, en primer lugar resulta importante destacar que el legislador equipara a la resolución negativa ficta con aquella que, en ese mismo sentido, pudiera dictar la autoridad en cumplimiento de una sentencia de amparo que ordenara restituir al quejoso en el goce de la garantía prevista en el artículo 8º constitucional, luego, como se expuso en líneas precedentes, no en todos los casos en que una autoridad niega una petición ~~lo~~ hará con razones que analicen el fondo sustancial de lo peticionado. Asimismo, resulta ampliamente ilustrativo el hecho de que el creador de la norma conceptúe a la resolución negativa ficta como un fallo 'desfavorable' a los intereses del administrado, pues ello conduce a establecer que cuando dicha ficción se actualiza, solamente implica que la resolución ~~ha~~ sido adversa al resultado pretendido por el particular, por lo cual, es obvio que una resolución 'adversa' a los intereses del administrado, no necesariamente es aquélla que resuelve el fondo de lo pretendido por aquél con su promoción, sino que implica cualquier determinación que impide al gobernado obtener sus pretensiones. --- Por lo cual, debemos concluir que en un juicio de nulidad que se instaure contra

una resolución negativa ficta, en el que la autoridad al contestar la demanda haya expuesto algún impedimento legal para resolver el fondo de la petición formulada, la materia del debate –con excepción de aquellos en que la resolución derive de la interposición de un recurso- no será el fondo sustancial controvertido ante la autoridad, sino las razones que fundan el por qué la solicitud o la instancia de que se trata no puede ser resuelta. --- De ahí que, en estos casos, cuando no se está en la hipótesis general prevista por el legislador, el fondo del debate materia del juicio de nulidad lo constituirá el impedimento legal que existe para que pueda resolverse el fondo de la petición o de la instancia. --- No sobra el precisar que en los casos en que durante el juicio se desvirtúen las causas de improcedencia expuestas por la autoridad al contestar la demanda, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estará en aptitud legal de emitir una sentencia en la que se establezcan y declaren los derechos subjetivos del agraviado; esto es, podrá dictar una sentencia en la que estará en aptitud de analizar el fondo de la solicitud o instancia que motivó la resolución negativa ficta cuestionada, ya que en atención a la competencia que la ley le otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste no es sólo un órgano jurisdiccional de mera anulación, sino uno que también es de plena jurisdicción; por lo





CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
ACUERDOS
ASNA

cual, en los supuestos en que no exista impedimento legal para ello, se encuentra obligado a conocer y decidir en toda su extensión la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no solamente de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos. -- Por tanto, sólo cuando durante el juicio se desvirtúen las causas de improcedencia de la solicitud o de la instancia, expuestas por la autoridad al contestar la demanda; es cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estará en aptitud legal de emitir una sentencia en la que se resuelva la materia de fondo de la solicitud que motivó la resolución negativa ficta; pues, de no ser así, deberá confirmarse la legalidad de la resolución cuestionada. --- Además, de llegar a una conclusión diversa a la aquí adoptada, podría llevar a concluir que si una instancia se hubiera presentado ante una autoridad completamente distinta a la que tiene competencia para conocer de ella, no por el hecho de que transcurran tres meses sin respuesta se debe entender que la primera resolvió negativamente el fondo del asunto, siendo contrario a derecho obligarla a fundar y motivar en la contestación de demanda un acto sobre el cual no tiene injerencia legal alguna (verbigracia, en el caso a que se alude

en la tesis 1a. XXXIX/2005, supra transcrita); espíritu que, se insiste, no puede inferirse del texto de los artículos 37 y 215, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, pues éstos no tienen más objeto que romper el silencio de la autoridad, pero no por ello, en esa ficción legal, debe entenderse que las presuntas resoluciones negativas sean siempre para resolver el fondo sustancial de lo solicitado. --- Ya que la finalidad que se buscó con su introducción al sistema jurídico mexicano fue el de resolver en un solo procedimiento el fondo del por qué la autoridad negó la petición formulada; negativa que, como se ha indicado reiteradamente, puede atender tanto a cuestiones de forma o de procedencia de la solicitud, como cuestiones sustanciales de fondo de la misma, cuando la autoridad no tenga impedimento legal alguno para pronunciarse. --- Por tanto, si como se ha demostrado, la autoridad al momento de comparecer al juicio a dar contestación a la demanda, válidamente puede exponer argumentos de forma o de procedencia de la solicitud al expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma; entonces, es obvio que el Tribunal Fiscal de la Federación, igualmente, puede declarar la validez de una negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó, si éstas no fueron desvirtuadas por el agraviado en el juicio



SECRETARÍA DE
JUSTICIA
FISCAL



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

respectivo. --- De ahí que, contrariamente a lo afirmado por el peticionario de amparo, no es verdad que la responsable haya transgredido el contenido de los artículos 37 y 215, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación; atento a que en el acto reclamado sí se analizó el fondo del asunto, que en este caso lo es la legalidad de las razones de hecho y de derecho que expuso la autoridad fiscal como apoyo de la resolución negativa ficta que emitió. --- No pasa inadvertido para este Tribunal, el hecho de que el peticionario de amparo, para robustecer los argumentos que expuso en los conceptos de violación previamente contestados, invocó la jurisprudencia I.3º.A. J/28 emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, del texto y rubro siguiente: 'NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE DECLARAR SU VALIDEZ APOYÁNDOSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO O PROMOCIÓN QUE LA MOTIVÓ (ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)' (se transcribe). --- Así como también, transcribió la diversa tesis aislada sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro y texto siguientes: 'RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SI SE CONFIGURA, Y SE INTERPONE EL JUICIO FISCAL,

LA FEDERACIÓN
STICIA DE LA NACIÓN
DEACUERDOS
JASALA

EL TRIBUNAL DE LA MATERIA DEBE EXAMINAR Y DECIDIR EL FONDO DEL NEGOCIO' (se transcribe). --- Igualmente, este Tribunal Colegiado advierte que existen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diversas tesis aisladas que sustentan similar criterio al que se expone en las antes transcritas, como en su caso lo son: **'NEGATIVA FICTA, VALIDEZ DE LA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE DECLARARLA APOYÁNDOSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO O PROMOCIÓN QUE LA MOTIVÓ'** (se transcribe). --- **'NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE RESOLVER SOBRE EL FONDO Y NO ANULAR PARA EFECTOS'** (se transcribe). --- Sin embargo, no obstante que en los criterios antes transcritos se atiende al problema aquí analizado; es obvio que en atención a las consideraciones hasta aquí expuestas, este Tribunal Colegiado no los comparte y, además, considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la tesis jurisprudencial I.3º.A J/23, ni el expuesto en el criterio aislado supra transcrito; por lo cual, deberá denunciarse la contradicción de tesis correspondiente y, en su oportunidad, remitirse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva lo conducente."

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 2553/94 el veinte de abril de mil novecientos noventa y cinco, y 4973/96 el veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en la parte conducente, respectivamente, sostuvo:

Amparo Directo 2553/94

“...QUINTO. Por cuestión de método, se analizarán, en primer término, los conceptos de violación marcados como segundo, cuarto y quinto en el escrito de demanda de garantías. --- En ellos, señala la quejosa que la sentencia reclamada indebidamente confirmó el sentido de la negativa ficta, tomando como base la contestación de la demanda de nulidad, en la que la hoy tercera perjudicada señaló que desechó el recurso de revocación por haber sido interpuesto extemporáneamente. --- Afirma la quejosa que: ‘para llegar al pronunciamiento recurrido, la Sala responsable no entró al estudio del fondo del asunto, sino sólo a las cuestiones procesales, al determinar la validez de la resolución controvertida (negativa ficta), en virtud de que para ella se trataba de un acto consentido’. Así las cosas, es que la promovente considera que se aplicaron indebidamente, en su perjuicio, los artículos 237 y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación. --- Es fundado el argumento, de acuerdo con las

SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
CON LA SALA

consideraciones que serán expuestas a continuación. --- La falta de resolución expresa de una autoridad administrativa sólo puede ser interpretada en sentido positivo o negativo. --- El artículo 92 del Código Fiscal de la Federación señala que el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuestas en el término que corresponda. Es decir, la 'negativa ficta' es una figura creada por el legislador para sancionar el silencio de la autoridad. --- Por ello, el dar efectos al silencio de la administración es una forma de castigar su negligencia. Mas aún, busca conceder a los gobernados una protección verdaderamente eficaz, al permitirles iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto del fondo de los problemas controvertidos. --- Precisamente por tales motivos es que la autoridad, al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta, no podrá dar como fundamentos de la resolución situaciones procesales que impiden el conocimiento de fondo, como serían, por ejemplo, la falta de personalidad, o la extemporaneidad del recurso o de la instancia. --- De manera semejante a como el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por situaciones procesales



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



a que se ha hecho referencia. --- Todo lo anterior significa, medularmente, que una vez configurada la negativa ficta, no puede desvirtuarse mediante una resolución expresa posterior, y que el momento procesal para determinar la existencia de dicha negativa lo es precisamente la presentación de la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Al ser contestada dicha demanda por la autoridad, las únicas razones que podrá exponer para justificar la resolución son aquellas relacionadas con el fondo del asunto, no otras. Al respecto, resultan ilustrativas las tesis que a continuación se reproducen. ---



EL DE LA FEDERACIÓN
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
ÁREA DE ACUERDOS
SEGUNDA SALA

--- 'NEGATIVA FICTA.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE DECLARAR SU VALIDEZ APOYÁNDOSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO O PROMOCIÓN QUE LA MOTIVÓ' (se transcribe). --- 'NEGATIVA FICTA. INTEGRACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, PARA LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN' (se transcribe). --- 'NEGATIVA FICTA. UNA VEZ CONFIGURADA, NO PODRÁN FORMAR PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO FISCAL LOS ARGUMENTOS DE LAS AUTORIDADES TENDIENTES A DEMOSTRAR LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO' (se transcribe). --- De acuerdo con las consideraciones anteriores y puesto que la Sala Fiscal responsable confirmó la resolución negativa

ficta, apoyada en un motivo de improcedencia, aspecto que no podía ser analizado, como ya se vio, no cabe más que concluir que la decisión a que llegó es indebida y, en consecuencia, procede conceder la protección que de la Justicia Federal fue solicitada. --- No pasa inadvertido a este tribunal que el actor, hoy quejoso, al conocer la contestación a la demanda formulada por la tercera perjudicada, expuso -en ampliación de demanda de nulidad- una serie de argumentos tendientes a demostrar que el recurso sí era procedente, pero al lado de ellos, también manifestó los argumentos que aquí se estudiaron, relativos a que no era debido que la Sala Fiscal analizara cuestiones de naturaleza formal, por lo que la autoridad debió atender, en primer término, tales razonamientos y al no haberlo hecho transgredió las garantías individuales del promovente, como ya se evidenció en párrafos anteriores. --- El efecto el amparo otorgado es para que la Sala Fiscal declare inexistente la sentencia combatida y, en su lugar pronuncie otra en la que, con libertad de jurisdicción resuelva el fondo del negocio. --- Da sustento a lo aquí expuesto la tesis de este Tribunal, que apareció publicada en la página número 149, de la Tercera Parte del Informe de Labores del año de 1977 bajo el rubro:--- 'RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SI SE CONFIGURA Y SE INTERPONE EL JUICIO FISCAL,



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



EL TRIBUNAL DE LA MATERIA DEBE EXAMINAR Y DECIDIR EL FONDO DEL NEGOCIO'. --- El resultado del estudio hace innecesario el análisis de los restantes conceptos, que se refieren a cuestiones de fondo de la resolución negativa ficta, pues como quedó indicado, ello será materia de estudio de la sentencia fiscal que habrá de pronunciarse".

Amparo Directo 4973/96

"...SEXTO.- Este Tribunal Federal considera pertinente analizar el primero y tercero conceptos de violación de manera conjunta, en términos de lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley de Amparo, habida cuenta de su estrecha vinculación. --- Sentado lo anterior, debe decirse que lo alegado en éstos resulta esencialmente fundado, en tanto que una vez configurada la negativa ficta cuya nulidad se demandara, no es válido aceptar como sentido de la resolución un desechamiento por extemporaneidad, sino que debió entrarse al análisis del fondo debatido. --- En efecto, la parte entonces actora demandó la nulidad de la resolución negativa ficta que se habría configurado ante el silencio de la autoridad que omitiera dar respuesta al recurso de inconformidad presentado ante la correspondiente Delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social, el veintidós de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
QUASALA

Ahora bien, la autoridad demandada, al contestar la demanda, negó la existencia de una negativa ficta puesto que con fecha veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres, había emitido la resolución expresa al recurso interpuesto, en la cual sobreseyó dicha instancia por extemporánea. Al reproducirse la ampliación de la demanda, la ahora quejosa negó que dicha resolución le hubiera sido notificada conforme a derecho y expresó que debía entrarse al análisis del fondo de la cuestión planteada, puesto que aún configurada la negativa ficta, no hay posibilidad de pronunciarse sobre la procedencia del asunto, reiterando los conceptos de nulidad que hiciera valer en el escrito de demanda presentado originalmente. --- Por su parte, la responsable, al dictar sentencia estimó que sí se configuraba la negativa ficta, toda vez que la notificación de la resolución expresa recaída al recurso de inconformidad presentado por la actora no cumplía con los requisitos que para las mismas establece el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación y procedió a declarar la validez de dicha resolución negativa ficta en atención a que la actora (hoy quejosa) no controvertió las causas de sobreseimiento en la inconformidad interpuesta. --- Ahora bien, contrariamente a lo que razonara la Sala Fiscal, debe indicarse que al configurarse una resolución negativa ficta estamos ante una ficción legal según la cual la respuesta que se ha dado al



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



recurso o instancia presentada constituye una negación y, en este sentido, la autoridad demandada al dar contestación a la demanda deberá fundar y motivar las razones de su negativa sin que pueda hacer valer causas de improcedencia del recurso. --- Así las cosas, tal como señala la quejosa, la Sala Fiscal debió analizar los conceptos de nulidad que se hicieran valer tanto en su ampliación de demanda como en la demanda misma, confrontándolos con las razones que la demandada hubiera formulado para sostener su negativa, sin que la cuestión de la extemporaneidad del recurso y su consiguiente sobreseimiento puedan justificar la negativa (ficta) o tomarse como suficiente motivo para tener como válida la resolución impugnada. --- Sirven de apoyo a lo anterior las tesis sustentadas por este mismo órgano colegiado, la segunda de ellas en lo conducente, visibles respectivamente en las páginas 481 y 531 del Tomo I, junio de 1995, del Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dicen: 'NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE DECLARAR SU VALIDEZ APOYÁNDOSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO O PROMOCIÓN QUE LA MOTIVÓ (ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)' (se transcribe). --- 'RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SI SE



CONFIGURA, Y SE INTERPONE EL JUICIO FISCAL, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA DEBE EXAMINAR Y DECIDIR EL FONDO DEL NEGOCIO' (se transcribe).

--- En las condiciones narradas, al acreditarse las violaciones de legalidad aducidas, lo procedente es conceder el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emita otra en la cual estudie la litis planteada en los términos que se señalan en esta ejecutoria y resuelva conforme a derecho. --- En vista de lo cual, resulta innecesario el análisis del restante concepto de violación pues en nada variaría la conclusión alcanzada".

QUINTO. Una vez elaboradas las anotaciones precedentes, es menester señalar que para determinar la existencia de criterios disímiles sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito, que tal circunstancia sea materia de estudio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de dilucidar el que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, se requiere de la concurrencia de los siguientes supuestos:

1. Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales;
2. Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



3. Que los distintos criterios provengan del análisis de los mismos elementos.

Lo anterior deriva de la naturaleza y características propias de los conflictos de contradicción de tesis, así como de los criterios que a continuación se transcriben.

“CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA. De conformidad con lo que establecen los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, o de la Sala que corresponda deben decidir cuál tesis ha de prevalecer. Ahora bien, se entiende que existen tesis contradictorias cuando concurren los siguientes supuestos: a). Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes; b). Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y c). Que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos”. (Jurisprudencia P.J.26/2001 emitida en la Novena Época por el Pleno de esta



Suprema Corte de Justicia, visible a fojas 76, del Tomo XIII, abril de 2001 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

“CONTRADICCIÓN DE TESIS. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA. Es verdad que en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución y dentro de la Ley de Amparo, no existe disposición que establezca como presupuesto de la procedencia de la denuncia de contradicción de tesis, la relativa a que ésta emane necesariamente de juicios de idéntica naturaleza, sin embargo, es la interpretación que tanto la doctrina como esta Suprema Corte han dado a las disposiciones que regulan dicha figura, las que si han considerado que para que exista materia a dilucidar sobre cuál criterio debe prevalecer, debe existir, cuando menos formalmente, la oposición de criterios jurídicos en los que se controvierta la misma cuestión. Esto es, para que se surta su procedencia, la contradicción denunciada debe referirse a las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas, que son las que constituyen precisamente las tesis que se sustentan por los órganos jurisdiccionales. No basta pues que existan ciertas o determinadas contradicciones si éstas sólo se dan en aspectos accidentales o meramente secundarios dentro de

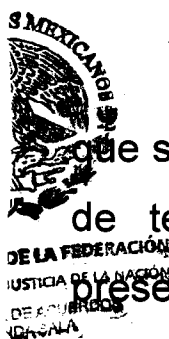


SECRETARÍA DE JUSTICIA
Y FALLO DE
LOS JUICIOS

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



los fallos que originan la denuncia, sino que la oposición debe darse en la sustancia del problema jurídico debatido; por lo que será la naturaleza del problema, situación o negocio jurídico analizado, la que determine materialmente la contradicción de tesis que hace necesaria la decisión o pronunciamiento del órgano competente para establecer el criterio prevaleciente, con carácter de tesis de jurisprudencia". (Tesis 1a./J. 5/2000, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 49 del Tomo XI, Junio de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).



En esta tesitura, en relación con los supuestos necesarios que se requieren para determinar la existencia de la contradicción de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados, en el presente asunto, se puede observar lo siguiente:

A) Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales.

Este requisito sí se cumple, en virtud de que los Tribunales Colegiados de Circuito examinaron el punto concreto de derecho, consistente en determinar si al configurarse la negativa ficta, contemplada en el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad puede en su contestación de demanda invocar causas de improcedencia de la denuncia respectiva y si, por tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede o no declarar la validez de esa negativa

ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó.

B) Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos e interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

También este requisito se actualiza, en atención a que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el asunto sometido a su conocimiento, sostiene medularmente que cuando por virtud de lo preceptuado en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se configura una resolución negativa ficta, al momento de que la autoridad comparezca al juicio a dar contestación a la demanda y, por ende, deba expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma, en términos del artículo 215, párrafo segundo, del citado ordenamiento, válidamente puede exponer argumentos de forma o de procedencia de la petición, como podrían ser su falta de competencia legal para resolver dicha instancia, la extemporaneidad de la solicitud o la falta de algún requisito de existencia de la promoción; de aquí que si en el juicio no se desvirtúan esas consideraciones, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa igualmente puede declarar la validez de una negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó.

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos directos puestos a su consideración, adujo lo contrario; es decir, que al

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



configurarse una resolución negativa ficta se está ante una ficción legal, según la cual la respuesta que se ha dado al recurso o instancia presentada constituye una negación y, en este sentido, la autoridad demandada, al dar contestación a la demanda, deberá fundar y motivar las razones de su negativa sin que pueda hacer valer causas de improcedencia del recurso; luego, la Sala Fiscal debe analizar los conceptos de nulidad que se hicieran valer en la demanda, confrontándolos con las razones que la demandada hubiera formulado para sostener su negativa, sin que la cuestión de la extemporaneidad del recurso y su consiguiente sobreseimiento puedan justificar la negativa (ficta) o tomarse como suficiente motivo para tener como válida la resolución impugnada.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE ACUERDOS
GUAYABALA

C) Que los distintos criterios provengan del estudio de los mismos elementos.

En los asuntos que se encuentran involucrados en la presente contradicción de tesis se promovió el juicio de amparo directo, señalando como acto reclamado la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la cual dicho tribunal confirmó el sentido de la negativa ficta demandada con base en causas de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada. Asimismo, en los asuntos de mérito, los Tribunales Colegiados contendientes, al fallar los amparos directos interpuestos en contra de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, analizaron el problema de fondo planteado, a saber, si al configurarse la negativa ficta, contemplada en el primer

párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad puede en su contestación de demanda invocar causas de improcedencia de la querella respectiva y si, por tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede o no declarar la validez de esa negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó.

De esta manera, como los Tribunales Colegiados contendientes sustentaron criterios divergentes entre sí, pese a que analizaron los mismos elementos y el mismo problema jurídico; por tanto, es claro que también se cumple el requisito aquí comentado para la actualización de la contradicción de tesis.

En este tenor, al actualizarse los presupuestos que se han señalado con antelación, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que sí existe la contradicción de criterios que se denuncia, por lo que el punto de derecho a dilucidar consiste en determinar si al configurarse la negativa ficta, contemplada en el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad puede en su contestación de demanda invocar causas de improcedencia de la querella respectiva y si, por tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede o no declarar la validez de esa negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó.

SEXTO. Con base en lo expuesto esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



prevalecer el criterio que, con carácter de jurisprudencia, aquí se define.

Como se precisó en el considerando anterior, la materia de la presente resolución de contradicción de tesis consiste en determinar si al configurarse la negativa ficta, contemplada en el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad puede en su contestación de demanda invocar causas de improcedencia de la querella respectiva y si, por tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede o no declarar la validez de esa negativa ficta, apoyándose en causas de improcedencia de la promoción que la motivó.



LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
EACUERPO
ASALA

Con la finalidad de resolver el punto de contradicción de tesis es pertinente transcribir el contenido del artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

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

El texto del numeral antes transcrito consagra la figura jurídica, denominada negativa ficta, cuya naturaleza se centra en estimar que el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo no interrumpido de tres meses, genera la presunción legal de que la autoridad resolvió de manera negativa; es decir, en forma contraria a los intereses del peticionario, circunstancia que origina su derecho procesal a interponer los medios de defensa pertinentes en contra de esa negativa tácita o bien, a esperar a que esa autoridad dicte la resolución respectiva.

De esta manera, es dable sostener que el silencio administrativo, configurado así como un acto desestimatorio de la petición elevada por el contribuyente, origina una ficción legal, en virtud de la cual la falta de resolución produce la desestimación por silencio del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición.

Esta aseveración adquiere relevancia en la contradicción de tesis que se examina, en razón de que si bien la doctrina preponderante sobre el tema sugiere como único efecto de la actualización de la negativa ficta el acceso a la siguiente instancia; es decir, sólo le atribuye un efecto jurídico procesal, por constituir una técnica que permite a los interesados interponer los medios de defensa pertinentes, sin necesidad de esperar una decisión expresa como presupuesto procesal del sistema de recursos; sin embargo, es indispensable determinar el contenido de la litis que se configura con motivo de la interposición del

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



Medio de defensa procedente en contra de esa negativa ficta, en el caso, los juicios de nulidad en los que se emitieron las sentencias señaladas como actos reclamados en los juicios de amparo resueltos por las sentencias contendientes en la presente contradicción de tesis.

De esta manera, es dable sostener que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación antes transcrito, al señalar de manera clara que el silencio de la autoridad por tres meses genera la negativa ficta respecto de sus pretensiones, establece, como primera premisa, la circunstancia de que el contribuyente debe suponer válidamente la emisión de una resolución contraria a sus intereses sustentados en su petición; de donde se sigue necesariamente que la ficción legal en comento se contrae a la estimación de una determinación de fondo, pues no es dable presumir una negativa de lo pedido por el particular, sino solamente si ésta se entiende contraria a lo efectivamente pedido.



De esta manera, la presunción en el sentido de que con su silencio la autoridad está emitiendo una resolución de fondo respecto de sus pretensiones otorga razón de ser al nacimiento de su derecho a la interposición de los medios de defensa pertinentes, a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronuncie respecto de la validez o invalidez de esa negativa, resolución que, desde luego, no puede girar en torno de otra cosa, sino de la petición de fondo del contribuyente, que se entiende negada fictamente por la autoridad administrativa.

En este orden de ideas, es claro que uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta se refiere a la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo, que habrá de conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual no puede referirse a otra cosa, sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad, con el objeto de garantizar al contribuyente la definición de su petición y una protección más eficaz respecto de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad.

Por estos motivos, es dable sostener que la autoridad, al contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta no podrá fundar su resolución en situaciones procesales que impiden el conocimiento de fondo, como serían, a manera de ejemplo, la falta de personalidad, o extemporaneidad del recurso o de la instancia, toda vez que al igual que el particular pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto (cuando no promueve debidamente), también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo marcado por la ley; de donde se sigue que una vez configurada la negativa ficta, no puede desvirtuarse mediante una resolución expresa posterior, y que el momento procesal para determinar la existencia de dicha negativa es precisamente la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; luego, al ser contestada dicha demanda por la autoridad, las únicas razones que podrá exponer para justificar la resolución son aquellas

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



relacionadas con el fondo del asunto, y no otras de carácter procesal.

Sirve de apoyo a lo antes afirmado la siguiente tesis de jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: 2a./J. 81/2001

Página: 72



DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
ADEACURMOS
INDASAM

"NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Si del análisis relacionado de los artículos 37, primer párrafo, 210, fracción I y 215 del Código Fiscal de la Federación, así como de las fracciones IV y XV y penúltimo párrafo del diverso numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que cualquier petición formulada a la autoridad fiscal que no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta de forma negativa y, por ende,

que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que la falta de contestación en el lapso indicado a la solicitud formulada para que cancele una fianza y el crédito fiscal respectivo, configura una negativa ficta que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo. Además, a través de la impugnación de esa negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que sustente aquélla, esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en estado de indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo."





CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

Como consecuencia de lo anterior, si la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con motivo de la interposición del medio de defensa á que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad; entonces, al resolver, el mencionado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.

Ilustra lo aquí dicho la tesis sustentada por la Segunda Sala de la anterior integración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que si bien la misma se refiere al artículo 92 del Código Fiscal de la Federación vigente en mil novecientos setenta y cuatro; sin embargo, el contenido de ese numeral es similar al del artículo 37 que ahora se estudia, concretamente, respecto de la configuración de la negativa ficta en estudio.

La tesis de mérito puede ser consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, tomo 62 Tercera Parte, página 35, del rubro y texto siguientes:

“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 configuran la realización de la hipótesis normativa de la negativa ficta conforme al artículo 92 del vigente Código Fiscal; generándose, 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 que se 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 el 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 decrete, en



PODER JUDICIAL DE LA FE
 SECRETARÍA DE JUSTICIA Y
 SECRETARÍA DE ECONOMÍA

CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS



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."

Con base en lo expuesto, las tesis que deben prevalecer son las sustentadas por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 195 de la Ley de Amparo, deben regir con carácter jurisprudencial, las cuales quedarán redactadas con los siguientes

libros y textos:

NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE INJURIA, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN. El artículo 37, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la figura jurídica de la negativa ficta, conforme a la cual el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo ininterrumpido de 3 meses, genera la presunción legal de que resolvió de manera negativa, es decir, contra los intereses del peticionario, circunstancia que provoca el derecho procesal a interponer los

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



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO PUEDE APOYARSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PARA RESOLVERLA. En virtud de que la litis propuesta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de la interposición del medio de defensa contra la negativa ficta a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se centra en el tema de fondo relativo a la petición del particular y a su denegación tácita por parte de la autoridad, se concluye que al resolver el mencionado Tribunal no puede atender a cuestiones procesales para desechar ese medio de defensa, sino que debe examinar los temas de fondo sobre los que versa la negativa ficta para declarar su validez o invalidez.

LA FEDERACIÓN
TICA DE
ACTIVIDADES
SALUD

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO. Deben prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, los criterios de esta Segunda Sala, que se mencionan en la parte final del último considerando de esta sentencia.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y las tesis jurisprudenciales

que se establecen a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como de la parte considerativa correspondiente para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y háganse del conocimiento del Tribunal Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito las tesis jurisprudenciales que se establecen en esta ejecutoria, en acatamiento a lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así por mayoría de tres votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y la Ministra Presidenta Margarita Beatriz Luna Ramos. Votó en contra el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien formulará voto particular. Ausente el señor Ministro Juan Díaz Romero por atender comisión oficial. Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Firman la Ministra Presidenta y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

P R E S I D E N T A :

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.



CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS

PONENTE:

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO:

El presente es un recurso de amparo que se promovió en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el sentido siguiente: PRIMERO. Si existe la contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. SEGUNDO. Deben prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, los criterios de esta Segunda Sala, que se mencionan en la parte final del último considerando de esta sentencia. Conste.-

EL SECRETARIO DE ACUERDOS:

LIC. MARIO ALBERTO ESPARZA ORTIZ.

Esta hoja forma parte de la contradicción de tesis 91/2006-SS, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el sentido siguiente: PRIMERO. Si existe la contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. SEGUNDO. Deben prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, los criterios de esta Segunda Sala, que se mencionan en la parte final del último considerando de esta sentencia. Conste.-



DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
DE LA SALA

EDD/mbby.

S

E

N

El Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hace constar que, en cumplimiento al artículo 191 de la Ley de Amparo, al terminar las labores de este día se fijó, en el lugar destinado para las notificaciones, una lista de los asuntos tratados en la audiencia de esta Sala celebrada el día de hoy, en la que se incluye este expediente (o toca)

CT. 91/2006-33

México, D. F. 27 DE OCTUBRE DE 2006

EL SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA

[Handwritten signature]

11 DIC. 2006

En Por medio de lista se
notificó la resolución anterior a las partes. Conste. *[Handwritten mark]*

SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES INDICADA
Y EN VIRTUD DE NO HABER CONTESTADO LOS INTERESADOS
A OIR NOTIFICACIONES SE TIENE POR RECIBIDA DICHA NOTIFICACION
POR MEDIO DE LISTA. DOY FE. *[Handwritten mark]*



SECRETARÍA DE JUSTICIA
SECRETARÍA DE ACUERDOS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 91/2006-SS
SUSCITADA ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER
CIRCUITO Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS
TERCERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

VOTO PARTICULAR

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR
MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE LA SEGUNDA
SALA QUE RESOLVIÓ LA CONTRADICCIÓN DE
TESIS AL RUBRO CITADA.**

La Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 91/2006-SS determinó que la autoridad, al contestar la demanda de negativa ficta no puede invocar aspectos procesales para sustentar su resolución y, asimismo que, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede apoyarse en causas de improcedencia para declarar la validez de la negativa ficta. El criterio anterior se sustentó en las siguientes consideraciones:

- a) Que el silencio administrativo, configurado así como un acto desestimatorio de la petición elevada por el contribuyente, origina una ficción legal, en virtud de la cual, la falta de resolución produce la desestimación por silencio del fondo de las pretensiones del particular, lo que se traduce necesariamente en una denegación tácita del contenido material de su petición.



LA FEDERACIÓN
DE LA NACIÓN
JEFES
SALA

- b) Que uno de los propósitos esenciales de la configuración de la negativa ficta es la determinación de la litis sobre la que versará el juicio de nulidad respectivo, el cual no puede referirse a otra cosa, sino a la materia de fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fictamente por la autoridad.
- c) Que al igual que el particular cuando no promueve debidamente, pierde el derecho, por su negligencia, para que se resuelva el fondo del asunto, también precluye el de la autoridad para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo marcado por la ley; de donde se sigue que una vez configurada la negativa ficta, no puede desvirtuarse mediante una resolución expresa posterior, y que el momento procesal para determinar la existencia de dicha negativa es precisamente la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Disiento de las anteriores afirmaciones porque, en mi opinión, no se tomó en cuenta la naturaleza de la negativa ficta. Efectivamente, debió valorarse que esta figura surge como una respuesta a la técnica del juicio contencioso administrativo, el cual tiene como presupuesto necesario la emisión de un acto de autoridad; es decir, es un proceso impugnatorio de actos previos.



CONFIDENTIAL
SECRETARIA DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

En este sentido, el sistema del contencioso administrativo encontraba una falla estructural, "la Administración podía eludir el control jurisdiccional con sólo permanecer inactiva"¹, por lo cual, en nuestro derecho, al particular sólo le quedaba el camino del amparo, alegando la violación del derecho de petición, cuestión que retardaba aún más su trámite, al esperar la resolución del amparo, que, en caso de ser favorable, apenas daría acceso a la jurisdicción administrativa cuando la sentencia fuera ejecutada.

En realidad, "el silencio negativo es una ficción legal de efectos exclusivamente procesales"², no constituye un verdadero acto, es una ficción cuya finalidad es superar los efectos de la inactividad de la administración, abriendo la vía del juicio contencioso administrativo, en exclusivo beneficio de los administrados, en tanto sólo éstos pueden acogerse a él, opcionalmente. En esta situación existe una diferencia muy marcada con la afirmativa ficta, misma que, una vez realizada la certificación, surte todos sus efectos como acto jurídico.

En efecto, del silencio administrativo no surge estrictamente acto alguno ni sus efectos tienen el valor de un acto en toda su amplitud, pues ni concurre la voluntad (por presunción) de la Administración ni la ley la sustituye directamente a diferencia del silencio positivo. En efecto, no se trata de que la ley presuma la voluntad de la Administración cuando ésta no responda a las peticiones que se le formulen —y no esté previsto

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, España, 1997, página 576.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, Op. Cit., página 577.



DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
VISTO EN LOS
SEÑALES

el silencio positivo-; tampoco que la ley sustituya la voluntad de la Administración produciendo directamente un acto del silencio negativo. Este es concebido simplemente como un remedio procedimental ante la inactividad formal de la Administración y, por tanto, no puede haber problema de interpretación de la voluntad de la Administración cuando justamente lo que falta es la voluntad administrativa.

El silencio negativo constituye lisa y llanamente un mero remedio procesal, no menos importante por tal circunstancia, pero en modo alguno subsumible dentro de la tipología de los actos administrativos, no siéndole, por ende, aplicable la teoría general sobre los mismos. Es, por tanto, inexacto que el ordenamiento jurídico presuma la inexistencia de acto, a pesar de lo que a veces se sostiene.

Así, su impugnación es opcional para el particular, por tanto, nunca puede ser considerado un acto consentido, en virtud de que su reclamación y el plazo para su impugnación quedan a voluntad del solicitante, quien tiene la potestad, no sujeta a caducidad, de acudir al contencioso administrativo a reclamar la negativa ficta en tanto no se dicte un acto expreso, sin que esto pueda dejar firme el acto considerado ficticiamente como negativo.

Lo anterior se comprueba con la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas en ejercicio de facultades extraordinarias, que fue la que introdujo esta figura a nuestro país, en la que se sostuvo:



SECRETARÍA DE JUSTICIA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SECRETARÍA DE FOMENTO
SECRETARÍA DE INTERIORES
SECRETARÍA DE LABORES
SECRETARÍA DE PLAZA Y MERCADOS
SECRETARÍA DE TRABAJO
SECRETARÍA DE VIVIENDA Y OBRAS PÚBLICAS
SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL
SECRETARÍA DE CULTURA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y FOMENTO
SECRETARÍA DE COMERCIO EXTERIOR
SECRETARÍA DE ENERGÍA
SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
SECRETARÍA DE TRANSPORTE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SECRETARÍA DE FOMENTO
SECRETARÍA DE INTERIORES
SECRETARÍA DE LABORES
SECRETARÍA DE PLAZA Y MERCADOS
SECRETARÍA DE TRABAJO
SECRETARÍA DE VIVIENDA Y OBRAS PÚBLICAS
SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL
SECRETARÍA DE CULTURA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y FOMENTO
SECRETARÍA DE COMERCIO EXTERIOR
SECRETARÍA DE ENERGÍA
SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
SECRETARÍA DE TRANSPORTE



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

"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... No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esta garantía (derecho de petición), 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 todos los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto del fondo de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad."

Si la negativa ficta es una ficción legal de efectos exclusivamente procesales, que tiene como finalidad la apertura del juicio contencioso administrativo, no se justifica el sentido del proyecto porque la negativa ficta:

- a) No es una sanción administrativa contra la autoridad por su "negligencia",
- b) No se reduce a las cuestiones de fondo, sino que abre el juicio, pudiéndose alegar otras cuestiones,
- c) No es constitutiva de derechos y,



LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
DE LA SALA

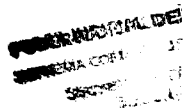
- d) No puede pasar por encima del orden público que es fundamento de las causas de improcedencia.

En efecto, no es factible concebir a la negativa ficta como una sanción administrativa, puesto que no pretende infligir un mal o un castigo a la administración pública ante su "negligencia", sino generar un beneficio a los administrados a fin de que puedan promover el juicio contencioso administrativo.

Luego, si ésta es su finalidad, no es exacto sostener que la litis se constriña a cuestiones de fondo, pasando por alto las causas de improcedencia que puedan existir tanto respecto de la instancia como del juicio.

Por su naturaleza, en el escrito inicial de demanda técnicamente no es posible expresar conceptos de anulación en contra de la resolución negativa ficta impugnada, con excepción de la falta de motivación y fundamentación, que en ese momento es propia del silencio administrativo. Por tanto, la litis en el juicio contencioso administrativo respecto de la negativa ficta, según se expresó anteriormente, se fija con la demanda, su contestación y, en su caso, con el escrito de ampliación correspondiente en el que se expresen los agravios que le causan los motivos y fundamentos de la negativa ficta impugnada y su respectiva contestación.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la





Federación, Séptima Época, Tomo 145-150, Tercera Parte, página 81, que a letra indica:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

“NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE DEMANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN DE TAL CARÁCTER. Cuando se impugna una resolución negativa ficta, la litis en el juicio fiscal queda establecida con el escrito inicial de demanda y la contestación que de ella se haga, en la que se expresen los fundamentos de la resolución negativa ficta, y, además, en su caso, con la ampliación de dicha demanda y su contestación.”

La autoridad al contestar, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo³, debe expresar los hechos y el derecho en que se apoya la negativa ficta, y esto desde luego incluye la alegación de causas de improcedencia, porque ésta es una cuestión de orden público.

La negativa ficta no constituye derechos sustantivos ni es una excepción a los presupuestos procesales del juicio, ni siquiera de la instancia. Así, si la instancia original carece de firma no se puede tener por subsanado este requisito, si el promovente carece de legitimación procesal, tampoco. Mucho menos se

³ ARTÍCULO 22.- 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 demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

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

puede tener por acreditado el interés jurídico cuando éste es inexistente, ni puede obligarse al Tribunal o a la autoridad administrativa si éstos son incompetentes, o bien considerar procedente a un asunto donde se promovió de manera extemporánea.

La ejecutoria en comento es sumamente peligrosa porque pasa por alto el orden público que está inmerso en estos presupuestos procesales y hace de la negativa ficta un atajo para que burlando todos los obstáculos procesales, se obtengan resoluciones favorables aun a pesar de que las mismas sean manifiestamente improcedentes.

En orden a lo anterior, respetuosamente, no comparto el sentido de la ejecutoria, pues considero que debió ser resuelta en sentido contrario, tal como lo sostuvo el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito en una sentencia muy bien argumentada.



MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL

