



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán

Facultad de Derecho

LA NULIDAD DE LA NEGATIVA FICTA
EN MATERIA FISCAL

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

LUIS M. VELASCO RAMIREZ

M-0018310

México, D. F.

1980



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A TODOS AQUELLOS QUE DE UNA -
MANERA DESINTERESADA AYUDARON
A LA REALIZACION DE LA PRESEN
TE TESIS, Y A MI FORMACION --
PROFESIONAL.

M-0018310

INDICE

	Pág.
Introducción	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES.	
a) Garantías Individuales.....	1
Garantías de Libertad.....	8
Garantías del Orden Jurídico.....	15
Garantías de Procedimiento.....	18
b) Artículo 8 Constitucional.- Derecho de Petición.....	21
c) Actividad Administrativa.....	31
CAPITULO II. EL ACTO ADMINISTRATIVO.	
a) Su concepto.....	44
b) Clasificación.....	46
c) Elementos del Acto Administrativo.....	59
d) Efectos.....	66
e) Silencio de la Administración.....	71
f) Efectos del Silencio de la Administración..	76
CAPITULO III. NEGATIVA FICTA.	
a) Concepto de Negativa Ficta.....	93
b) Configuración de la Negativa Ficta.....	96
c) La Negativa Ficta y el Derecho de Petición	109

M-0018310

CAPITULO IV. LA NULIDAD DE LA NEGATIVA FICTA
EN MATERIA FISCAL.

a) Procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación.....	117
b) Demanda de Nulidad.....	126
c) La Contestación de la demanda y los fundamentos y motivos de la Negativa Ficta...	132
d) Ampliación de la Demanda.....	140
e) La Sentencia y sus Efectos.....	147

CONCLUSIONES.

INTRODUCCION.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene en su parte orgánica un artículo que la gran mayoría de los insigne tratadistas han dejado en el olvido, con la consecuente falta de una debida orientación doctrinaria para la aplicación de este artículo. La falta de claridad y de una acertada reglamentación del "Derecho de Petición", consagrada en el artículo 8 Constitucional, se ha manifestado en la incertidumbre jurídica en la que se coloca el particular al hacer uso de esa facultad, ya que en la mayoría de los casos la autoridad a quien se dirige una instancia, la cual se encuentra obligada a dar contestación, ya sea en sentido afirmativo o negativo, ésta no lo realiza, por lo que el particular se ve en la necesidad de acudir a un medio legal para hacer valer y respetar este derecho.

Como consecuencia de la incertidumbre creada por el "Silencio de la Administración", al no dar contestación a una instancia a ella dirigida, surge la figura de la "NEGATIVA FICTA", materia de la presente tesis, que como su nombre lo indica significa la existencia de una presunción de negar lo solicitado en el ocurso que le fue dirigido. El porque se tendrá en sentido negativo, se infiere a causa de dar seguridad a los intereses de la Administración Pública, ya que de lo contrario transcurrido cierto tiempo sin dar contestación a la instancia, se podría entender en sentido afirmativo (aunque existen excepciones en nuestra legislación) lo que colocaría a la autoridad en una posi-

ción sumamente delicada, por su clara repercusión de contestar en sentido afirmativo todo lo solicitado y no contestado dentro de cierto tiempo; aunque su obligación Constitucional es la de dar una contestación coherente en breve término y de fondo, a lo solicitado por el gobernado.

En materia fiscal es escasamente regulado -- por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, el que indica el término para su configuración; y en el mismo ordenamiento se señala el procedimiento para declarar su nulidad, o en su defecto su validez.

Lo manifestado anteriormente es la base de estudio de la presente tesis, que trata de poner en evidencia la falta de una adecuada legislación en torno a esta figura que surge precisamente a consecuencia del Silencio de la Administración.

Para alcanzar los objetivos señalados fue necesario dar un breve bosquejo de las garantías individuales, haciendo énfasis especial en el derecho de petición por ser la piedra angular de mi tesis, asimismo se hace referencia al acto administrativo como forma de manifestación de la voluntad de la administración, así como el caso contrario -- que es, el "Silencio de la Administración". Lo anterior nos da la pauta para entrar a la investigación de la "Negativa Ficta", y la forma procesal para impugnar esta figura ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

a) Garantías Individuales:

Desde la aparición del hombre en la faz de la tierra se vio en la necesidad instintiva de aliarse a sus congéneres, no solamente en relación con su familia, sino para lograr de esa manera sobrevivir en un medio ambiente que se le presentaba totalmente adverso. Estas relaciones fueron en un principio con la finalidad de subsistencia y de ayuda mutua, para la caza entre otras, y de esa forma poder obtener sustento y vestido. Estos grupos de hombres llegaron a formar tribus, las cuales fueron evolucionando cualitativamente como cuantitativamente, hasta configurar tribus más organizadas, las que se establecieron en los distintos puntos cardinales, pero siempre conservando su lazo original que los unía entre sí, y así derivar en la formación de pueblos y posteriormente en naciones.

En esta marcha natural del género humano figura la sociedad como elemento natural y primitivo, porque sin ella el hombre perecería al nacer y la humanidad sería imposible.

Esta organización denominada "Sociedad", que es el pilar de todo desarrollo humano, porque dentro de ésta el hombre encuentra su plena realización, puesto que el hombre aislado pierde todo su orden filosófico de existencia, ya que existe en función y en base a los demás, que forman una sociedad.

"Por ende, podemos decir que la vida en común, que la convivencia humana, son sinónimos de relaciones sociales entre los miembros de una determinada sociedad". (1)

En principio estas relaciones se concretaron a la ley del más fuerte y, por consiguiente son -- los más fuertes los que ostentan el poder. Posteriormente el ser humano alcanza un grado mayor de evolución en la que aparecen esferas de limitación a esas relaciones, como son las normas morales y -- que las acatamos espontáneamente o determinadas -- por sentimientos y convicciones. Así llegamos a -- un nivel mayor, por la propia dialéctica del hom-- bre, de evolución y de complejidad de estas rela-- ciones entre los individuos que conforman una so-- ciedad. A estas alturas de desarrollo es necesari--o regular la esfera de los individuos para la -- existencia de la sociedad, por medio de un Estado-- de Derecho.

Este es el momento cuando una sociedad se or--ganiza para alcanzar un fin determinado, para al-- canzar un bien de índole general, organización que conocemos con el nombre de "Estado", con todas sus características inherentes a éste, Población, Te-- rritorio y una estructura jurídica; a la cual defi-- ne Jellinek, como la corporación formada por un -- pueblo, dotado de poder de mando originario y asen-- tado en un determinado territorio, o en forma más-- resumida, la corporación territorial dotada de un-- poder de mando originario. A lo cual solamente -- añadiría, el Estado es una sociedad humana, asenta-- da de manera permanente en un determinado territo-- rio, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico temporal de sus componentes.

Al conjugar estos elementos, entonces si se podría hablar de una entidad jurídicamente organizada para hacer posible la realización de los más caros anhelos del hombre. Esta organización se si túa por encima de la voluntad de cada individuo, - para que la aplicación de lo jurídico no quede su-peditada al arbitrio del gobernado, este poder se-manifiesta a través de las autoridades, las cuales se encargan de la actuación estatal, la cual "radi ca en la comunidad misma, en el propio grupo so- - cial, y que es ejercido por entidades creadas a -- posteriori, a las cuales expresamente se les ha - conferido esa facultad". (2)

La existencia de esta autoridad ya implica - un conjunto de facultades y actos tendientes a ga-rantizar el orden de derecho, mediante su idónea - aplicación y de esa forma garantiza el orden so- - cial que debe imperar. Pero no es suficiente un - Estado y un representante, que es la autoridad, pa- ra imponer un orden social, ya que las limitacio- - nes o restricciones impuestas para garantizar el - orden y la armonía social a la actividad de cada - quien, son establecidas por un orden de derecho, - el cual, por esta causa se convierte en el elemen- to, sine qua non, de toda sociedad humana.

Ahora bien, sabemos que el Estado es una uni dad, y advertimos que se trata de una sociedad hu- mana que encierra en ella otros grupos humanos que le están subordinados y además es de orden tempo- - ral, y que esta jerarquía superior tiene validez - no sólo con los grupos sociales que se encuentran- dentro de esta organización, sino respecto de los- grupos externos en el sentido de que éstos no pue- den inmiscuirse en los asuntos internos del Estado.

Esa especial jerarquía de preeminencia interior e independiente, obedece a una nota característica - del Estado que es la Soberanía.

Y esta soberanía es popular, porque es en el pueblo en quien radica, según se desprende de la simple lectura del artículo 39 Constitucional, que dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". - El anterior precepto hace referencia a la soberanía. ¿Pero qué es la soberanía?.

La soberanía es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada por y dentro de la sociedad que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno.

Entonces "El poder soberano que corresponde al Estado en vista del bien público, que le incumbe realizar, tiene su fundamento y su potencia derivados de esa finalidad. Pero, a la vez, su competencia se encuentra delimitada por el marco impuesto, igualmente, por su fin específico". (3)

De lo anterior se concluye que la potestad suprema del Estado no es ilimitada y que se encuentra sujeta a ciertas restricciones, no de índole extraño a ella, sino que son propias de su naturaleza.

"En efecto, el pueblo siendo el depositario real del poder soberano, en ejercicio de éste decide desplegar su actividad suprema dentro de cier--

tos cauces jurídicos que el mismo crea y que se -- obliga a no transgredir, en una palabra, se Autolimita. Además existiendo la necesidad de que su vida adopte la forma que más le convenga, selecciona el mismo la manera de constituirse y el sistema de su funcionamiento, es decir, se Autodetermina.

Los atributos de la Auto-limitación y la Auto-determinación, son inherentes a la soberanía e implica la negación misma de la arbitrariedad, al traducirse en la creación de un orden de derecho".
(4)

Ahora bien, el elemento Auto-limitación se encuentra previsto en el artículo primero de nuestra Ley fundamental, que contiene el otorgamiento de garantías individuales a favor de los habitantes del Estado mexicano.

La Auto-determinación del pueblo se encuentra prevista en el artículo 40 de nuestro máximo ordenamiento, que en resumen, señala que se organizará como una República Representativa, Democrática y Federal.

La autolimitación es lo que realmente tiene trascendencia para esta parte del presente estudio, ya que son los derechos públicos individuales los elementos en que se concreta la autolimitación, -- por conducto de los cuales se desempeña la soberanía del pueblo, ya que el Estado carece de sustantividad psicofísica, por lo cual tiene que actuar mediante representantes o agentes, anteriormente designados como "Autoridades", que son las que representan al Estado. En consecuencia, ninguna autoridad es depositaria del poder soberano, porque-

a ésta sólo le corresponde su ejercicio de acuerdo con el ámbito de competencia que la ley le imputa.

A mayor razón dentro de un sistema de orden-jurídico, la autolimitación se contiene en todo Derecho Positivo, que es el que complementa o secunda las garantías constitucionales.

Entonces la autolimitación del Estado se re-
fleja en las garantías de que goza el gobernado, -
ya sea, persona física o colectiva y en un momento
dado una entidad de derecho social asimismo empre-
sas de participación estatal, organismos descentra-
lizados, cuando éstas asuman el carácter de gober-
nado.

Las garantías (5) individuales se encuentran
contenidas en la Constitución Política de los Esta
dos Unidos Mexicanos, la cual le otorga al goberna-
do la libertad, base fundamental de todo ser huma-
no, también una serie de procedimientos que permiti-
ten que la misma sea respetada, entre otras muchas
garantías individuales no menos importantes que --
las anteriores pero sin duda alguna el punto bási-
co de las garantías es la "Libertad" que es inhe-
rente al hombre, porque al derecho lo que más le -
importa mantener es la libertad de actuar, es de-
cir, la exteriorización del pensamiento, traducido
en la manifestación de una conducta, ya sea ésta -
positiva o negativa.

El origen de las garantías individuales fue-
en base a la manera como la sociedad política orga-
nizada se integró al orden jurídico constitucional
y cuyo contenido lo constituyen las prerrogativas-
fundamentales del gobernado, para lo que fueron es

tablecidas en un cuerpo legal denominado "Constitución".

Las teorías que tratan de explicar el origen de las garantías son: "la Jusnaturalista" y "la Estatista", la primera afirma que los derechos del hombre son inseparables de su naturaleza y preexistentes a toda organización de índole normativa y el Estado debe respetarlos. La segunda sostiene - un punto de vista opuesto, en efecto, afirma que - sobre el poder del pueblo o nación no existe ninguna potestad individual, de lo cual se infiere que dicho particular no tiene derecho a oponerse al Estado para obtener el bienestar común, que es uno de los objetivos para alcanzar por parte del Estado, y es por consiguiente quien otorga o concede a los gobernados determinadas prerrogativas que lo colocan al amparo de las posibles arbitrariedades que cometan las autoridades en su contra.

De las tesis anteriores, aplicadas a nuestro sistema positivo se infiere que en la actual Constitución se abandona la tesis Jusnaturalista, al no establecer la distinción que se fijó en la Constitución de 1857, entre derechos del hombre y garantías individuales, porque en su artículo primero otorga protección al individuo, pero no en consecuencia de derechos naturales que pudiera tener en su carácter de ser humano, sino en su calidad de gobernado. De lo anterior se desprende que -- "los derechos del gobernado no equivalen a los derechos del hombre, esto es, no son anteriores a -- ella ni necesaria o ineludiblemente reconocibles -- por ella, sino derivados de la relación jurídica -- en que se traduce la garantía individual establecida y regulada por sus propios fundamentos". (6)

Una vez hecha una breve explicación sobre -- las garantías individuales, en que consisten y su origen; pasaremos a esbozar la forma en que se clasifican para así poder determinar en que lugar, -- dentro de la presente clasificación, se encuentra el Derecho de Petición, para con posterioridad entrar a su estudio.

Las garantías individuales las podemos clasificar, según el maestro Juventino V. Castro, en su libro "Lecciones de Garantías y Amparo" en:

- 1.- GARANTIAS DE LA LIBERTAD.
- 2.- GARANTIAS DEL ORDEN JURIDICO.
- 3.- GARANTIAS DE PROCEDIMIENTO.

Por los fines de la presente tesis, no se entrará al estudio de las mencionadas garantías de - manera profunda, por lo tanto solamente se enunciará los principios que las rigen.

GARANTIAS DE LIBERTAD.

Es sabido que cada persona al realizar o alpretender realizar su propia felicidad forja los - fines u objetivos en que según cada criterio individual puede estribar su bienestar, forjación que generalmente es la consecuencia de un sin número - de factores de diversa índole que están presentes en cada individualidad, asimismo el individuo crea o recoge los medios idóneos para lograr tal objetivo.

"Ahora bien, es la elección de fines vitales y de medios para su realización como se ostenta relevantemente la libertad" (7). Ya que todo ser humano necesita desenvolverse de una manera libre y-

adecuada para sentirse como parte integrante de la sociedad, para que a su vez reconozca el de los de más y de esa manera existan bases armoniosas para el desarrollo de la misma colectividad, todo en ba se a la libertad.

En efecto, la convivencia humana sería un -- caos si no existiera un principio de orden. Solo- imaginemos una sociedad en la cual se le diera al- individuo una forma de actuar ilimitada, considero que esa sociedad no existiría por mucho tiempo por que surgirían constantes choques y pugnas entre -- los sujetos en virtud de no tener limitada su li-- bertad, claro siempre y cuando esas limitaciones - sean en casos en que su ejercicio significara un - ataque al interés social, estatal o interés priva- do y a su vez tener las restricciones que establez ca la ley.

"Entonces la libertad individual, como ele-- mento inseparable de la personalidad humana se con virtió en un derecho público cuando el Estado se - obligó a respetarlas. Luego entonces todo goberna do está en posibilidad de desempeñarlas" (8) sin - que los referidos órganos deban impedir su ejerci- cio.

La libertad sería un mero concepto teórico, - si a ella no le siguiera la "Acción" que la dinami za para exteriorizarla, con la posibilidad real de accionarla, o sea, la acción es la vía por la cual la persona física o colectiva, materializa o alcan za esa libertad.

La libertad la podríamos clasificar de la si guiente forma:

- 1.- Libertad Ocupacional o de Trabajo.
- 2.- Libertad de Asociación y Reunión.
- 3.- Libertad de Tránsito.
- 4.- Libertad de Posesión de Armas.
- 5.- Libertad de Derecho de Petición.
- 6.- Libertad de Ideología.
- 7.- Libertad de Concurrencia.

El primero es un derecho y una obligación y que va en relación a la libertad del ser humano, el cual podrá decidir a su libre albedrío a que actividad se declara, siempre y cuando sea lícita su actividad.

El segundo es, "la potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una identidad o persona colectiva con sustantividad propia y distinta de sus asociantes y tiende a la consecución de determinados objetivos" (9), y sobre todo permanente. Ahora bien, la reunión está referida simplemente a una pluralidad de sujetos, que si bien persiguen objetivos comunes a los miembros, son de carácter transitorio.

La diferencia entre ambos, es que en la reunión no se crea una identidad propia con una personalidad determinada y diversa de sus integrantes y además es de índole transitoria, es decir, que se encuentra condicionada a la realización de los objetivos; por lo que logrado éstos, la reunión dejará de tener lugar.

El tercero, consiste el de no impedir o entorpecer la entrada y salida de una persona a territorio nacional, asimismo el que el ciudadano me

xicano pueda viajar dentro del país así como cambiar de domicilio, sin necesidad de autorizaciones específicas por parte de las autoridades, es decir, se refiere esta garantía al derecho que tiene el gobernado al desplazamiento de éste. Salvo los casos enumerados en el artículo 11 Constitucional.

El cuarto, concede el derecho al gobernado de poseer armas para la seguridad y legítima defensa de los ciudadanos de nuestro país. El artículo 10 de la Constitución debe pensarse que se fundamenta en la libertad y el derecho de todo ser humano de actuar conforme a su instinto de conservación con la consecuente facultad de defenderse para conservar su integridad, y el de los demás en cualquiera de sus grados.

Aunque dicho artículo menciona dos sentidos, la libertad de posesión y la de portación; la posesión equivale a un poder de hecho que tiene cierto individuo sobre un objeto, la portación se refiere a un acto o tenencia concreta circunstancial de determinados objetivos, en este caso un arma; la diferencia estriba en que la posesión es un fenómeno continuo, la portación es un hecho discontinuo.

Este derecho se encuentra reglamentado por la Ley de Armas de fuego y Explosivos, que determina las prohibiciones a que hace referencia el numeral citado.

El quinto será materia de estudio en otro inciso.

Dentro de las garantías de libertad se encuentra la garantía de Ideología, que consiste en la libre manifestación de pensamientos, opiniones-

y el de poder manifestarlas.

Gracias a esta garantía se impulsa "las investigaciones científicas, descubrimientos y la postulación de nuevos principios, sustentándose teorías innovadoras, colmándose algunas en sistemas ya existentes, criticándose vicios, defectos y aberraciones de los mismos, en una palabra fincándose bases para la construcción cultural" (11). Y por lo tanto esta garantía es la base para la superación tanto individual como colectiva; pues al hacer uso de este derecho se manifiesta los errores y se señala el posible camino a seguir, para así contribuir a realizar uno de los fines más importantes del derecho, que es el de alcanzar la justicia social. Por el contrario si este derecho no existiere, no habría progreso y con el consiguiente desequilibrio social y sus más amplias repercusiones.

El derecho a la Ideología la podemos dividir de la siguiente forma:

- a) Libertad de Expresión del Pensamiento.
- b) Libertad Religiosa.
- c) Libertad de instrucción.

La libertad de expresión del pensamiento o de ideas se basa en los artículos 6 y 7 Constitucional, los cuales protegen y tutelan la manifestación de las ideas en forma escrita, verbal o cualquier otra forma de comunicación, con sus respectivos avances tecnológicos, porque todo individuo tiene el derecho inalienable de expresarse sobre cualquier materia y sustentando distinto criterio, sin que la autoridad impidan o limiten este dere--

cho, como se desprende de la lectura del texto - -
Constitucional.

Quisiera hacer notar en este momento, acerca al derecho a la información, que sería un gran - - avance en relación a obtener una mejor documenta-- ción sobre aspectos de índole social que hasta el momento, sólo algunas personas tienen acceso a ésta; por lo cual apruebo por mi parte que sea regla mentado este derecho, para beneficio de las mayo-- rías.

La libertad en su aspecto religioso constituy e un derecho subjetivo público individual, que se encuentra basado en una disposición de orden Constitucional en su artículo 24 y por el cual las autoridades tienen la obligación de no imponer a ningún sujeto determinada idea, y ni la de inquirir - sobre ésta una idea religiosa, asimismo la de respetar y de no entorpecer la práctica del culto a - que decida integrarse. Entonces la libertad religiosa consiste "en la potestad o facultad que tiene todo hombre de experimentar cierta vivencia espiritual por medio de la que intuya o sienta a - - Dios (profesión de fe) y de razonar su existencia; de interpretar los documentos en que se haya traducido la revelación divina (función intelectual) de asumir y de cumplir las obligaciones que haga derivar de sus resultados o conclusiones a que lleguen en virtud del proceso intuitivo e intelectivo mencionados" (12), o en su caso la de no ejercer o -- profesar en cierta forma ninguna religión.

La libertad de Instrucción se refiere a la - posibilidad de que el individuo se prepare para -- ubicarse y adaptarse en una sociedad determinada y

poder de esa forma alcanzar los logros propuestos en base a la educación y la instrucción.

Este derecho lo encontramos contenido en el artículo 3 de nuestro máximo ordenamiento, que hace referencia al derecho que tiene el Estado en materia de impartición de la educación; en mi opinión no es una garantía constitucional en virtud de que el artículo mencionado y sus fracciones, contienen los derechos del Estado que tiene sobre la educación de los individuos de esta nación, a excepción de la fracción VII, que dispone que la educación que el Estado imparta será gratuita.

Para finalizar las garantías de la libertad, se hará referencia a la libre concurrencia.

Esta libertad consiste en un fenómeno económico, por la cual todo individuo puede dedicarse a la misma actividad, a la que pudieran o decidan otras personas; el artículo 28 Constitucional al consignar la libre concurrencia como derecho público subjetivo individual, derivado de la relación jurídica que prevee y que existe entre el Estado y sus autoridades, por un lado y los gobernados por el otro, no hace sino afirmar la libertad de trabajo (efecto natural).

Del presente derecho se infiere que los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuesto, ni prohibiciones a título de protección a la industria, esto en base al juego espontáneo de las fuerzas económicas.

La idea de libre concurrencia descarta el exclusivismo en razón económica, ya que implica la

prohibición de que una persona o grupo de individuos tengan el privilegio de desplegar una actividad, sin que ésta sea susceptible de ejercitarse por otros sujetos.

Para que exista las garantías individuales es indispensable la existencia de un orden establecido legalmente y respetado, por lo cual pasaremos a esbozar las "GARANTIAS DEL ORDEN JURIDICO", que comprenden:

- a) Garantías de Igualdad.
- b) Garantía de Competencia.
- c) Garantía de Justicia.
- d) Garantía de Propiedad.

La garantía de igualdad, es la capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran derechos y contraigan obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación; de lo anterior se infiere que la igualdad sólo tiene lugar como una relación comparativa, entre dos o más sujetos que se encuentran en la misma y determinada situación jurídica.

"En resumen, la igualdad como garantía individual tiene como centro de imputación al ser humano en cuanto tal, es decir, en su implicación de persona, prescindiendo de la diferente condición social, económica o cultural en la que se encuentre o pueda encontrarse dentro de la vida comunitaria" (13).

La garantía de competencia constitucional, es lo que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes. La Constitución en -

su artículo 16, condiciona a que todo acto de molestia, que sea dirigido a un particular debe de emanar de autoridad competente; de lo que se infiere que la ley suprema enviste de facultades a un determinado órgano del Estado, para seguridad del particular para el caso de que una determinada autoridad dirija un acto de molestia a un sujeto y que este acto no se encuentre dentro de las facultades contenidas en la ley que regula las funciones de ese órgano, violaría la garantía expresada, ya sea por estar fuera de su competencia la ejecución del acto o por excederse de sus funciones.

Ahora bien, la garantía de Justicia, significa un dar al prójimo lo que se debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social. Ulpiano en su conocida definición, nos decía, "Dar a cada quien lo suyo", con lo cual nos infería que la idea de lo "Justo", se relacionaba con la formulación de un sistema de normas que constituya un orden ético que merezca este nombre, si se desconoce el criterio de la justicia y los principios que implica. La justicia significa el principio de armonía en la vida de relación con los demás. Coordina las acciones de los hombres entre sí como partes del todo que es la sociedad civil, a la vez que ordena tales acciones al bien común, e integra de este modo el orden social humano. Y con la sociedad civil se comprende un gran número de formas y de asociaciones intermedias --- familia, municipio, asociación profesional o de trabajo, sociedades utilitarias mercantiles y civiles, asociaciones deportivas, científicas, culturales, etc. --- la misma justicia social establece -

la jerarquía de los fines perseguidos por estas so
ciedades, con miras a asegurar el bien común de la
especie humana. Pues bien la Justicia como garan-
tía del gobernado se imparte por medio de un orden
jurídico que se encuentra plasmado en leyes, las -
cuales serán aplicadas por Tribunales, ya que como
comentamos en líneas anteriores el orden social --
tiene por objeto mantener la Justicia social entre
los hombres para su bienestar y el de la colectivi-
dad, en razón de que ninguna persona puede hacerse
justicia por propia mano. Esta garantía en comen-
to se encuentra contenida en el artículo 17 Consti-
tucional, y que significa un derecho subjetivo in-
dividual, así como un impedimento o prohibición im
puesta a los gobernados y una obligación estableci-
da a las autoridades Judiciales.

La primera se refiere a que nadie podrá ser-
aprisionado por deudas de carácter puramente civil.
Esto se comprende ya que la deuda deberá ser civil
para no ser un delito, de lo anterior se desprende
que si una conducta se encuentra adecuada a la nor
ma penal podría ser sujeto a prisión.

El segundo se refiere a que ninguna persona-
podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer --
violencia para reclamar un derecho, de lo que se -
infiere que toda persona debe ocurrir a las autori-
dades del Estado a pedir justicia para hacer valer
sus derechos.

La tercera es a consecuencia de lo anterior,
en razón de que los Tribunales estarán expeditos -
para administrar justicia en los plazos y términos
que fije la ley.

La garantía de propiedad es un modo de afec-

tación jurídica de una cosa a un sujeto determinado, ya sea pública o privada; según sea el sujeto quien tenga derecho sobre la propiedad, o sea si es el Estado será pública y si es un particular será privada; y cuya característica es la facultad de disposición legítima de los bienes, la cual es fijada por la ley.

El tercer grupo en que se ha dividido las garantías individuales son las de "PROCEDIMIENTO", - que podríamos definir las como el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse la autoridad para afectar la esfera jurídica del gobernado, y son:

- a) Garantía de Legalidad.
- b) Garantía de No Retroactividad.
- c) Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley.

El principio de legalidad se encuentra plasmado en el artículo 16 de nuestra Constitución y su "importancia legal reside en el hecho de que -- por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo del sistema imperante, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso...." (14).

La garantía de legalidad condiciona a la autoridad a que todo acto de molestia se encuentre debidamente fundamentado y motivado. La fundamentación consiste, en que los actos que originen la molestia deberán basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta que motive el acto de la autoridad, o sea que exista una ley que la autorice.

La motivación consiste en la necesaria adecuación que la autoridad hace del caso concreto, - mediante un proceso de razonamiento que realiza la misma autoridad, entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el -- que éste va a operar.

La garantía de la no irretroactividad en la aplicación de la ley, aparece en el primer párrafo del artículo 14, cuando dispone que "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...". Pero además debe recordarse que el segundo párrafo del mismo artículo prohíbe la - privación de los derechos de los individuos, cuando ello no se haga conforme a las leyes expedidas - con anterioridad al hecho.

Estas disposiciones constitucionales en realidad tratan del conflicto de las leyes en el tiempo, partiéndose "del supuesto de que existen dos - leyes, una abrogada y otra vigente, previendo la misma situación jurídica, disponiéndose que tan só lo puede aplicarse la que está en vigor y no la anterior" (15). En efecto, el problema de la retroactividad --- señala Burgoa --- de las leyes únicamente surge en el orden de la aplicación de las -- mismas, o sea, la retroactividad no es un vicio o defecto que interese a la norma jurídica en sí misma considerada, sino que atañe a su referencia - - práctica a cada caso concreto que se presente y la autoridad tenga que decidir por la aplicación por una de las dos, la nueva o la antigua, y por lo -- tanto la posible solución se encuentra en la si - - guiente tesis: La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigen--

cia retro-obrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva, y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior.

Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la no retroactividad, en perjuicio de persona alguna, de donde se deduce la afirmación contraria, de que puede darse -- efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa -- perjuicio, como sucede frecuentemente, tratándose de leyes procesales de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos o -- que hagan más favorable la condición de los inculcados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo.

La garantía de la exacta aplicación de la -- ley, lo contiene el tercer párrafo del artículo 14 Constitucional y en realidad esta disposición constitucional pretende ser una referencia al principio universal del derecho penal que se enuncia como: "nullum crimen nulla poena sine lege", como es sabido prohíbe la creación extra legem de delitos y penas por parte del juzgador. Exige por lo tanto un ajustamiento por parte del Juez que conoce -- de un proceso, a la estricta tipicidad establecida en la ley" (16).

b) Artículo 8 Constitucional.- Derecho de Petición.

El artículo octavo Constitucional reconoce - la siguiente garantía: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho - de petición, siempre que ésta se formule por escrito de manera respetuosa; pero en materia política- sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudada- nos de la República. A toda petición deberá re- - caer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de dar- lo a conocer".

"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 ha- cer peticiones o solicitudes ante las autoridades, sino fundamentalmente el que la autoridad se en- - cuentre vinculada a emitir un acuerdo escrito so- - bre la petición realizada.

Debe señalarse que la garantía contenida en el artículo 8 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, si - no que únicamente establece que la autoridad debe- rá 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. Su - prema Corte de Justicia de la Nación en las si- -- guientes tesis:

PETICION, DERECHO DE.- La garantía consa- - grada por el artículo 8 Constitucional, -

por su claridad, no admite más interpretación que la literal derivada de su simple lectura.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. VII, --
pág. 77. A.R. 3512/1957. Frumencio Méndez Mendoza. 5 votos.

Tesis 187.- PETICION, DERECHO DE.- La garantía del artículo 8 Constitucional, tienen a asegurar un proveido sobre lo que se pide y no a que se resuelva las peticiones en determinado sentido.

Jurisprudencia 1917-1965: Tercera Parte.
pág. 224.

Tesis 189.- PETICION, DERECHO DE.- La garantía que otorga el artículo 8 Constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero se impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, este 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.

Ahora bien, el gobernado no está sujeto a determinados aspectos de forma ni reglamentarios para poder hacer uso de ese derecho, por lo que la autoridad se encuentra constreñida a dar contestación al escrito, a este dirigido, aunque no reuna-

determinados requisitos; como se desprende de la siguiente Tesis:

PETICION, DERECHO DE.-- El artículo 8 Constitucional no subordina la contestación ni aspecto otro alguno de la garantía de petición, a que las solicitudes hayan o no cumplido con determinados requisitos reglamentarios.

Sexta Epoca, Tercera Parte; Vol. XIX, --
pág. 63. A.R. 4916/1958, Juan N. Canales
Unanimidad de 4 votos.

De lo anterior se infiere que en caso de no-reunir las notas de forma, el escrito, la autori--dad deberá dar contestación ya sea en forma negativa o afirmativa a la instancia a ella planteada, --ya que la falta de formalidad del escrito no es --causa de excusa para no dar contestación al escrito, de lo contrario la autoridad será responsable de la violación al artículo 8 Constitucional.

Como se mencionó en el párrafo anterior la --autoridad cumplirá con el ordenamiento Constitucional con el hecho de dar contestación al peticionario, ya sea negando o aceptando lo solicitado, pero la autoridad no se encuentra obligada a aprobar en el sentido que el particular desea, sin que este acto cause agravio al particular. Lo anterior es lógico, porque la garantía plasmada en la Constitución sólo obliga a la autoridad a contestar --oportunamente o en breve término y por escrito las promociones que se le hagan. Asimismo la resolu--ción será congruente con lo solicitado, en virtud de la más estricta lógica jurídica, porque no podría dar contestación con una situación que el go-

bernado no inserto en su escrito ya que la autoridad correspondiente podría tener por contestada la petición; aunque no fuere congruente con lo manifestado por el gobernado en su escrito, lo cual sería violatorio del artículo 8 Constitucional; aunque el artículo mencionado no indique su congruencia con la contestación. Pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene la siguiente Tesis:

PETICION, DERECHO DE.- A toda petición que se haga deberá recaer un acuerdo escrito - de la autoridad a quien se haya dirigido, - la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario; pero se debe entender la lógica más elemental, - que el acuerdo recaído debe ser congruente con la petición formulada.

Sexta Epoca, Tercera Parte; Vol. II, pág. 87. A.R. 28/1957. Hojalata Lámina, S.A.- 5 votos.

En relación a que la autoridad de contestación por escrito el más alto Tribunal considera lo siguiente al asentar la siguiente Jurisprudencia:

PETICION, DERECHO DE. ACUERDO POR ESCRITO. Se viola la garantía que consagra el artículo 8 Constitucional cuando no se comunica algún acuerdo recaído a la solicitud, - sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación, la oficina respectiva - debe proveer a la solución de falta de per

sonal adecuado, de manera que su función - administrativa cumpla con toda eficacia.

A.R. 4588/1957. José Antonio Monter. 5 - votos. Sexta Epoca, Vol. IV, Tercera Parte, pág. 227.

A.R. 4207/1957 Gabriel Martínez Martínez. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. VII, Tercera Parte, pág. 77.

A.R. 5304/1957. Gregoria López Serafin.- 4 votos. Sexta Epoca, Vol. VII, Tercera Parte, pág. 76.

A.R. 6163/1957 Alberto Flores Lugo. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. IX, Tercera Parte, pág. 94.

A.R. 184/1958 Julio Martínez Morales. 5-votos. Sexta Epoca, Vol. IX, Tercera Parte, pág. 94.

De lo anterior se desprende que en caso de - no dar contestación la autoridad en forma escrita, estaría violando lo dispuesto en el artículo 8 - - Constitucional.

Pero no basta con dar contestación en forma- escrita, sino se deberá hacerse saber al gobernado la resolución que de esta emane; en este sentido - la carga de la prueba le corresponde a la autori-- dad, porque ésta debe demostrar haber notificado - el proveido o acuerdo que al respecto hubiere dic-- tado, y no es de considerarse que la falta de aque- lla notificación se subsana con el informe justifi-- cado, en virtud de que no existe algún precepto le- gal que autorice a las autoridades responsables a-

reparar la violación de garantías en que incurran, mediante tal informe. Por lo tanto el artículo 8- Constitucional debe cumplirse no sólo proveyendo - el escrito o solicitud respectiva, sino también ha - ciendo conocer el proveído personalmente, para que a partir de esa fecha pueda hacer valer las defensas que considere oportunas. Para fortalecer el - argumento anterior se transcribe la siguiente Te-- sis sustentada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PETICION, DERECHO DE.- Es evidente que el - hecho de contestar por escrito una solici - tud no significa forzosamente que el soli - citante haya recibido la contestación; y - como el artículo 8 Constitucional ordena - que sólo a toda petición que llene los - requisitos a que se refiere este precepto - sea acordada, sino que el acuerdo se haga - saber en breve término al peticionario, la autoridad recurrente debió demostrar el -- cumplimiento de ésta última.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. XII, -
pág. 59 A.R. 1269/1958. Emilio Llargues.
Unanimidad de 4 votos.

La idea de breve término a que hace referen - cia el texto constitucional, realmente no ha sido - determinado en el tiempo, y sin embargo la Corte - ha estimado que si infringe tal precepto al trans - currir cuatro meses (en materia fiscal el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, dispone un - plazo de noventa días para resolver las instancias que les sean planteadas a las autoridades fisca - - les), a partir de que la autoridad reciba la peti -

ción del gobernado.

Sin embargo la Corte ha consignado un plazo de cuatro meses, para dar contestación a la instancia del particular ya que se considera tiempo suficiente; en relación con el concepto de breve término, como lo asienta en los siguientes criterios:

PETICION, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE -- TERMINO.- La expresión "breve término" a que se refiere el artículo 8 constitucional, es aquél en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. XXII, - pág. 72 A.R. 6798/1958. Laboratorios "Le petit de México" S.A. 5 votos.

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

QUINTA EPOCA:	pág.
Tomo XLIX---González Daniel	40
Tomo L ---Vico López Manuel	716
Tomo L ---Solares María	729
Tomo L ---"La Impulsora"	1173
Tomo L ---Blanes López Antonio	2009

JURISPRUDENCIA 470 (QUINTA EPOCA) pág. 767.
2 Sala, Tercera Parte Apéndice 1917-1965.

Cabe hacer mención en este momento que es -- práctica ordinaria por parte de la autoridad, que para dar contestación a una instancia del particular éste deberá demostrar el interés jurídico en -- relación con su petición, lo cual es totalmente in fundado, como se desprende de la misma lectura del criterio siguiente, sustentado por la Suprema Corte:

PETICION, DERECHO DE.- Es inexacto el argumento de que el derecho de petición que -- consagra el artículo 8 Constitucional esté supeditado a que el peticionario compruebe el interés jurídico que le asiste en relación con el objeto de su petición, ya que la garantía que entraña el mencionado precepto sólo está condicionado a que se ejer cite por escrito y de manera pacífica y -- respetuosa.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXXVII, pág. 25. A.R. 6176/1963. José Guadalupe Arontes Blancas. 5 votos.

La autoridad en un sin número de ocasiones -- hace valer el argumento en el sentido de que la -- gran cantidad de trabajo le impide dar contesta-- ción a las múltiples peticiones, lo cual no es suficiente excusa para no dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8 Constitucional, y menos -- aún si el acuerdo respectivo, que debe recaer al -- escrito de petición, tarda varios meses; y lo ante rior se confirma con el siguiente criterio:

PETICION, DERECHO DE.- La aseveración de -- una autoridad de tener exceso de trabajo,-

no puede tomarse en cuenta como disculpa - para no contestar un ocurso si no lo justifica con la rendición de las pruebas ade--cuadas.

Quinta Epoca. Tomo LIV. pág. 1605. Gayol Roberto.

Ahora bien, en el caso de que la autoridad - turne la petición a otra oficina o dependencia, ya sea por el exceso de trabajo que como dijimos no - libera a la autoridad de dar contestación a la pe- tición a ella dirigida, por lo que si la autoridad llegara a turnar el ocurso dirigido a ésta, a otra dependencia, la primera estaría violando la dispo- sición constitucional; ya que el gobernado espera- la contestación de la autoridad a quien dirigió el escrito y no de otra distinta, por lo que debería- de hacer la autoridad es dar contestación en todos los casos y en caso de que el escrito no fuere congruente con la competencia de la autoridad, ésta - se encuentra obligada a dar contestación en térmi- nos de ley, manifestando su incompetencia por lo - tanto la solicitud no podrá ser resuelta por la autoridad por su falta de competencia para decidir - en determinado sentido, claro, fundando y motivan- do su incompetencia; y en ese sentido se declara - la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PETICION, DERECHO DE.- Una solicitud diri- gida a una autoridad, que llene los requi- sitos que establece el artículo 8 constitucional, la obliga a dictar el acuerdo pro- cedente y a hacerlo en breve término del - conocimiento del petionario, aunque no -

sea esa autoridad la obligada a conocer la petición, ya que el aludido precepto no hace esa excepción.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. IX, pág. 95. A.R. 7529/1957. Carlos Nava Rojas. - Unanimidad de 4 votos.

También podría presentarse la situación de que la autoridad necesita ciertos datos probatorios, para poder dar cumplimiento al texto constitucional en ese caso se tendría que volver la vista de nuevo a la jurisprudencia que deja bien claro esta situación:

PETICION, DERECHO DE. CUANDO PARA RESOLVER SE NECESITEN PRUEBAS, DEBE REQUERIRSE AL PETICIONARIO PARA QUE LAS APORTE.- La garantía que otorga el artículo 8 constitucional protegiendo el derecho de petición, es independiente de que la autoridad cuente o no con determinados elementos que sean legalmente necesarios, su acuerdo puede ser emitido previniendo al solicitante su aportación y determinándole cuales son las pruebas que debe producir.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. CXXVII, pág. 39. A.R. 802/1967. Juan García Velázquez. 5 votos.

Para concluir el presente inciso enunciaré los elementos que configuran el derecho de petición, inferida de los argumentos anteriores: a) Deberá ser formulado por escrito, b) Pacífica y Respetuosa, c) En materia Política sólo podrán ha-

cer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. Y sus efectos son: a) A toda petición deberá recaer un acuerdo, b) Ese deberá ser por escrito, por parte de la autoridad, c) Hacerlo conocer al peticionario, d) En breve término.

Como se ve el artículo 8 constitucional es un gran derecho otorgado por la Constitución, la cual proporciona una facultad al gobernado que a toda petición dirigida a una autoridad ésta deberá dar contestación en forma escrita y darla a conocer al peticionario; de lo que se desprende que mientras se mantenga y se de un alcance mayor y jurídicamente se conforme se podrá de esa forma alcanzar un régimen democrático de grandes dimensiones. Desgraciadamente las lagunas existentes alrededor del artículo 8 Constitucional, son siempre despejadas por la jurisprudencia, lo que significa la falta de previsión y atención a este tan importante precepto dentro de la vida democrática de nuestro país.

c) Actividad Administrativa.

La actividad administrativa se refiere a lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país, y se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar, o sea, es lo que el Estado puede o debe hacer; e íntimamente ligada a esa actividad se encuentra el concepto de función administrativa, que se refiere a la forma de ejercicio de las atribuciones (17), de lo que se infiere que las funciones del Estado son medios

que permiten a éste cumplir con sus atribuciones, para realizar la actividad administrativa.

Son entonces las funciones los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado; por lo tanto es fácil apreciar la relación que guardan las atribuciones con las funciones. Precisamente en este sentido se puede hablar de separación de funciones, antes de separación de poderes ya que el poder es uno sólo; pero siempre manteniendo el principio de que ella tiene por finalidad coordinar el ejercicio del poder público y evitar que pueda ser fuente de despotismo o arbitrariedad.

Resulta de lo anterior que la división de poderes se manifiesta en una separación de funciones, correlativa de una separación de órganos. Se sienta entonces el principio de que el poder contenga al poder, para que no exista absolutismo, es imprescindible que el poder estatal sea ejercido por órganos totalmente diferentes.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines, resultado del principio lógico jurídico, asimismo se ha declarado -- nuestro sistema positivo, al contemplar en el artículo 49 de la Constitución, la división de poderes.

El primero que señala nuestro máximo ordenamiento es el poder "LEGISLATIVO", el cual desde un punto de vista formal es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen Constitucional forman el poder Legislativo, y éste se encarga de la tarea de-

hacer "Leyes", las cuales emanan del Congreso de la Unión; y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley, es decir, la creación de actos "Regla" que generen situaciones jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias.

Dentro de nuestro sistema positivo el poder Legislativo encuentra su base en el artículo 50 de la Constitución, en la cual se determina que el poder citado, se depositará en un "Congreso General", que a su vez se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores. Este poder Legislativo Federal, es uno de los órganos por el cual el pueblo de México ejerce su Soberanía, como se desprende del artículo 41 constitucional, que dice en su parte conducente: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos".

Asimismo este poder se encuentra formado por una Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que es la reunión de las dos cámaras en una Asamblea General para dar cumplimiento con su función Legislativa, como lo estatuye el artículo 73 de la Constitución.

En resumen podemos decir que la función legislativa, es una actividad estatal que se realiza bajo el orden jurídico y que por medio de ella el Estado dicta disposiciones generales encaminadas a la satisfacción del bien público.

La segunda actividad del Estado es la llamada "Actividad Jurisdiccional del Estado", y de la cual se encarga el Poder Judicial", y ésta se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en base a un caso determinado y-

a su vez esta declaración se encuentra subordinada a la legislación.

La función jurisdiccional llamada también -- función judicial desde un punto de vista formal, -- es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial.

Y se deposita, esta función, en el Poder Judicial de la Federación, compuesta por una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación y en Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 Ministros Numerarios y 5 Supernumerarios y funcionará en Pleno o en Salas. Los Ministros Supernumerarios formarán parte del Pleno cuando suplan a los numerarios. En los términos que la ley señala, las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas y por excepción secretas en los casos en -- que así lo exija la moral o el interés público. -- La competencia de la Suprema Corte, los periodos -- de sesiones, el funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los Ministros, el número y competencia de los Tribunales de Circuito y -- de los Jueces de Distrito y las responsabilidades -- en que incurran los funcionarios y empleados del -- Poder Judicial de la Federación, se regirán por la Constitución y lo que dispongan las leyes ordinarias. La ley fijará los términos en que sea obligatoria la Jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, sobre la interpretación de la Constitución, leyes y Reglamentos, Federales y locales, así como de los -- tratados internacionales celebrados por el Estado-

mexicano, y los requisitos para su interrupción o modificación. También el Jurado Popular y los Tribunales de los Estados del Distrito Federal, impartirán justicia en los casos previstos por el artículo 107 fracc. XII de la Constitución.

Por excepción el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo realizarán materialmente actos jurisdiccionales. Estos casos son por lo que se refiere al Poder Legislativo, el artículo 74 fracciones V y VII de la Constitución, el artículo 76, fracc. VI y VII de la Constitución. Y por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, cuando interviene en las numerosas controversias agrarias, obreras, fiscales y laborales de los servicios públicos.

Resumiendo, la función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos y obligaciones; en los conflictos concretos que se le sometan para comprobar la violación de una norma de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos efectos y fines diversos de los fines administrativos.

La importancia de las formas contenciosas del proceso es manifiesto. En todo acto jurisdiccional estaremos en presencia de un conflicto de intereses que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el derecho a la naturaleza-

del derecho controvertido. Establecida la litis-- en resultados o hechos y en consideraciones jurídi-- cas---, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la-- culminación de ese proceso.

La naturaleza jurídica de la sentencia descu-- bre la intención de la ley y la aplica al caso en-- debate como objeto exclusivo de la resolución. El juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en -- forma análoga a la silogística. La sentencia alte-- ra el orden jurídico. Al producir nuevos efectos-- jurídicos que no se encontraban en el derecho ori-- ginal de las partes, como lo señala el artículo -- 529 del Código de Procedimientos Civiles del Dis-- trito Federal.

La tercera es la Función Administrativa, mo-- tivo esencial del presente inciso.

La Función Administrativa, es la actividad - que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo y - se realiza bajo el orden jurídico que limita sus - efectos a los actos jurídicos concretos o particu-- lares y a los actos materiales que tienen por fina-- lidad la prestación de un servicio público o la -- realización de las demás actividades que les co-- rresponden por sus relaciones con otros entes pú-- blicos o con los particulares (Derecho de Petición), reguladas por el interés general (garantía indivi-- dual), y bajo un régimen de control, encauzado por el derecho administrativo que forman el conjunto - de normas que rigen a la administración pública -- con su relación con otros entes.

De lo anterior se desprende, que la función-- administrativa consiste en la toma de decisiones - particulares, creadoras de situaciones jurídicas -

individualizadas, bajo la forma de "Actos Administrativos", que tienden a la satisfacción de las necesidades del interés público.

Para situar el estudio de la actividad administrativa, el maestro Serra Rojas señala dos puntos de vista, el formal y el material. El primero toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo que emana del Ejecutivo en base a lo dispuesto por la Constitución, la cual otorga al orden administrativo que todos los actos que emanen del Ejecutivo se denominen actos formalmente administrativos (artículo 80 al 93 de la Constitución). Podríamos definir a la función administrativa, como la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes. De las manifestaciones anteriores se puede señalar los elementos de esta función:

I.- Se trata de una función jurídica del gobierno; ya que la doctrina y nuestra legislación asigna al Poder Ejecutivo la función administrativa (artículo 89 de la Constitución), asimismo el derecho administrativo es el derecho del Poder Público ejercido por el Ejecutivo, con lo cual se confirma que la función administrativa está a cargo del Ejecutivo por disposición Constitucional, aunque exista casos de excepción como lo señalan los artículos 73, fracc. I, II, III, IV, V, XII, XXVI, XXVIII, y el artículo 76 fracc. II, III, IV.

II.- Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Ya anteriormente mencioné, que para la coexistencia en una sociedad es necesario que cada individuo se limite dentro de un marco de derecho, así también la función del Estado ya que

ésta siempre estará subordinada a lo que la ley le determine. Esta sumisión al orden jurídico es la que determina el régimen aplicable de derecho público o privado.

III.- La función se cumple con la actuación de la autoridad que lo podría hacer de oficio o por iniciativa propia. La función administrativa no supone un conflicto preexistente ni resuelve controversias. Cuando el Estado actúa es sujeto de la relación sobre la que se incide, es parte interesada. Los actos de la función administrativa tienen un objeto, la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público.

IV.- La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos.

La función administrativa es una función práctica, concreta, particular, sus efectos son limitados y circunstanciales; por ello el Reglamento no es un acto administrativo, sino un acto materialmente Legislativo por su propia proyección general, a diferencia del acto administrativo que es un acto de aplicación limitada. Actualizar la ley a los casos particulares es realizar una acción administrativa.

De todo lo anterior concluimos, que siendo una de las bases de la actividad administrativa es la de estar subordinada (el elemento jurídico) a la ley, se desprende que lo ordenado en el artículo 8 Constitucional es una de las tantas funciones que debe cumplir, por mandato de nuestro máximo ordenamiento, y su desobediencia implica la falta de uno de los objetivos para lo que fue creado el Estado.

La garantía que consagra el artículo 8 Constitucional, en relación a la función administrativa se restringe a la obligatoriedad de dar cumplimiento a una disposición Constitucional. De lo anterior se infiere que la petición hecha por un gobernado y su respectiva contestación, si se encuentra contenida dentro de sus funciones, ya que ésta es la única que puede satisfacer lo preceptuado -- por el numeral citado.

NOTAS DEL CAPITULO I.

- 1.- Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales, -
pág. 145.
- 2.- Ob. Cit. pág. 146.
- 3.- Francisco Porrúa Pérez. Teoría del Estado, --
pág. 354.
- 4.- Ignacio Burgoa. Ob. Cit.
- 5.- No se tratarán las diferentes connotaciones -
del concepto "Garantías Individuales", por no
ser materia del presente estudio.
- 6.- Ignacio Burgoa. Ob. Cit. pág. 182.
- 7.- Ob. Cit. pág. 391.
- 8.- Los derechos a la libertad, solamente con sus
justas restricciones.
- 9.- Ignacio Burgoa. Ob. Cit. pág. 391.
- 10.- Juventino V. Castro. Lecciones de Garantías y
Amparo, pág. 91.
- 11.- Ignacio Burgoa. Ob. Cit. pág. 361.
- 12.- Ob. Cit. pág. 411.
- 13.- La libertad de trabajo, estriba en la potes--
tad que goza todo hombre, para dedicarse a la
ocupación lícita que más le agrada, lo cual -
coloca a todo sujeto en la situación de poder
desempeñar las mismas actividades que otro u-
otros.
- 14.- Ignacio Burgoa. Ob. Cit. pág. 275.

- 15.- Ob. Cit. pág. 857.
- 16.- Juventino V. Castro. Ob. Cit. pág. 233.
- 17.- Muchos autores señalan que la base del derecho administrativo son las "Atribuciones" de que goza el Poder, pero el maestro Serra Rojas señala que este concepto ha sido superado, por lo que, el concepto mencionado no será materia del presente estudio.

CAPITULO SEGUNDO

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Introducción:

El derecho en general toma en consideración los hechos que se producen, ya sean fenómenos de la naturaleza (el nacimiento y la muerte), o como producto de la actividad humana (contratos); sin embargo no todos los hechos tienen trascendencia para el derecho, por lo cual existen hechos relevantes e irrelevantes, los primeros son hechos que sirven para hacer actual y concreta la disposición contenida en forma abstracta en una norma jurídica, haciendo nacer el efecto previsto en una norma; -- los segundos son aquellos que produciéndose no -- traen consecuencia aparejada a la aplicación de -- una norma jurídica y no producen efectos jurídicos.

Ahora bien, el hecho administrativo es cuando el hecho material representa una forma de manifestación tácita de la voluntad de la administración, y constituye por ello un acto administrativo, tal es el caso de destinar un camino al uso público, ya que se manifiesta el comportamiento material de la administración pública, en operaciones que representan actividad física de los órganos de la propia administración, por medio de los cuales el Estado u otro sujeto de derecho público realiza esta actividad.

La noción de acto administrativo, surge cuando la propia administración queda sometida al régimen de derecho.

"Ello es así porque si bien en el Estado Policia, la administración realizaba actos, que en sentido amplio podrían llamarse administrativos, éstos se hallaban excluidos del régimen de derecho. Fue en esta época cuando el derecho Germánico extendió el principio de que *Polizensachen Gilt Keine Appelation*. (1) Es por eso que la expresión -- "Acto Administrativo" era desconocida antes de la revolución Francesa. Y en consecuencia del caos - indisciplinado de operaciones materiales de todas clases que realizaba el Estado Policia. Entonces puedo decir que la noción del acto administrativo - sirve para designar un acto jurídico de naturaleza específica, que viene a determinar el sentido en - que la regla de derecho debe aplicarse a la actividad de la administración.

Señala Diez (2), el primer texto legislativo Francés que contiene una expresión próxima a la actual, es el de 16 Fructidor del año III, por el -- que prohibía a los Tribunales Judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie. A partir de ese entonces la expresión "Acto Administrativo" se incorpora a la literatura Francesa - y es utilizada especialmente cuando se trata de de terminar la materia que compete a lo contencioso - administrativo, ya que en consecuencia escapa a la autoridad Judicial. Ahora bien, el Tribunal Francés de conflicto en una de sus más viejas decisiones define al acto administrativo, como toda operación ejecutada por agentes y bajo la dirección del Gobierno, con fondos del tesoro (sentencia del 2 - Germinal del año). Fue en el repertorio de Merlin, que editó en 1812, la cuarta edición del Guyot, -- donde aparece la voz "Acto Administrativo", que lo

define como una ordenanza, una decisión de la auto ridad administrativa o una acción o hecho de la -- propia administración, que tiene relación con sus funciones.

Antes de conocerse la expresión acto adminis trativo, éstos se denominaban actos del Rey, de la Corona o acto del Fisco, según los distintos lugares. Al aparecer el Estado de derecho la acción - objetiva toma por primera vez el nombre de "ACTO - ADMINISTRATIVO", y adquiere un interés jurídico es pecial convirtiéndose en una nueva rama del dere-- cho público, el derecho administrativo.

El acto administrativo es un concepto empírico fundado en la experiencia, no es un concepto -- apriorístico que pueda inferirse de consideracio-- nes abstractas.

a) Su Concepto.

Cuando el Estado se encuentra sometido al or den jurídico asume la responsabilidad de los pro-- blemas sociales y en la manifestación de sus actos se preocupa por proteger el interés social como ba se de su existencia que lo constituye y la forma - en que se manifiesta la voluntad de éste es base - de actos administrativos o de decisiones ejecuto-- rias, que unilateralmente emanan de la autoridad - pública encaminada a la exacta aplicación de la -- ley.

"El acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión. Su conocimiento doctrinal -

es la base para su ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados" (3).

Aún así el concepto manifestado por Rayo Villanova (Derecho Administrativo I, pág. 92-93), el acto administrativo se explica en los siguientes términos: Es un hecho jurídico y diría un acto jurídico, por sus efectos no naturales que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza, se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positivamente o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública. Y su objeto es originar un efecto de derecho como el nombramiento de un empleado, el otorgamiento de una concesión, etc.

Cabe hacer mención acerca de actos que no son administrativo, por ejemplo la distinción entre actos administrativo y un acto privado, consiste en que el primero contiene obligaciones que constrañe aquellos a quienes va dirigido. La facultad de obligar a otros, de poner en juego un poder superior y coactivo, que constituye la esencia del acto administrativo. La declaración de voluntad de derecho privado sólo se puede obligar para los propios declarantes.

Así también se excluyen los actos de gobierno, los actos políticos, en función de que no están bajo el control jurisdiccional. Los actos Legislativos y Jurisdiccionales realizados por el Poder Ejecutivo, en razón de la ausencia de la administración pública, aunque formalmente se deba considerarlos.

"Pues bien, la autoridad es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión". (4)

Dice el maestro Serra Rojas, cuando el Departamento del Distrito Federal, otorga una licencia, una concesión o un servicio público, realiza un acto administrativo, cuya legalidad o ilegalidad podrá revisarse a posteriori, porque se presupone su legalidad, ya que el acto administrativo como acto jurídico de la administración se apega en su carácter ejecutorio y su presunción de legalidad, en razón de que la administración pública tiene el derecho de actuar unilateralmente, o sea, sin intervención de los particulares por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos. Por otra parte el principio de legalidad otorga un poder limitado para realizar actos administrativos, en este caso debe ocurrirse al texto legal para saber a quien se le encomienda la realización de un acto administrativo.

b) Clasificación.

En este punto ni los propios tratadistas de derecho administrativo, se han puesto de acuerdo en la forma de clasificación de los actos administrativos, por lo cual haré mía la clasificación -- propuesta por el maestro Serra Rojas, por tener la firme convicción que es la mejor, para efectos de la presente tesis y por su mejor claridad.

- I.- Actos del Poder Público
- II.- Según su Misión en el Proceso Administrativo.
- III.- De la Formación del Acto.
- IV.-
- V.-
- a) Actos que favorecen o Aumentan las Facultades, posibilidades de los particulares.
 - b) Actos Destinados a limitar o reducir los derechos de los particulares.
 - c) Actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano.
 - d) Actos de Ejecución Forzada.
 - a) Manifestación de Juicio, Apreciación y de Opinión.
- a) Actos de Autoridad.
 - b) Actos Gestión.
 - a) Actos Instrumentales
 - b) Actos Principales o definitivos
 - c) Actos Ejecución.
 - a) Acto Simple
 - b) Acto Complejo o Acto Colectivo.
 - 1.- Admisión
 - 2.- Concesión
 - 3.- Autorización y Licencia.
 - 4.- Aprobación y el Visto.
 - 5.- Dispensa o Condonación.
 - 1.- Penas Disciplina^rias o Sanciones.
 - 2.- La Expropiación
 - 3.- La Revocación
 - 4.- La Nulidad
 - 5.- Las Ordenes Administrativas que imponen a los particulares la oblig. de dar hacer o no hacer.
 - 1.- La expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica, administrativa o técnica (admisión de un recurso).
 - 2.- La resolución de un recurso jerárquico.
 - 3.- Comprobación de hechos.
 - 4.- La exposición de las comprobaciones realizadas.

b) Manifestaciones
de Reconocimien
tos.

- 1.- Certificación de un -
acto o hechos realiza
dos (autenticar una
firma)
- 2.- Publicación en un Dia
rio Oficial (reglamen
to, comunicación de -
una resolución).
- 3.- Inscripción en un re
gistro de hechos como
prueba de los mismos
(registros de Profe--
siones).

VI.- Actividad Relegada y Discrecional.

VII.- En Relación con
su Objetivo.

- a) Acto Regla.
- b) El Acto-Condición.
- c) Acto Subjetivo.
- d) Acto Jurisdiccional.

VIII.- En Razón de su
Contenido.

- a) Actos de Trámite.
- b) Actos Definitivos.

a) Actos Internos

IX.-

- 1.- Actos que aluden a -
medidas de orden y -
disciplina para el -
funcionamiento de --
las Unidades Burocrá
ticas.
- 2.- Actos que deben ob--
servarse en el despa
cho de los asuntos.
- 3.- Circulares, instruc
ciones y disposicio
nes administrativas.

b) Actos Externos.

I.- Sabemos que el Estado es un poder Soberano, lo que significa la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño. Entonces cuando la autoridad manifiesta su voluntad, ejercitando ese poder, claro siempre fundado en derecho como limitación a su actividad, mediante mandatos de orden público que tienen una presunción de validez absoluta y que pueden ser impuestos en forma coactiva, en contra de la voluntad del obligado, imponiendo unilateralmente su voluntad, estaremos en presencia de actos llamados de Autoridad.

Cuando el Estado se pone en un plano igual que al de los particulares, es decir, sin el ropaje de autoridad estaremos frente a un acto Gestión, por no ser de índole obligatorio más bien son de índole conciliatorio y de esa manera garantizar en un momento dado las relaciones con los gobernados.

II.- En este punto mencionamos a los actos según su misión en el proceso administrativo; y dentro de estos actos se encuentran los actos Instrumentales, que son de índole preparatorio para un acto definitivo, o sea, son una serie de actos preliminares de simple trámite o de preparación como se dijo, que sirven como antecedente del acto, los cuales no afectan ningún derecho y de esta manera poder realizar mejor la función administrativa al conocer mejor los antecedentes y dictar un acto justo.

La mayor parte de estos actos requieren la colaboración voluntaria, y en mayor de los casos forzosa de los particulares, los cuales deben apor

tar a la administración los datos que le permitan resolver legalmente los casos administrativos que ventila, ya sea en manifestaciones, cuestionarios, estados de cuenta, revisiones, informes, dictámenes de los particulares, son elementos indispensables para la aplicación de la ley administrativa - (el código fiscal en su artículo 83, faculta a la autoridad para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones fiscales a cargo de los sujetos pasivos, los cuales están obligados a proporcionar todos los datos conducentes para comprobar dicho cumplimiento).

"Cabe mencionar que los actos de ejecución - de orden material o jurídico que tienden al cumplimiento obligatorio de las resoluciones administrativas, como en el caso de la facultad económica co activa". (5)

Los actos Definitivos, que se encuentran dentro del punto dos, son los que implican propiamente el ejercicio de la función administrativa, ya que es por medio de estos actos que la administración emite su voluntad en forma definitiva, ya sea positiva o negativa; el ejemplo de este tipo de ac to sería la concesión de explotación de un servicio público, pero en términos generales un acto de de finitivo es todo aquel que resuelva en forma única un determinado asunto.

Dentro del punto dos existe otro tipo de actos que son los de Ejecución, los cuales tienen -- por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal; el ejemplo sería los que marca el artículo 108 y siguientes del Código Fiscal, en donde se encuentra contenido el procedimiento de - Ejecución.

III.- Este punto se refiere a la formación de los actos, ya sea unilaterales o simple y complejo. El primero se refiere a que existe una sola intervención, es decir, una sola voluntad, que es la regla general y por consiguiente solamente interviene una autoridad administrativa de la cual emana ese acto.

El acto bilateral, como su palabra lo indica es en la cual interviene dos autoridades administrativas, que se unen en una sola voluntad. Laub dere nos explica que este tipo de acto implican ne cesariamente fases sucesivas en los cuales participan autoridades distintas.

IV.- Esta parte se divide en dos clases de actos, los actos que favorecen o aumentan las facultades de los particulares y que a su vez se subdividen en:

1.- Los actos admisión, que son aquellos que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público. Estos actos de admisión tienen lugar cuando se trata de servicios que sólo se prestan a un número limitado de personas que se encuentran en determinadas condiciones, a diferencia de otros servicios que sólo requieren el cumplimiento de determinadas exigencias legales, por ejemplo servicio de correo y bibliotecas, etc.

La naturaleza de los derechos que engendra el acto admisión depende de las disposiciones que en cada caso adopte la ley respectiva, existiendo una tendencia que coincide con el desarrollo de ideas sociales acerca de las atribuciones del Estado en el sentido de dar a los particulares un verdadero derecho para exigir las prestaciones de los

servicios públicos a que han sido admitidos.

2.- Los actos "Concesión", es por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado.

En la Legislación mexicana se concede lo que pertenece originariamente a la nación. Esta tesis es fundamental de nuestro derecho administrativo.

3.- Los actos "Autorización, Licencia y Permiso", constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de alguno de sus derechos. La autorización es un acto unilateral por parte de la administración pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho todos los requisitos legales para el ejercicio de un derecho. Aquí podría surgir una confusión con la concesión, pero que es fácil diferenciarlo, en la autorización existe un derecho previo y sólo lo restringe a cubrir ciertos requisitos legales, (verbi gratia, la licencia de construcción en la cual el propietario tiene un derecho preexistente, el de elevar en su terreno una construcción y que sólo restringe el ejercicio de esa facultad hasta el momento de obtener la licencia respectiva); en cambio en la concesión se emplea en los casos en los que no hay ningún derecho previo del particular a la materia de que es objeto la concesión, o sea, que ninguna facultad le corresponde, sino es por virtud de una concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades, (por ejem. en la concesión minera el particular no tiene ningún derecho previo-

a ella, ni siquiera limitado a la explotación de - la mina).

"En nuestra Legislación no existe tan precisa distinción entre las dos instituciones que nos ocupa, pues en ocasiones se llama permiso a lo que según la doctrina es una verdadera concesión (permiso de caza y pesca) o bien se llama concesión a lo que es más que una autorización, o bien se llama permisos o concesiones indistintamente a actos que tienen el mismo contenido y los mismos efectos jurídicos". (6)

El permiso alude a levantar una prohibición y la licencia no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de un particular, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un derecho conferido por el propio poder.

4.- La "Aprobación o el Visto", son actos por virtud de los cuales la autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos. De esto se presupone que existen dos autoridades del mismo orden - pero de situación jurídica distinta, una tiene facultades mayores y de supervisar al inferior de la emisión de sus actos, ya que el acto aprobación es un acto posterior, que se refiere a actos jurídicos válidos de instituciones públicas realizadas - con anterioridad, y que se requieren para ejecutarse de la aprobación de la autoridad administrativa superior.

5.- La "Condonación", es el acto administrativo -- que exime a una persona del cumplimiento de una - obligación prescrita por la ley, como la prestación del servicio militar obligatorio, una sanción

fiscal, etc.

Ahora bien, los actos destinados a limitar o reducir los derechos o restringe la esfera de los particulares, y subdividen en:

- 1.- Penas disciplinarias o sanciones, que tienen - por objeto castigar infracciones de las leyes u órdenes administrativas como son las multas, la clausura, el arresto, son medidas impuestas por la autoridad administrativa, a diferencia de las sanciones que son impuestas por las autoridades Judiciales.
- 2.- Expropiación, que es una transferencia coactiva de derechos que impone a los particulares la cesión de sus propiedades al poder público mediante ciertos requisitos y con arreglo al interés general.
- 3.- Revocación o Retiro de un acto válido por otro, apoyado en causas supervinientes. En materia fiscal para revocar una resolución favorable al particular la autoridad tendrá que promover juicio ante el Tribunal Fiscal. (art. 94 del C. F.).
- 4.- La Nulidad, es aquella que se encuentra privada de sus efectos por la ley.
- 5.- Las órdenes administrativas que impiden a los particulares dar, hacer o no hacer, que se traducen por parte del poder público en mandatos o prohibiciones. Se citan los mandatos, órdenes y las publicaciones

Dentro de los actos administrativos destinados a aumentar o a limitar la esfera jurídica, podemos encontrar los actos que condicionan el ejer-

cicio de un poder por parte de un órgano. Estos -- actos se hacen depender del cumplimiento de una -- obligación pública como sería el caso de una designación, un requerimiento.

Asimismo encontramos los actos de ejecución-- forzada, que son actos por los cuales las autoridades administrativas ejercitan coacción sobre los -- particulares que se niegan a obedecer los mandatos de la ley o disposiciones administrativas.

V.- Este punto se refiere a meros actos administrativos, que a su vez se dividen en:

A) Manifestación de Juicio, Apreciación y de Opi-- nión, y se subdividen en:

1.- La expresión de una opinión para resolver una-- cuestión jurídica administrativa o técnica como la admisión de un recurso jerárquico.

2.- La resolución de un recurso jerárquico, de una prueba.

3.- La comprobación de hechos, condiciones, requi-- sitos, relaciones jurídicas, como la inspección de una obra o de un establecimiento.

4.- La exposición de comprobaciones realizadas.

B) Manifestaciones de Reconocimiento, que a su vez se subdividen en:

1.- Certificación de un acto o hechos realizados, así como los estudios seguidos de la inscripción, en un registro de la verdad de un hecho, como lo-- sería el autentificar una firma.

2.- Publicación de un Diario Oficial, de un Reglamento o comunicar al interesado de una resolución.

3.- Inscripción de un registro de actos o hechos, como pruebas de los mismos. Como son los actos -- del estado civil de una persona, los registros profesionales como requisito legal para el ejercicio de una profesión.

4.- Intimación hecha a una persona para que cumpla una obligación jurídica.

VI.- La actividad Relegada, este acto constituye la mera ejecución de la ley. En las leyes administrativas se determina en forma concreta como ha de actuar la administración, cual sería la forma de actuar de la administración, asimismo señalaría la autoridad competente, estableciendo además, las condiciones de la actuación administrativa, en modo de no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que el agente puede hacer de las circunstancias del caso.

Los actos Discrecionales, son cuando la ley-reglamenta previendo para la autoridad cierta competencia, con motivo de la relación de derecho con un particular, dejando a la autoridad la libre -- apreciación para decidir, si debe obrar o abstenerse, en que momento debe obrar o como debe hacerlo y que contenido va a dar a su actuación.

Pero la aplicación de ese acto Discrecional no debe ser arbitrario o sea la aplicación de la voluntad personal del titular, de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, -- por sus preferencias, o porque no, por sus caprichos pero afortunadamente siempre existe un marco-jurídico que debe respetar la autoridad, por esta razón el uso de la facultad discrecional tendrá -- que satisfacer los requisitos del artículo 16 Cons

titucional, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento; a mayor razón la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en varias ejecutorias y jurisprudencias que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinada a la regla del artículo 16 Constitucional y sujeto al control Judicial, cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable sino arbitrario y caprichoso y cuando es notoriamente injusto y contrario a la equidad (ver jurisprudencia de la S.C.J.N., 1917 a 1965, Segunda Sala Tesis 102), ya que la finalidad discrecional es la aplicación justa de la ley.

VII.- Los actos relacionados con su objetivo, se encuentran:

- 1.- El acto Regla, que crea situaciones jurídicas generales e impersonales, como lo es un reglamento o una ley.
- 2.- El acto Condición, es el que se realiza para condicionar la aplicación de una ley al caso concreto, como el acto de un nombramiento que le atribuye a una persona una situación jurídica general.
- 3.- El acto subjetivo, que es creador de situaciones jurídicas individuales que comprenden una situación jurídica particular como el contrato.
- 4.- El acto Jurisdiccional que comprende una situación jurídica individual, controvertida, con fuerza de verdad legal, o sea, que se propone declarar una situación jurídica o un hecho.

VIII.- En razón a su contenido, tenemos los siguientes:

1.- Los actos de Trámite, son aquellos que están formados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos, pues simplemente se concretan a preparar una resolución administrativa o un propósito administrativo sin afectar ningún derecho.

2.- Los actos Definitivos, son por los cuales se pone fin a un procedimiento administrativo.

IX.- Los actos Internos, son los que sólo tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto a terceros, ya que su finalidad es lograr el funcionamiento regular y eficiente de esa, y que comprenden:

1.- Actos de Orden y Disciplina para el mejor funcionamiento de las unidades burocráticas (labores de cada empleado), procedimiento de trámite.

2.- Actos que deben observarse en el despacho de los asuntos.

3.- Circulares, Instrucciones y Disposiciones administrativas (que sirven para ilustrar a las autoridades inferiores en el uso de facultades discrecionales que la misma ley le otorga, sin que éstos agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos, ni lesionen un derecho).

Los actos Externos, son aquellos que realizan las actividades fundamentales del Estado, o sea, las de prestar los servicios que están a su cargo, y las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, los de ordenar y controlar la acción de los particulares.

Hay que recordar que todos los actos se consideran formalmente válidos, legítimos y realizados por la administración pública, como el acto -- que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares. Entonces en el acto administrativo perfecto se reúnen determinados elementos, de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y de esa manera poder -- producir efectos jurídicos, por lo tanto son los elementos los que le dan validez a un acto de la autoridad, por lo cual se hacen necesario su estudio en los siguientes párrafos.

c) Elementos del Acto Administrativo.

Ahora bien, la doctrina administrativa ha -- considerado que los elementos del acto administrativo son:

1.- El Sujeto: el sujeto del acto administrativo -- siempre será el órgano de la administración, que -- lo realiza y en su carácter de acto jurídico, el -- acto administrativo exige ser realizado por quien -- tiene aptitud legal, es decir, deberá ser competente. Se deberá entender por competencia la facultad para realizar determinados actos que requieran un texto expreso en la ley para que pueda decidir.

"Este principio es sumamente interesante por -- que como en la actuación de los órganos administrativos pueden realizar multitud de actos que afectan intereses particulares, se hace necesario que -- esos intereses se encuentren garantizados contra -- la arbitrariedad. La única forma de garantía es --

la exigencia de una ley que autorice la actuación del poder público" (8). Por lo cual considero que la competencia (9) debe ser siempre otorgada por un acto Legislativo material, verbi gratia, la Ley o un Reglamento (principio de legalidad).

Las características de competencia son:

PRIMERO.- Requiere para su ejercicio un texto legal (ley o reglamento), que contribuye al principio de legalidad.

SEGUNDO.- El ejercicio es obligatorio, para poder cumplir con las atribuciones inherentes del Estado, es decir, para que pueda dar satisfacción a las necesidades colectivas.

TERCERO.- Por lo general la competencia está fragmentada entre diversos orígenes, esto es para el buen funcionamiento de la propia administración pública, exige la intervención de diversos órganos, que recíprocamente y mutuamente se controlan, de esa manera evitar que el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos pueda afectar los derechos de los particulares.

CUARTO.- La competencia es irrenunciable, no será objeto de pactos que comprometan su ejercicio.

"En razón de la competencia, los órganos del Estado y las unidades administrativas puedan clasificarse en: Federales, Locales, y Municipales. -- También se les aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que entre sí tienen; y en este carácter le llaman división de competencia por grado. La competencia también se puede otorgar tanto a órganos que son autoridades como aquellos que no lo son, verbi gratia, los acuerdos so-

bre adscripción de oficinas y delegación de facultades administrativas, veanse como ejemplo el -- acuerdo que adscribe Unidades Administrativas y Delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros subalternos (D.O. de 28 de Julio de 1977, Secretaría de Comercio), y (D.O. de 20 de Agosto de 1973, Secretaría de Comercio).

En la ley, además de establecer la competencia, en todos los casos deberá determinar las condiciones especiales en la forma en que debe ejercitarse. Con lo cual estará completo el principio -- de legalidad.

En la presente tesis se ha mencionado siempre a la autoridad y considero que es mómento apropiado para dar un concepto de ésta. Ignacio Burgoa dice que autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo -- ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, de trascendencia particular, y determinada de una manera imperativa. Cuando los órganos de -- la administración pública centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridades. El problema se presenta -- tratándose de órganos Descentralizados y Empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades lo disperso de la Legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades (Instituto Mexicano del Seguro Social y el ISSSTE), y en otros no se define -- ese carácter (U.N.A.M., Cía. Nacional de Subsistencias Populares, etc.).

Para los efectos del Amparo, la Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Asimismo existen órganos auxiliares que intervienen en algunos procedimientos previos o posteriores a la decisión, que no son autoridades, -- por ejem. una secretaria taquigráfa y un departamento de archivo. También se estima que los órganos de consulta ya sean unitarios o colegiados, -- tampoco tienen el carácter de autoridad.

Puede decirse para concluir con el sujeto, -- que en la relación administrativa siempre existiendo o más sujetos por simple lógica.

a) El Sujeto Activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto.

b) Los Sujetos Pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes se encuentran obligados a ejecutar el acto administrativo; y que pueden ser entes públicos, personas jurídicas, colectivas o el individuo en lo personal.

2.- Manifestación de la Voluntad: Es de sobra conocido que al derecho sólo le importa la exteriorización de la voluntad, es decir, a la conducta en -- cuanto poseen trascendencia para la colectividad, -- o sea, la dimensión objetiva de la voluntad y en -- materia administrativa no es la excepción a la regla; ya que uno de los elementos esenciales del ac

to administrativo es la voluntad administrativa. - El acto administrativo se forma por la voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo que se expresa por medio de la manifestación material objetiva en que se plasma - el acto; para que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos y percibida a través de los sentidos.- Viene a ser la envoltura material externa de la -- que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo sino también sus requisitos circunstanancias y modalidades.

Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de la voluntad sea - externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

Para que la voluntad de la administración -- sea realmente válida deberá reunir los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser espontánea y libre.
- 2.- Dentro de las facultades del órgano, deben estar plasmadas en un texto legal, ya sea, en una -- ley o un reglamento, decreto o acuerdo: en los cuales se otorgue facultades a la autoridad expresa-- mente.
- 3.- No debe estar viciada por error, dolo o violencia, etc. ya que de lo contrario jurídicamente podría nulificarse, cuando fueren dictados por los - vicios de la voluntad; tal es el caso de los artículos 9 y 13 de la Ley General de Bienes Naciona-- les, los cuales faculta al Ejecutivo Federal para-- anular administrativamente los acuerdos o permisos o concesiones dictadas u otorgadas por error, dolo o violencia.

4.- Debe expresarse en los términos previstos en la ley; principio de legalidad.

5.- Objeto: deberemos entender por objeto, el condicionamiento jurídico que se atribuye a un sujeto o bien al efecto del acto administrativo, es decir, la declaración, reconocimiento, modificación o extensión de una situación jurídica, o sea, es aquella que el acto decide o certifica. La doctrina administrativa ha dividido al objeto en:

a) Objeto Directo.- Es la creación, transmisión modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia.

b) Objeto Indirecto.- Consiste en la actividad del órgano del Estado para cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendado.

También el objeto deberá reunir ciertos requisitos para su validez. los cuales son:

1.- Debe ser posible física y jurídicamente. Lo anterior es lógico porque ni las propias autoridades están obligados a lo imposible sobre algo que no existe o está fuera del alcance o por ser absurdo y de imposible realización legal de su campo de actuación de la autoridad.

2.- Debe ser lícito. Esto supone que no solo el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultades discrecionales a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto. Pero en -

este último caso deberá calificarse de acuerdo con tres características; que no contraríe ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas, que no sea incongruente con la función administrativa.

3.- Debe ser realizado dentro de las facultades -- que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite, es decir, que estas facultades de decisión estén plasmadas en la ley o en su defecto en un reglamento de lo contrario el acto estaría viciado de ilicitud.

La forma es el medio por el cual se objetiva formalmente la voluntad del órgano administrativo, para que ésta pueda ser apreciado por los sujetos pasivos y a su vez por los sentidos.

Pero hay que distinguir entre formalidad y forma en materia administrativa, la primera son -- los requisitos legales para que el acto se manifieste, en cambio la forma, que es la parte de la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que -- origina el acto. Tal es el caso en materia fiscal a que se refiere el artículo 228, inciso b) del Código Fiscal de la Federación.

La forma más normal es la escrita, se puede decir que es la regla general por lo cual tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares y notificaciones, etc. que se expresan a través de la escritura, no incluye la forma verbal ya que si los actos administrativos fueren dados a conocer verbalmente se prestaría a discusiones entre la autoridad y el particular, y más aún, cuando está de por medio la afectación de la esfera del particu--

lar, y por consiguiente la violación del artículo-16 de la Constitución Federal.

Por lo tanto la forma constituye un elemento externo, que viene a integrar el acto administrativo. Y dentro de ella quedan comprendidos todos -- los requisitos de carácter extrínscico que la ley -- señala como necesarias para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

"Las formas intrínscicas son aquellas que atañen a la configuración del acto, sin referirse al fondo del mismo. Una certificación administrativa siempre debe ser por escrito.

Las formas extrínscicas, son las relativas a solemnidades rituarios que ha de seguir el acto, -- desde un tratado internacional, hasta la constitución solemne de una institución federal. Por lo -- tanto las formas constituyen garantías para los interesados y que han sido llamados por Jeze, garantías automáticas, porque ellas establecen para mantener determinadas seguridades jurídicas. Si la -- forma es escrita, oral o de otras maneras, es -- porque el legislador ha considerado previamente la naturaleza del acto administrativo". (10)

d) Efectos

Es conocido que la finalidad del acto adm--nistrativo es producir efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determina--ción que lo dilate, lo posponga o suspenda, por -- ejemplo, por su publicación, notificación, aproba--ción del superior o por estar sujeta a alguna moda

lidad. Por lo cual la doctrina ha dividido los -- efectos del acto administrativo en: a) Directos y b) Indirectos.

Los primeros se refieren a la creación, modi ficación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, o sea, producirá obliga-- ciones de dar, hacer o de no hacer o declarar un - derecho.

Los segundos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo de la decisión que contiene el acto administrativo, - por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y -- exigible a cargo del causante, y el efecto indirec to, es que el órgano fiscal cumpla con su activi-- dad en esa materia y se haga efectiva el crédito - fiscal.

Cabe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado (11) por haber reunido todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presun-- ción de legitimidad, que significa que debe tenerse por válido, mientras no llegue a declararse por una autoridad competente su invalidez, es decir, -- que se trata de una presunción *luris Tantum*. Esa fuerza obligatoria del acto administrativo impone la necesidad de estudiar su trascendencia en la si tuación de los particulares a quien pueda referirse.

Cuando el acto administrativo se dirige a -- los sujetos pasivos este acto puede crear derechos y obligaciones a favor de los particulares que son, por lo general de naturaleza personal e intrasmisiu

ble y por lo tanto sólo pueden ser ejercidas o cumplidas por la persona a la cual el acto se refiere; a este tipo de actos se les conoce con el nombre - de "Personales" por ejemplo, el nombramiento de un empleado público, un acto de exención de impuestos, pero existen otros actos que aún siendo personales pueden ser trasmisibles, por ejemplo, los que reconocen patentes y marcas o derechos de autor.

Algunos doctrinarios consideran que los derechos que derivan de un acto administrativo consti-tuyen verdaderos derechos "Reales", guardando seme-janza con los derechos reales de naturaleza civil.

En este sentido comparto lo manifestado por el maestro Acosta Romero, en su libro, citado en - la bibliografía, en razón de que el derecho se concibe como un poder jurídico que tienen una persona sobre una cosa, o sobre determinados elementos in-materiales, pero apreciables pecuniariamente (derechos) para aprovecharlos y utilizarlos en su bene-ficio, es absolutamente oponibles a todos y su du-ración es generalmente indefinida.

Es discutible ---menciona el maestro--- que- los derechos administrativos tengan las mismas ca-racterísticas que el derecho real.

En nuestra opinión, aquellos aumentan la es-fera económico jurídico del particular, siempre -- dentro de los límites que señalan las leyes que - provee su otorgamiento; así vemos que el derecho - de autor, las patentes, las comisiones y el nombra-miento efectivamente otorgan ciertas facultades y-derechos, inclusive pecuniarias al particular pero están sometidas a una serie de limitaciones y moda-lidades, su uso debe restringirse por el interés -

público, no son indefinidos en cuanto al tiempo y a su extinción, pueden utilizarse alguno de ellos por quien tenga interés.

Así pues, consideramos que el hecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeta a las normas que regulan su otorgamiento. Hauriou les llama simplemente derechos administrativos y creo que la terminología es apropiada por cuanto a que se suprime la característica reales, pues ello implica un principio que es manejado por el Derecho Civil, pero que en Derecho Administrativo y en este aspecto, estimo no tiene cabida.

Analizado los efectos jurídicos del acto respecto a las partes que en él interviene, es necesario definir los que se producen respecto a los individuos que han sido ajenos a él.

Sabemos que el tercero es la persona que no interviene en la formación del acto administrativo, pero que los efectos que de éste emane le serán oponible (a otros órganos de la administración y a los particulares), por ejemplo, la expedición de una licencia, exención de impuestos, etc., por lo que debemos entender, a todo aquél al que se puede hacer valer un acto administrativo, y aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no se otorgue, y en un momento dado que el acto administrativo sea modificado (causahabiente).

Tratándose de los actos administrativos se puede afirmar que el principio que regula sus efectos es precisamente contrario al que rige en mate-

ria civil, es decir, que la regla general es que - las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todos, (autoridades y - particulares).

Así el nombramiento de un funcionario obliga a todos los administrados a reconocerlo como tal.- El otorgamiento de una concesión da al beneficia-- rio un carácter especial frente a todos los indivi-- duos; la obtención de un permiso para la ocupación de una vía pública, impone a todos la obligación - de respetar la ocupación.

Esta regla general se explica y justifica te-- niendo en cuenta que el derecho administrativo el-- Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, y difícilmente podría - llegarse a conseguirse ese fin si se exigiera que-- los actos a él encomendados no pudieran oponerse a todos los miembros de la colectividad, estén o no-- representados en el momento de la realización del-- acto. De manera que mientras en el Derecho Civil, la regla es que los actos sólo pueden producir - - efectos para las partes; en el Derecho Administra-- tivo, lo es la de que los actos tienen una efica-- cia erga omnes.

Sin embargo esa regla general tiene su excep-- ción. Existen derechos de los particulares que la administración está obligada a respetar, y que sólo puede afectzr mediante ciertos requisitos. De-- tal manera, cuando realiza un acto administrativo, éste es oponible a todos, siempre que observe - -- aquél, respeto y cumpla con los requisitos legales establecidos para afectar el derecho. Lo cual, en otras palabras, quiere decir, que el acto adminis--

trativo no puede violar derechos anteriores, creados por otro acto administrativos o por un título-especial de derecho público o de derecho privado.

e) Silencio de la Administración.

Después de analizado las garantías individuales y el derecho de petición, la actividad administrativa y todo lo referente al acto administrativo, lo anterior fue en razón de poder entender lo que significa la excepción a la regla, el Silencio de la Administración.

Hasta el presente momento se ha estudiado la voluntad de la administración en su declaración -- con el objeto de producir efectos jurídicos. ¿Pero qué sucede en caso de no existir una conducta volitiva, por parte de la autoridad?.

Esta es la base del presente estudio, cuando la administración no se pronuncia en forma expresa o tácita, es decir, guarda silencio con respecto a la instancia planteada por el particular.

Se ha dicho que a todo escrito del particular dirigido a la autoridad, deberá ser contestado en breve término, pero la realidad es que no siempre la autoridad da respuesta categórica a las instancias de los particulares, sin que puedan los interesados determinar cual es el alcance de su situación. En este caso nos encontramos frente al problema que tanto ha preocupado a la doctrina administrativa, el Silencio de la Administración.

Este silencio consiste en una abstención por

parte de la autoridad administrativa, para dictar un acto previsto en la Constitución (art. 8); y -- significa inercia, pasividad, inacción; en cambio -- la declaración tácita significa acción, comporta-- miento y no ambigüedad.

El silencio, en su significado natural, es -- la inercia de un sujeto de derecho en base a la -- cual resulta eliminada toda forma de actividad externa del mismo. Pero el silencio no puede entenderse como una actividad del órgano que no sea susceptible de constituir en ninguna forma un medio -- apto para declarar la voluntad. Es un no acto, no un acto negativo, ya que éste presupone una declaración de voluntad jurídicamente relevante. El si lencio en cambio, no constituye una declaración de voluntad.

Para precisar los casos en los cuales el silencio produce efectos jurídicos se ha separado la hipótesis en que la autoridad está facultada para actuar o no actuar según su discreción, de aquella en que el ejercicio de la función constituye una -- obligación jurídica, y se dice que, mientras que -- en el primer caso no puede darse la figura del Si-- lencio con trascendencia jurídica, porque la abs-- tención es el ejercicio de la facultad conferida -- por la ley de no usar el poder, en el segundo el -- silencio si es particularmente importante por sus consecuencias, puesto que constituye la falta de -- cumplimiento de una obligación jurídica, y en caso de existir ese incumplimiento el particular requiere re de una solución satisfactoria.

En efecto la situación del particular que ha formulado una solicitud, para que se dicte a su faca

vor un acto administrativo, o que ha interpuesto -- un Recurso administrativo contra un acto que lo -- afecta, quedaría al arbitrio de las autoridades si éstas se abstuvieran de resolver las instancias -- que le fueran dirigidas, pues como el particular -- no puede requerir administrativa o judicialmente -- mientras no haya un acto que niegue expresamente -- lo solicitado, prolongando indefinidamente su abs-- tención, por lo que se nulificarían prácticamente -- los derechos que las leyes otorgan.

Las circunstancias capaces de atribuir a la -- falta de declaración de voluntad la eficacia de -- producir consecuencias jurídicas, que pueden ser -- de dos clases: 1.- Circunstancias de hecho, ante-- riores o concomitantes al comportamiento inactivo -- del órgano, en mérito a las cuales ese comporta-- miento asume relevancia jurídica. 2.- Circunstan-- cias derivadas del derecho positivo en mérito de -- los cuales el silencio puede ser índice de la exis-- tencia de un determinado acto de voluntad.

En el primer supuesto nos encontraríamos -- frente a una declaración tácita o presunta de la -- voluntad de la administración; en el segundo caso, el silencio. El silencio no puede, en consecuen-- cia considerarse como una declaración tácita.

El silencio excluye toda declaración de vo-- luntad, solamente podría presumirse la existencia -- de una voluntad, pero esa presunción por sí sola, -- resulta insuficiente para producir efectos jurídi-- cos la presunción tendría en la ley la fuente de -- su eficacia. La norma objetiva para ser más cier-- tas las relaciones jurídicas e impedir que la bue-- na fé de las partes pueda resolverse en prejuicio--

de sus intereses, puede establecer que ocurriendo-determinadas circunstancias, el silencio deba presumirse como una declaración volitiva con determinado contenido.

Para evitar discrepancias la doctrina se ha inclinado preponderantemente a la solución de que si en el término señalado en la ley (en caso de -- existir en el ordenamiento específico) la administración permanece en silencio, debe a falta de disposición expresa, presumirse que hay una resolución negativa y se ha considerado que ésta es la -- única solución razonable puesto que con ella queda a salvo el principio de que sólo la administración administra, de tal manera que existiendo el acto -- positivo, sólo resta interpretar el silencio como -- una negativa. De otra manera tendría que ser el -- particular o los tribunales los que se sustituye-- ran a la administración, presumiendo una resolu-- ción favorable, con la consecuencia de que el parti-- cular subordinaría a sus intereses privados a -- los intereses públicos, o que los Tribunales se -- convertirían en administradores con violación fla-- grante del principio de separación de Poderes.

Recordemos que la Constitución garantiza a -- los ciudadanos el derecho que a toda petición debe -- rá recaer un acuerdo escrito, que éstos formulen -- ante las autoridades y que por principio de seguri-- dad jurídica debe ser comunicado en "breve térmi-- no" al peticionario. Sin embargo como 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 parti-- culares no pueden obtener ese acuerdo escrito que -- resuelva su petición y quedan en un estado de in--

certidumbre jurídica.

El remedio jurídico que prevee la propia -- Constitución, para estos casos de incertidumbre ju rídico, sería el juicio de Amparo ante los Tribuna les Federales, previsto en los artículos 103 y 107 Constitucionales. En este caso procedería el Ampa ro con fundamento en la fracción I del artículo -- 103, por un acto de autoridad violatorio de garantías individuales (arts. 14 y 16 Constitucionales).

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 el pleno goce de las garantías individuales violadas, restableciendo las cosas al estado que guardaban - antes de las violaciones, cuando el acto reclamado sea de carácter afirmativo; 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 8 Constitucional, por falta de acuerdo recaído a la petición realizada, tendrá como efecto el de ordenar a la autoridad responsable el emi tir 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 idó neo para subsanar el estado de incertidumbre que - se provoca cuando el particular no obtiene respues ta 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 respectivo.

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

f) Efectos del Silencio de la Administración.

Una solución que se ha dado a este problema ha sido el de dar efectos jurídicos al Silencio de la Administración, 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 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 determinado no se obtiene una respuesta de la administración, debe presumirse que hay una respuesta negativa".

La opinión del maestro resulta un tanto discutible, pues la mejor solución o a la que él se refiere resulta bastante cómoda para la autoridad,

de tal manera que ésta puede estar tranquila y no sentirse demasiada presionada a emitir el acuerdo, en el breve término al que se refiere el artículo 8 Constitucional, al considerar que en el peor de los casos su indolencia será interpretada en sentido negativo, con respecto al particular. Aunque también el aceptar que en caso de no recaer un acuerdo al escrito dirigido a la autoridad, se tendría como aceptado en sentido afirmativo lo solicitado por el peticionario, sería un tanto cuanto peligroso, ya que llegaría a extremos que afectarían el interés general de la colectividad, pensemos en el caso de que un particular solicitará la concesión para la explotación de una vía general de comunicación a una autoridad competente y que ésta, por ciertas no diera cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8 Constitucional y que los efectos emanados de este silencio sería la aprobación de la concesión, lo cual resulta perjudicial a todas luces ya que bastaría la sola falta de contestación para que todo particular tuviera su petición como resulta en sentido afirmativo.

En el campo del derecho público son frecuentes los casos en que la ley establece expresamente la presunción de que el silencio observado por la administración, durante un determinado período de tiempo, en relación con circunstancias particulares debe entenderse como declaración de la voluntad dirigida a consentir o negar según los casos. En estos supuestos el significado que le atribuye la ley (lato sensu) puede corresponder a la intención del órgano que ha guardado silencio, y aún, ser contraria a tales intenciones, pero es lo que establece el derecho objetivo sin posibilidad de -

una interpretación diversa. Aunque es dudoso, que los efectos que atribuye la ley hayan de derivar - únicamente del Silencio de la Administración, porque podrá ocurrir que por el transcurso del tiempo, ésta haya perdido la facultad de ejercitar un determinado poder o derecho.

Es necesario determinar cuando la inercia - del órgano debe interpretarse como una forma de no ejercicio de la función administrativa. Para ello era necesario establecer si el órgano individuo -- puede decidir libremente en cuanto al ejercicio de la actividad administrativa. A tal efecto la doctrina Francesa distingue entre aquellos individuos investidos de la función pública y los que colaboran voluntariamente en la gestión administrativa.- Trentin critica esta distinción diciendo que en muchas oportunidades la actividad pública que debe - desarrollar una persona no investida del carácter de funcionario público, puede asumir carácter obligatorio. De allí que resulta más claro distinguir el caso en que existe un deber jurídico al ejercicio de la administración, del caso en que el ejercicio sea puramente facultativo por parte de quien está investido de la función administrativa. Es - fácil colegir que el silencio tendrá en una y otra hipótesis un significado diferente. En el segundo supuesto, si el ejercicio de la función es facultativo, el silencio debe considerarse como un no acto y no produce efectos jurídicos relevantes. En el primer supuesto, cuando hay obligación de ejercer la función, el silencio asume relevancia jurídica y puede interpretarse como un no ejercicio de la misma. Así, en este caso no solamente una obligación genérica de obrar en nombre del ente públi-

co, sino que también puede estar prescrito una determinada actividad. Pero en este caso, y aún pre visto por la ley todos los supuestos en que debe actuar el agente, puede ésta dejar a elección del mismo los medios idóneos correspondientes, y en consecuencia surge a favor éste un verdadero poder discrecional.

Por lo contrario, puede ocurrir que la actividad del funcionario esté vinculada en forma absoluta a la ley. En este supuesto silencio debe interpretarse como una abstención, un no ejercicio de la función, así en caso de denegación de justicia ya que el Juez tiene el deber de expresar su opinión.

Si la abstención se refiere a una actividad cuyo ejercicio no sea obligatorio por parte del funcionario, el acto negativo resulta totalmente ilícito. Por lo contrario si el ejercicio fuera obligatorio la abstención implica una lesión a un deber jurídico del funcionario. A este respecto es necesario distinguir el caso de obligación del funcionario respecto al ente, del relativo a una obligación de la administración respecto a terceros, sea general o especial. Puede también ocurrir que la actividad que no se ejerce se refiera al ordenamiento jurídico interno. En este supuesto la inactividad del funcionario, su silencio, da ría origen a la aplicación de sanciones disciplina rias.

En el supuesto que la inacción, el silencio compete la violación de una obligación que incumbe a la administración pública respecto de terceros; aunque hay que señalar que la falta de cumplimiento de la prestación hará surgir la responsabilidad

del ente y de los funcionarios.

Es de observar, sin embargo, que solamente en el caso de actividad administrativa reglada, el silencio puede lesionar un derecho subjetivo de los terceros y dar origen a la responsabilidad.

Quiere decir entonces que solamente podrá existir responsabilidad de la administración por su silencio, cuando tenga una obligación precisa de actuar y que su actividad no sea de carácter discrecional.

Puede ser el silencio una forma de ejercicio de la función administrativa. El elemento esencial para considerar la inercia de la administración como una forma de ejercicio de la función, consiste en la existencia de un poder discrecional en el sujeto agente con respecto del objeto acerca del cual se guarda silencio. Ahora bien, la discrecional puede referirse al nacimiento del acto a su contenido o simultáneamente al nacimiento y al contenido del acto. Solamente en la primera y en la tercera hipótesis puede surgir la presunción que el silencio ha de implicar el ejercicio de la función administrativa. Existirá en consecuencia una presunción del querer de la administración, no un querer efectivo de la misma. Esa presunción no puede tener sino un doble significado: como consentimiento o como negativa.

Por lo demás, para que el silencio, entendido como forma de ejercicio de la actividad administrativa, pueda adquirir relevancia jurídica, es necesario que sea observado con frecuencia a un objeto respecto del cual exista, por parte del otro sujeto, un interés cuya satisfacción requiera una de

claración volitiva de la administración que lo reconozca.

En general puede afirmarse que, admita la -- presunción que la inercia de ente público se tra-- duzca en una forma de ejercicio de la función administrativa, el silencio significa normalmente un - rechazo, un desconocimiento. Como el problema de la interpretación del silencio surge como referen- - cia al interés de un particular que se concreta en una reclamación destinada a obtener una declara- - ción volitiva de parte de la autoridad administra- - tiva; el silencio de ésta debe entenderse en el -- sentido de que no satisfacen el interés reclamado. Puede ocurrir que con el objeto de proveer mejor - al desenvolvimiento de la actividad administrativa y de asegurar, además, una mejor garantía para los administradores, la ley establezca, que el silen- - cio de la administración debe interpretarse como - una declaración volitiva que reconozca el interés- reclamado.

Bielsa establece las siguientes reglas rela- - tivas al silencio de la administración: a) Si la - administración no decide en el término señalado in- - curre en responsabilidad, (art. 18 fracc. XXXVI de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del D.F. y de los Al- - tos Funcionarios de los Estados que dispone: "son- delitos oficiales de los funcionarios y empleados- de la federación y del D.F. no comprendidos en art. segundo de la ley: "...XXXVI Volver nugatorio el - derecho de petición, y no se le da a conocer por - escrito al peticionario el resultado de su gestión dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud"), y debe indemnizar el daño jurí-

dico causado. Si no hubiera término ni condición fijada, la administración no es responsable, pero su silencio puede dar lugar a otras medidas; b) Si se pide una decisión a la administración y ésta no se pronuncia ni realiza los actos pertinentes, debe considerarse que ha sido rechazada sino hubiera pronunciamiento dentro del término señalado, c) El silencio no puede considerarse como una aprobación ni como un rechazo respecto de los actos de control preventivo que se hace efectivo mediante autorización: 1.- Si no se produce decisión que de manera cierta haga presumir la voluntad de aprobar o rechazar, 2.- Si no media un término o una condición que así lo establezca; d) Cuando se trata de trámites necesarios, se entiende que la falta de pronunciamiento en el plazo fijado por las leyes, implica su rechazo; e) Cuando la reclamación o petición se refiere a un término o una condición, deberá entenderse que la petición ha sido rechazada, sino ha habido pronunciamiento, transcurrido el primero, o cumplido la segunda; f) En las relaciones contractuales el silencio de la administración se rige por: 1.- Por las cláusulas del contrato si éste lo prevé; 2.- Por reglas de derecho público como materia de modificación de servicios; 3.- Aplicando las disposiciones pertinentes del Código Civil, cuando la administración actuara en el campo del derecho privado.

Debo señalar antes de finalizar el presente capítulo que existen en nuestro derecho diversos ejemplos de silencio de la autoridad administrativa al cual se otorgan efectos, no siempre de índole 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 So- - cial o la Junta de Conciliación y Arbitraje (Fede- - ral o Local) 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 quien 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 tres días siguientes a la pre- - sentación de la solicitud, se tendrá -- por hecho el registro para todos los - efectos legales, quedando obligada la - autoridad, dentro de los tres días si-- siguientes a expedir la constancia respec- - tiva".

El artículo 163 tercer párrafo de la Ley Ge- - neral de Instituciones de Crédito y Organismos Au- - xiliares, dice textualmente lo siguiente:

"Las resoluciones y recomendaciones que- - apruebe la Comisión (Nacional Bancaria) serán comunicada después de cada se- - sión al Secretario de Hacienda y serán- - firmes si dicha autoridad hace presente su aprobación, o no ejercita su voto -- suspensivo o su desaprobarción dentro - del término de diez días, de su notifi- - cación".

El artículo 72 Constitucional, que se refie-

re 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 ejemplos son casos en que el silencio de la autoridad tiene un efecto "Aprobador" o "Afirmativo", con respecto a la solicitud o a la instancia que se le ha presentado. Debe no tarse 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 ante 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. Aunque con esto no afirmo la existencia del Silencio con efectos "Positivos" (la Afirmación Ficta), ya que considero que ambas figuras jurídicas no se encuentran debidamente reguladas por nuestro derecho administrativo.

Ejemplos de Silencio Administrativos con efectos "Negativos" o "Desaprobadores", serían los siguientes:

El artículo 27 Constitucional, señala en su párrafo tercero fracc. 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 pe

rentorio 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 lo siguiente:

"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 considera 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 deberán de ser aplicables; por lo que la doctrina administrativa debe dar las bases para que - una ley señale las disposiciones aplicables, así mismo la resolución que se dictará, en uno u otro sentido, claro dependiendo de las características especiales del caso que se ventile.

Ahora bien, debe señalarse 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 del artículo 8 Constitucional, ya que en el caso de los efectos negativos el silencio de la autoridad, una vez que se configu-

ran éstos, el particular tiene abiertas para poder hacer valer los medios de defensa que considere -- oportuno, ahorrándose la tramitación del Amparo -- que sólo tendrá como efecto el obligar a la autoridad a dar una respuesta que puede ser igualmente -- negativa.

Resulta oportuno cuestionar en este momento -- la constitucionalidad de esta figura.

¿Es constitucionalmente posible que pueda -- atribuirse efectos jurídicos al silencio de las au toridades?.

¿Es constitucionalmente correcto que estos -- efectos puedan ser adversos a los particulares?.

El segundo párrafo del artículo 8 Constitucional, dice que a toda petición debe recaer un -- acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya di rigido, la cual tiene la obligación de hacerlo co-- nocer en breve término al peticionario.

De acuerdo con el texto de este precepto, pa rece ser que la respuesta o el acuerdo que recaiga a la petición deberá ser necesariamente por escrito, en donde debe inferirse que una disposición -- que atribuye efectos al silencio o inactividad la-- autoridad estaría al margen del precepto Constitu-- cional.

No obstante esta primera impresión, conside-- ro que debe precisarse cual es el efecto de la ga-- rantía y cual fue el espíritu del Constituyente pa ra determinar si efectivamente la contradicción es real o sólo aparente.

Se ha dicho que artículo 8 Constitucional, -- lo que pretende garantizar fundamentalmente es que

no suscite el estado de incertidumbre para el particular cuando la autoridad no responde a las solicitudes: Ahora bien, ¿Se puede considerar que ese espíritu del precepto es violado cuando al silencio se le da un efecto?; ¿Es violado el violado 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?.

Considero que la respuesta debe ser en sentido negativo. Sin dejar de desconocer que pueda -- ser una opinión discutible, pues parece ir contra el texto literal del precepto, creo 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 8 -- Constitucional, pues esta solución encara el problema de las situaciones de hecho que se dan al -- margen de la Constitución.

Por otro lado, el hecho que en algunos casos los efectos de este silencio pueden ser negativos -- a la petición realizada tampoco es contraria al -- texto Constitucional.

Parecería en principio que se infiere por 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 de un derecho sin haber oído y vencido en Juicio cuando se considera denegada su petición, -- por el simple silencio de la autoridad, sostenido por cierto tiempo. Sin embargo, lo anterior es -- una expresión falsa, pues debe tomarse en cuenta -- que en contra de negativa, configurada por el si-- silencio de la autoridad y por el transcurso del -- tiempo, podría defenderse del particular afectado. En caso de que las leyes ordinarias no previeran -- ningún medio de defensa, procedería el Juicio de -- Amparo Indirecto, ante el 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 de -- mostrar la ilegalidad de la actuación de aquella, -- y configurar la violación a la garantía de legali-- dad previa en los aludidos preceptos Constituciona -- les. Hay casos en que las propias leyes ordina -- rias conceden medios de defensa en contra de las -- resoluciones desfavorables a los particulares con -- figuradas por el silencio de la administración, -- tal sería el supuesto del Código Fiscal de la Fede -- ración que en su artículo 192 fracc. 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 sea desfavorable al particular, pueda -- desprenderse que esta figura sea anticonstitucio--nal.

A mayor abundamiento, debe señalarse que aún que se considera 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 creo que esta supuesta inconstitucionalidad sea contradictoria a los intereses de los particulares y creo 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 contranención al texto del artículo 8 Constitucional, 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 caso de que el silencio tenga efectos negativos y menos aún podría acreditarse el agravio en el caso de 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 si--guiente respecto de la "Negativa Ficta en Materia-Fiscal":

"NEGATIVA FICTA. 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 del particular, pues en términos del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, lo procedente es el Juicio de Anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como lo establece los artículos 198, 192 fracc. IV, 194 y 195 del ordenamiento precitado y 22 fracc. 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 fracc. XV de la 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 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 lo anterior se debe concluir que esta fi-
gura no puede ser tachada de contraria a la Consti-
tución y que en todo caso podía hablarse de una fi
gura que ha dejado atrás las soluciones previstas-
en la Constitución, que va más allá, pero amplian-
do la garantía consagrada en el artículo 8 Consti-
tucional.

NOTAS DEL CAPITULO II.

- 1.- Manuel María Díez. Derecho Administrativo. Segundo Tomo, pág. 201.
- 2.- Idem.
- 3.- Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, - pág. 226.
- 4.- Ob. Cit. pág. 231.
- 5.- Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. pág. 234.
- 6.- Gabino Fraga M. Derecho Administrativo, pág.- 237.
- 7.- Forsthoff. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, pág. 229.
- 8.- Gabino Fraga M. Ob. Cit. pág. 277.
- 9.- Acosta Romero. Derecho Administrativo, pág. - 239.
- 10.- Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. pág. 254.
- 11.- Cuando todos sus elementos son regulares y -- sus modalidades o requisitos se han cumplido, y por lo tanto tiene existencia jurídica plena.

CAPITULO III

NEGATIVA FICTA

a) Concepto de Negativa Ficta.

Una vez hechas las disgresiones sobre el derecho de petición, el silencio administrativo, sus efectos y la constitucionalidad de esa figura, mismos que tienen el carácter de elementos preliminares al verdadero objeto de la presente tesis, conviene antes de pasar a la configuración de la "Negativa Ficta", esbozar el concepto de la misma.

El concepto aquí propuesto no pretende ser - de carácter dogmático, sino de índole práctico para su mejor comprensión; por lo que la "Negativa -- Ficta", es la figura administrativa por la cual se destruye la incertidumbre jurídica creada por el - "Silencio de la Administración", a partir de no haber dado contestación a la instancia planteada a - una autoridad, en breve término y que debió ser dada a conocer al peticionario.

Esa figura es declarada existente por una determinada autoridad, ante la cual se presenta el - escrito de demanda, por la presunta existencia de una negativa ficta, y que antes de sujetarse a un procedimiento, la sola abstención de dar contestación o no resolver una instancia, se configura loque se conoce con el nombre de "Silencio Administrativo", lo que de ningún modo debe entenderse como una "Negativa Ficta", como lo pretenden algunos tratadistas.

El silencio administrativo no implica una -- aceptación o negación al recurso interpuesto por un particular ante una determinada autoridad, ya que el silencio es la falta absoluta de acto y que sólo la propia ley deberá dar o no efectos jurídicos, y que pueden ser:

1.- Que el silencio de la administración equivalga a una resolución favorable al particular; en este caso se ha estimado que sería muy peligroso establecer ese efecto para el silencio administrativo, ya que con frecuencia sería utilizado para que los particulares obtuvieran ventajas de la administración por el simple transcurso del tiempo.

2.- Que el silencio de la administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, -- sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme -- las resoluciones o los procedimientos adoptados -- por el inferior.

En este sentido, existe el silencio de la administración entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, cuando la primera no veta las resoluciones del comité permanente de la segunda, ésta se considera firme y será ejecutiva, en la materia de sus respectivas competencias. Otro ejemplo de silencio administrativo aprobatorio, lo tenemos en el recurso establecido en la Ley del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, en el sentido de que, si las autoridades no dictan la resolución de fondo respectiva, dentro de un plazo determinado, el recurso se tendrá por fallado a favor -

del particular.

3.- Que el silencio administrativo tenga efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

4.- Que no tenga ningún efecto y necesariamente de ba recaer una resolución a la petición del particular.

Los anteriores efectos, posibles, son para evitar la incertidumbre jurídica en la que se encontraría el particular al no ser contestada su pe tición en breve término.

Por este motivo deberá recurrirse a una auto ridad competente para que ésta declare la existencia de una resolución ficta, en cualquier sentido, con el objeto de destruir la incertidumbre jurídica del particular.

El sentido negativo, como quedó explicado, - se da por "Seguridad de la Administración en caso de no dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8 Constitucional, en el sentido de dar contesta ción a un escrito que le fue dirigido. Por lo que el particular deberá ventilar su asunto ante la au toridad previamente constituida para obligar a la au toridad a ocurrir a juicio, puesto que tratándose de una negativa ficta se presupone que es una - resolución desfavorable para el particular, y al - promoverse el juicio relativo se presupone la exis tencia de esa resolución desfavorable, pero se ig no ra su contenido específico, el cual se conocerá en el momento en que al contestarse la demanda se expresen los fundamentos y motivos en que se apoya,

de conformidad con lo previsto por el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación.

b) Configuración de la Negativa Ficta.

El nacimiento de esta figura es a consecuencia del silencio de la administración por parte de una determinada autoridad respecto a un escrito - (Petición o Instancia), dirigido a ese ente jurídico, el que se encuentra obligado a dar contestación en breve término, como lo establece el artículo 8 Constitucional y la infracción que comete la autoridad al no dar contestación como lo ordena la hipótesis normativa, trae consigo diversos efectos jurídicos, que la propia ley deberá determinar para mayor seguridad del afectado en su esfera jurídica por una situación de esa naturaleza.

Se debe hacer mención que silencio administrativo y negativa ficta, son dos figuras jurídicas distintas, pero la primera es requisito esencial para el nacimiento de la segunda, es decir, - que al no existir contestación por parte de la autoridad, y por la sola abstención, se configura 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 fije; o a falta de término - establecido, en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se con-

siderará como una resolución negativa - cuando no den respuesta en el término - que corresponda".

Puede decirse que la presente disposición -- del Código Tributario viene a ser reglamentaria de lo dispuesto por el artículo 8 Constitucional e incluso en cuanto a materia fiscal se refiera, como anteriormente se dijo, representa un progreso en la solución propuesta por el concepto 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 ins - tancia, o que se prolongue por un pl - azo de 90 días cuando la ley no consa - gre ningún término en el que deba ser resuelta la instancia.

Respecto de los elementos constitutivos de - la negativa ficta existen una diversidad de crite - rios, tanto del Poder Judicial de la Federación co

mo del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación que sostiene el criterio que sustenta en la enumeración anterior, que transcribio y más adelante comento.

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 sólo hecho de - que como preceptuan los artículos 92 y -- 192 fracc. IV, del Código Fiscal de la Fe-deración, transcurrido el término de no--venta días sin que hubiera dictado resolu--ción alguna respecto de la solicitud for--mulada por el promovente, circunstancia - que se comprueba si se toma en considera--ción que del 5 de Agosto de 1972, fecha - en que se interpuso el recurso de incon--formidad, 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 configu--re la negativa ficta, la cual además reco--nocieron las partes.

Amparo en Revisión 66/76 Multi Clean - de México, S.A. 15 de Enero de 1976. - Unanimidad de votos. Precedente impor--tante sustentados por el tercer Tribu--nal Colegiado en Materia Administrati--va del Primer Circuito, publicadas en--la Tercera Parte del Informe Rendido a--la Suprema Corte de Justicia de la Na--ción 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 sólo transcurso de este plazo se configura la negativa ficta y; una vez iniciado el juicio fiscal correspondiente, carece de relevancia jurídica que la autoridad emita una resolución expresa, puesto que ésta se dicta con fecha posterior a los noventa días en cuestión de la presentación de la demanda de nulidad, y por ello no puede alegarse que la negativa ficta que se ha configurado deje de existir.

Amparo en Revisión 693 /75 Clean de México, S.A. 15 de Enero de 1976. Precedentes importantes del Tercer Tribunal Colegiado en Administrativa del Primer Circuito, publicados en la Tercera Parte del informe rendido a la Suprema Corte 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 las autoridades administrativas y el particular que ha presentado ante la misma alguna solicitud, sin que destruya la configuración de dicha negativa, por lo que 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 re visión 121/71/2203/79. Publicada en - la revista del Tribunal Fiscal de la - Federación, correspondiente al 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 auto ridad 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 haya emitido la resolución correspondiente de 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 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.

M-101830

Ahora bien, el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, antecedente del Código Fiscal de la Federación vino a constituir una novedad dentro de la legislación mexicana, al establecer una ficción para el silencio de las autoridades, presumiendo negativa la resolución en el caso de que no se de respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije, o a falta de término estipulado, en noventa días.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se dice: "El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrada en la Legislación Europea y la ley adopta de acuerdo, además, con las últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que, como los artículos 8 y 16 Constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria, como es la que se promulga, no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los Tribunales Federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues 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 cuenta ya con los elementos, 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 Amparo para obtener una respuesta funda

da 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 establecidas de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado, y que le sea más ventajosa; si el provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondos. Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar como agravio la violación de los - artículos 8 y 16 Constitucionales".

Por lo que toca a los casos en que se configura la negativa ficta, el Tribunal Fiscal ha sostenido reiteradamente el siguiente criterio:

"...NEGATIVA FICTA. CASOS EN QUE SE CONFIRA.- Existen tres sistemas desde el punto de vista doctrinario, para que se configure la negativa ficta: a) En el primero se requiere, que el particular acuda ante la autoridad en dos ocasiones en solicitud - de respuesta reiterando su petición y, a partir de la última promoción se empieza a contar el término de dicha negativa; -- b) En el segundo, el plazo empieza a computarse después de que el expediente ha - quedado integrado; c) Y por último, el -- tercer sistema se puede enunciar en el -- sentido de que si no se da respuesta dentro del término que fija la ley, sin tomar en cuenta la tramitación que debe seguirse, debe tenerse por resuelto en sentido negativo por el simple transcurso --

del término. Este último método es el -- que adopta el Código Fiscal vigente, con la aclaración de que lee para ningún perjuicio a la autoridad, toda vez que ésta tiene la posibilidad de pronunciar su resolución...".

Contenida en la Resolución del 13 de -- Enero de 1976. Juicio 575/74/1904/74.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año XL Núm. 469 a 471. Resoluciones y Sentencias Dictadas Durante -- el Primer Trimestre de 1976.

A mayor razón de que el silencio de las autoridades se debe de entender como desfavorable al particular, a continuación se transcribe la siguiente resolución del Pleno del Tribunal Fiscal:

NEGATIVA FICTA. ARTICULO 162 DEL CODIGO - FISCAL DE LA FEDERACION.- El artículo 162 del Código Fiscal de la Federación no -- crea la obligación a cargo de la autori-- dad de dar contestación a la instancia -- del particular dentro del término de 90 -- días, ya que la ley establece la ficción de que transcurrido el cual, se contestó negando la petición. Por el contrario, -- la falta de una resolución dentro del término que se fija en 90 días, respecto de la instancia del particular, da derecho a éste a ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de que examine a problema en cuanto al fondo y establezca si la negativa de la autoridad a -- reconocer el derecho del demandante es legal".

Expediente Núm. 982/60. Leopoldo Ortíz E. Vs. Tesorería del D.F. Dirección de Ingresos Mercantiles y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 19 de Julio de 1960. Rev. del T.F.F. Año XXIV. Cuarto Trimestre Núm. 286 a 288, Octubre a Diciembre de 1960.

Aunque la anterior resolución menciona el ar tículo 162, es aplicable totalmente al artículo 92, ya que, sigue siendo el mismo espíritu que conformó la resolución citada.

Asimismo 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 que la autoridad debe resolver el recurso. - Su fracc. VII, señala que la autoridad encargada - acordará lo que proceda sobre su admisión y de las pruebas ofrecidas, ordenando su desahogo dentro -- del prorrogable plazo de 15 días. Su fracc. 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 re cursos administrativos en materia fiscal que no -- tenga señalado trámite especial, la autoridad tendrá el término de 45 días para emitir su resolución de fondo y si la resolución no es emitida con forme a lo dispuesto por el artículo 92, del mismo ordenamiento, se habrá configurado una negativa -- ficta. Por otro lado es necesario aclarar que den tro del plazo la autoridad debe no sólo emitir su-

resolución sino incluso notificarla al promovente, pues de lo contrario, para el particular no ha - - existido respuesta y, puede legítimamente promover un juicio de nulidad en contra de la negativa ficta que se haya configurado por la falta de resolución. Este criterio es también sustentado por los órganos del Poder Judicial de la Federación, como se desprende de la siguiente tesis:

"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 si se dio contestación a la solicitud planteada por la actora y por la sala fiscal correctamente negó el citado sobreseimiento porque en autos no se acreditó que aquella contestación hubiere sido notificada a la actora, tal apreciación no viola garantías individuales.

Amparo Directo 230/76 Casa Chapa, S.A. 23 de Julio de 1976. Unanimidad de votos. Precedentes importantes sostenidos 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. 206.

Una vez que se dan los elementos a los que se han hecho alusión, se configura la negativa ficta. El nombre de "Negativa Ficta", viene de que este silencio de la autoridad ante una petición --

del particular y, 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 y que de hecho se ha dado en sentido desfavorable.

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

El medio de defensa que puede hacer valer, - es el Juicio de Nulidad ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

Aunque en este momento podría surgir la pregunta de que si la autoridad da contestación a la instancia antes de ser emplazada en juicio, la - - cual se despeja con las siguientes tesis del Tribunal Fiscal, que a la letra dicen:

"NEGATIVA FICTA.- Se configuran aun cuando la autoridad emita su resolución después que se le notifica la demanda.- No es correcto que la autoridad formule su respuesta a las promociones de los particulares, con posterioridad a la fecha en que se notifique la demanda por las Salas de este Tribunal, en relación a la negativa ficta que se les imputa, toda vez que entonces ya se había configurado la citada negativa ficta, en los términos del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación.

Resolución del 14 de Octubre de 1976, -
juicio 165/73/572/73. Rev. del T.F.F.-
año XL, Núm. 478 a 480, Dictadas durante
te el Cuarto Trimestre de 1976.

"NEGATIVA FICTA. PROCEDENCIA DE LA. No --
obstante que la autoridad formule respuesta
ta antes de ser emplazada a juicio.- De -
conformidad con el criterio sustentado --
por los Tribunales del Poder Judicial de
la Federación, se llega a la conclusión -
de que los artículos 92 y 192 fracc. IV -
del Código Fiscal de la Federación única-
mente exige como requisitos para que se -
configure la negativa ficta el que se hu-
biere formulado una instancia y que trans
curran 90 días, salvo el caso en que la -
ley especial señale otro término, sin que
sea resuelta expresamente; y la circuns--
tancia de que la autoridad dicte y notifica
que su resolución expresa con posteriori-
dad a la interposición del juicio de nulidad
dad por parte del actor de ninguna manera
desvirtua la existencia de dicha negativa
ficta, no obstante que la autoridad lo ha
ga antes de ser emplazada al juicio; sino
lo que procede en el caso es que la auto-
ridad demandada, en los términos del artí-
culo 204 del propio Código Fiscal de la -
Federación al dar contestación a la demanda
da exprese los hechos y el derecho en que
se apoye su negativa.

Juicio 129/74/655/72. Resolución del -
Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación

ción de 5 de julio de 1977. Rev. del -
T.F.F. año XL número 475 a 477, dicta-
das durante el Tercer Trimestre de - -
1976.

Por otra parte, el artículo 192 del Código -
Fiscal señala el lugar y los plazos de presenta- -
ción de la demanda para iniciar el Juicio, y que -
dice su fracc. IV textualmente lo siguiente:

"Art. 192.- ... La presentación deberá ha
cerse dentro de los quince días siguien--
tes a aquél en que haya surtido efecto la
notificación de dicha resolución, excep--
ción 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 re
fiere este artículo, pudiendo presentarla
en cualquier tiempo mientras no se dicte-
resolución expresa y que 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 del día siguiente a aquel en que haya surtido
efectos la notificación de la resolución que se
impugna, pero en los casos de negativa ficta, no -
existe plazo, pudiendo presentar en cualquier tiem
po, siempre que el término de la negativa se haya-
configurado. El precepto aludido agrega que es ne
cesario también que no se haya dictado resolución-
expresa o que aún existiendo ésta, no se haya notifi
ficado antes de interponer la demanda de nulidad -

en contra de la negativa ficta.

c) La Negativa Ficta y el Derecho de Petición.

El derecho de petición, es una prerrogativa de la cual goza cualquier ciudadano, mediante el cual y en forma escrita el particular o la persona moral se puede dirigir a una autoridad y obtener de ésta una respuesta. Lo anterior es la forma -- ideal, en la que debería aplicarse y ejecutarse la norma contenida en nuestro máximo ordenamiento, pero desafortunadamente esta facultad no es cumplida por las autoridades y con ello se suscita una serie de consecuencias de orden jurídico, las cuales de una manera u otra afectan la esfera jurídica -- del individuo.

Sin embargo con la carencia de esta hipótesis normativa no existiría la figura de la "Negativa Ficta", ya que el derecho de petición da origen a la obligación por parte de la autoridad a dar -- contestación en breve término a la instancia planteada ante ella y conforma la conducta que deberá realizar la autoridad cuando un individuo quiera obtener una contestación en breve término a su -- recurso. Además no sólo los particulares, podrán dirigirse para invocar sus derechos a las autoridades Administrativas y Judiciales, sino, también a los órganos superiores del Estado; pueden por ejemplo ante las Cámaras, gracias al derecho de petición. Este derecho de petición es susceptible de modalidades muy diversas; puede ser concebido simplemente como una manifestación de la libertad in-

dividual, en el sentido de que su ejercicio no es vetable ni punible.

Es necesario hacer mención en este sentido - lo que el insigne maestro García Maynes, menciona en su libro de Introducción al Estudio del Derecho, que establece: "De acuerdo con nuestra teoría sobre la libertad jurídica, no podemos aceptar esta interpretación de Jellinek, pues una cosa es el de recho de petición o facultad de dirigirse pacífi camente y respetuosamente a los funcionarios y empleados estatales, pidiendo algo por escrito, y otra el derecho de la libertad que en la misma facultad se funda. El derecho de petición es un derecho subjetivo de primer grado, en tanto que el de libertad es de segundo. De aquí que las personas tengan no solamente el derecho de hacer peticiones por escrito a las autoridades, sino también de optar entre el ejercicio o no ejercicio de la facultad fundante. Y la facultad fundante es, en este caso, el derecho de petición".

De lo anterior se resume que la negativa ficta no se configura sin la hipótesis normativa que se encuentra contenida en el art. 8 Constitucional, que se denomina derecho de petición la cual consagra el derecho subjetivo de un individuo a poder dirigirse a una autoridad y esperar de ésta una re solución favorable o no. Pero la autoridad al no dar cumplimiento a este derecho, obliga al particu lar a recurrir a otros medios legales para obtener una respuesta a una instancia planteada. Ya que la no respuesta o la falta de acto se tendrá como una respuesta negativa fictamente, en la mayoría de los casos.

De lo expuesto anteriormente se resume, que tanto el derecho de petición como la negativa ficta son figuras de una importancia trascendental para el mejor desenvolvimiento de las relaciones entre el Estado y los gobernados. En razón de que la primera figura no se encuentra debidamente estructurada en nuestra legislación, para poder ejercer un derecho que implica la libertad de invocar sus derechos ante la autoridad; lo que se traduce en la constante violación de este derecho y a su vez en la constante aparición de la figura de la negativa ficta, lo que obliga al particular a recurrir a otros medios para hacer valer un derecho que debió reconocerse y ser respetado desde la primera instancia; y no acudir a un medio todavía no bien definido por nuestra doctrina y mucho menos por nuestra legislación, como lo es la negativa ficta. Aunque hay que reconocer la importancia de esta figura para subsanar en la medida de lo posible la indolencia de la autoridad.

NOTAS DEL CAPITULO III.

- 1.- Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. pág. 235.
- 2.- Alcalá Zamora y Castillo. La Teoría General -- del Proceso. pág. 24.

CAPITULO IV.

LA NULIDAD DE LA NEGATIVA FICTA
EN MATERIA FISCAL.

Antes de entrar en materia es necesario hacer algunas consideraciones acerca de las contenciosas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ya antes de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se reconoció el derecho de los causantes para impugnar los cobros fiscales por medio de un juicio sumario. Pero con dicha Ley y con los sucesivos Códigos Fiscales de la Federación de 1939 y de 1967 se consolida un tribunal contencioso-administrativo de anulación, es decir que sólo tiene la facultad de anular el acto administrativo impugnado, estándole vedado adicionarlo o reformarlo mediante una potestad de plena jurisdicción que no le ha sido atribuida.

Siguiendo el modelo de la familia jurídica Romano-Germánica en su institucionalización francesa, se trata de un órgano administrativo que ejerce función delegada en el marco del Poder Ejecutivo, pero con autonomía propia, pues no está obligado a seguir el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El tribunal carece de facultades para imponer la ejecución de sus fallos, los cuales sólo pueden anular por razones de estricta legalidad, estando reservada la apreciación de la constitucionalidad de la ley o reglamento al Poder Judicial Federal. Ya que la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el Tribu-

nal, es simplemente la de un juicio de anulación - como se mencionó anteriormente. En efecto la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal dice en la parte relativa: "...el contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación", dice también la exposición de motivos: "El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos...". La doctrina distingue el contencioso de anulación del contencioso de plena jurisdicción, o sea, desde el punto de vista de la decisión en el acto jurisdiccional se obtiene esta otra distinción material, que consiste en dividir el contencioso administrativo, en contencioso de anulación, que culmina en la anulación del acto administrativo, y en contencioso de plena jurisdicción, que además del poder de anulación supone un poder de reforma o de substitución del acto.

Por otra parte, lo característico del contencioso de plena jurisdicción consiste en la existencia de un derecho subjetivo, y el objeto de la demanda es la petición que se hace al Tribunal para que realice los actos materiales necesarios para que se respete ese derecho subjetivo preexistente, sometiéndose al Estado a la jurisdicción de ese Tribunal, que conoce de juicios contra el Estado.- En el contencioso de anulación el demandado no es el Estado, es el órgano y el Tribunal sólo resuelve sobre la legalidad del acto administrativo.

Además de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia es la única competente para conocer de los juicios en que la federación sea parte. Así pues es claro -

que el tribunal Fiscal no es de plena jurisdicción, ya que si lo fuere, atentas las razones expuestas anteriormente, tendría que someter a su jurisdicción, no al órgano, sino a la propia administración pública, es decir, a la Federación, y sería un tribunal anticonstitucional, porque, conforme al artículo 105 constitucional, la Suprema Corte de Justicia es el único tribunal de plena jurisdicción para conocer de los asuntos en que la Federación sea parte.

Ahora bien para establecer el tribunal Fiscal de la Federación hubo necesidad de desechar interpretaciones tradicionales, y de acuerdo con la exposición de motivos de la ley de Justicia Fiscal de 1936, se consideró posible Constitucionalmente el establecimiento de un Tribunal administrativo, sin plena jurisdicción, como quedó asentado anteriormente, en razón de algunas tesis sostenidas por la Suprema Corte de Justicia.

En efecto, partiendo de la base de que la Corte ha interpretado el artículo 22 Constitucional considerando que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas cuando se hace por la autoridad que conforme a la ley sea competente, se desprendió la conclusión de que en el sentir de la Corte, es problema de la ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en cuanto a cobro de impuestos o multas; y en ese sentido la exposición de motivos de la Ley Fiscal, dice: "es indiscutible que resulte más lógico y conveniente para todos, no sólo para el fisco, sino para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de los impuestos, y demás prestaciones-

fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que representa interferencias carentes de todo apoyo jurídico de utilidad práctica, entre las autoridades Judiciales y las autoridades Administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios de orden y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el periodo oficioso y el contencioso que es el que tendrá a cargo el Tribunal".

Igualmente se tomó en consideración, que de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones del Poder Público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de ta les mandamientos.

De esta tesis se desprendió la siguiente conclusión: no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de Amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

También se tomó en cuenta que la jurisprudencia mexicana a partir del año de 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la Judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías.

Por otra parte, la jurisprudencia también ha sostenido, al interpretar el artículo 14 Constitucional que establece la garantía del juicio previo, ya que no es necesario que éste se tramite precisamente ante las autoridades Judiciales, implícitamente, se dice, que ha reconocido la legalidad del procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Sobre la base de las anteriores interpretaciones se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

a) Procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El procedimiento contencioso se inicia cuando el contribuyente manifiesta su inconformidad -- con una resolución, que en el caso que nos ocupa, -- la negativa ficta, es una resolución que se presume como desfavorable, o sea, negando lo solicitado por parte de la autoridad fiscal.

Este procedimiento para la tramitación de -- los juicios ante el Tribunal Fiscal está estructurado de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no como los de un recurso, pues la idea -

del legislador, si esta última designación se hubiera dado a la instancia del Tribunal se habría supuesto la continuidad dentro del mismo procedimiento, lo cual no ocurre.

Este procedimiento que forma título especial del Código Fiscal, se inicia con la demanda de nulidad. Y este juicio que se tramita ante el Tribunal Fiscal, es un procedimiento contencioso encaminado a expresar con claridad los actos o procedimientos en materia fiscal, cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Este conjunto de formas procesales se refieren a reglas a seguir para intentar las demandas, instruir las, proveer contra las resoluciones y hacerlas ejecutar.

Además los juicios que se promueven ante este Tribunal se sustanciarán y se resolverán con arreglo al procedimiento que determine el Código de la materia, y a falta de disposición expresa se aplicará las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, de acuerdo con el artículo 169.

Como se mencionó anteriormente el proceso ante este Tribunal reviste características de un verdadero juicio, para lo cual me baso en las siguientes consideraciones: sabemos que en todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo; Alcalá Zamora y Castillo nos menciona que: "Todo proceso arranca de un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo largo de un recorrido (procedimiento) y que persigue alcanzar una meta (sentencia) de la que derive un complemento (ejecución)".

La doctrina, en materia de procedimiento, ha

sostenido que existe dos grandes etapas: Instrucción y Juicio; la primera es la fase de preparación, precisamente por eso se llama instrucción, para permitir al Juez o Tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros que permitan al Juez o Tribunal, esté en posibilidad de dictar la sentencia.

En otras palabras, la primera gran fase de instrucción es aquella en que las partes exponen sus pretensiones, resistencias y defensas y en la que las partes, el tribunal y los terceros, desenvuelven toda la actividad de información y de instrucción al tribunal, haciendo posible que ésta tenga preparado todo el material necesario para dictar la sentencia. Así se llega a la segunda etapa o parte del proceso, que es el Juicio y que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva.

A pesar de que esta materia administrativa - los juicios tienen su propia configuración, es más, podría afirmar que en términos generales el proceso ante el Tribunal Fiscal, posee estas dos características principales, claro con algunas modificaciones, en razón de su propia naturaleza.

Basándome en los anteriores argumentos, podría dividir la instrucción, adecuándolo al proceso fiscal en:

- a) Etapa Postulatoria y Probatoria.
- b) Etapa Preconclusiva o de Alegatos.

En la primera etapa las partes en el proceso afirman o niegan sus pretensiones y resistencias,-

relatan los hechos, exponen lo que a sus intereses conviene y aducen los fundamentos de derecho que consideran les son favorables. Esta etapa postulatoria, por regla general termina cuando ha quedado determinado la materia sobre la cual habrá de probarse, alegarse, y posteriormente sentenciarse.

La etapa Probatoria se encuentra incluida en la primera, ya que en materia de procedimiento fiscal, en la demanda se deberá ofrecer las pruebas que se proponga rendir el actor, las cuales deberá relacionar con cada uno de los hechos, como lo dispone el artículo 193 fracc. VI del C.F.

La litis se fija con la demanda y con la contestación de la misma por lo que hasta el momento se cumple con las anteriores etapas.

Generalmente la etapa probatoria se divide en: a) Ofrecimiento, b) Admisión de la prueba, c) Preparación de la prueba, d) Desahogo de la prueba; pero en materia fiscal, el ofrecimiento se realiza en el momento de iniciar la demanda ante el Tribunal Fiscal, y las pruebas podrán ser de toda clase excepto la confesión de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo (recurso), - salvo que ésta no se hubiere dado oportunidad razonable de hacerlo, como lo dispone el artículo 214 del C.F.

La admisión, es un acto del Tribunal a través del que se está aceptando o se está declarando procedente la recepción del medio de prueba que se ha considerado idóneo para acreditar el hecho o para verificar la afirmación o negativa de la parte con dicho hecho. El Tribunal generalmente puede -

rechazar o no admitir los medios de prueba en varios supuestos; si dichas pruebas se ofrecen fuera de los plazos legales, o bien cuando no son idóneas para probar lo que la parte pretende, lo anterior es aplicable al procedimiento ante el Tribunal Fiscal como lo disponen los artículos:

"Art. 199.- El magistrado instructor tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

II.- Admitir y desechar pruebas y dictar las providencias para su desahogo".

La preparación de las pruebas consiste en el conjunto de actos que debe realizar el tribunal, con la colaboración, muchas veces de las propias partes y de los auxiliares del propio tribunal. Así, por ejemplo, citar a las partes o a los testigos o peritos para el desahogo de determinada prueba, fijar fecha y hora para determinada diligencia, etc. En este caso el Código Fiscal no menciona nada acerca de las citaciones a los testigos por lo cual se ha de suponer que se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Finalmente, el desahogo de la prueba consiste en el desarrollo o desenvolvimiento mismo de ésta; así se trate de la prueba confesional, sólo que en materia fiscal no es admisible esta prueba, como se infiere del artículo 214 del C.F., que en su parte conducente dice lo siguiente: "En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal serán admisibles toda clase de pruebas excepto la confesión de las autoridades...". El desahogo consiste en el desarrollo de las preguntas y respuestas respectivas, frente al tribunal que las debe ir cali-

ficando, a los testigos o peritos que ofrezcan las partes en el juicio para lo cual se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 217, que dice en su parte conducente:

"Art. 217.- La recepción de las pruebas se hará en la audiencia de acuerdo con las siguientes reglas y en lo no previsto se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles:

I.- Las posiciones se articularán precisamente en el acto de la audiencia y no requerirá segunda citación para tener por confeso al absolvente que no ocurra sin causa justificada.

III.- La prueba pericial se rendirá en la audiencia. Los peritos dictaminarán por escrito u oralmente. Las partes y los magistrados de la sala regional les pueden formular observaciones y hacerles las preguntas que estime pertinente en relación con los puntos sobre los que se dictaminen.

V.- Para el examen de los testigos se calificarán previamente los cuestionarios; las preguntas, deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y no serán contrarias al derecho y a la moral. Deberán estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho. La sala deberá cuidar de que se cumplan estas

condiciones, impidiendo preguntas que las contraríen.

Pero existen pruebas que por su propia naturaleza, tienen un desahogo automático o que se desahogan por sí mismas, como son las documentales, - las cuales basta, en la mayoría de los casos exhibir, en el juicio ante el Tribunal Fiscal lo más común es el ofrecimiento de pruebas de índole documental por la naturaleza de los aspectos contables en que cada asentado un impuesto.

Cuando se han agotado estas fases de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de las -- pruebas, la etapa probatoria concluye y se pasa a la preconclusiva. Cabe, sin embargo hacer notar - que la valorización de la prueba no pertenece, como podría parecer a primera vista, a la etapa probatoria, ya que esta evaluación, este grado de convicción de los elementos probatorios, debe analizarse en la sentencia, o sea en la etapa segunda - del proceso que hemos denominado Juicio.

En la etapa preconclusiva las partes formu-- len alegatos, en materia fiscal, esta etapa se encuentra regulada por el artículo 222 del Código de la materia, que a la letra dice:

"ART. 222.- El orden de la audiencia será el siguiente:

- 1.- Se dará cuenta con las reclamaciones de las partes y con cualquier cues-- ti-- ón incidental suscitada durante el trámite del juicio; al efecto, se recibirán las pruebas y se escucharán -

los alegatos de las partes sobre el particular ..."

V.- Se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada, del tercero interesado y del coadyuvante que se pronunciarán en ese orden. Las partes podrán presentar tales alegatos por escrito. Cuando se formulen de palabra no podrán exceder de media hora por cada una de las partes.

Los alegatos y las conclusiones, regulados por los ordenamientos citados, son una serie de consideraciones y de razonamientos que las partes hacen al Juez precisamente sobre el resultado de las dos etapas ya transcurridas a saber: la postulatoria y la probatoria, es decir, la parte le está enfatizando al tribunal que es lo que ella y su contraria han afirmado, negado, alegado, aceptado, etc. y por otra parte, que extremos de esas afirmaciones y de esas pretensiones, así como de esas resistencias, han quedado acreditadas a través de las pruebas que se ofrecen, y en virtud de esa relación entre las afirmaciones y la prueba, le están adelantando al Juez, claro en tono de petición, cual debe ser el sentido de la sentencia. Por ello puede considerarse con acierto que un alegato o conclusión representa un verdadero proyecto de sentencia favorable a la parte que la está formulando.

El juicio es la etapa por la cual el tribunal dicta la sentencia, puede no revestir mayor formalidad ni complicación de procedimiento. Así, por ejemplo en cierto tipo de juicios con tenden--

cias hacia la oralidad, como es el caso del juicio oral en materia civil, puede el Juez pronunciar su sentencia en la misma audiencia, una vez que las partes han alegado. En este tipo de procesos, la segunda etapa, o sea la del Juicio, es sumamente simple; en cambio esta etapa se vuelve más compleja en los casos en que los órganos judiciales de instrucción y de los de decisión son diferentes, porque entonces un Juez cierra la instrucción y manda el expediente al otro Juez, que es el Juez jurisdicente. También reviste mayor problemática el juicio, como segunda etapa del proceso, en el caso de tribunales colegiados o pluripersonales, en los cuales, generalmente, uno de los miembros de dicho tribunal suele ser el ponente o relator, o sea, el que debe presentar a los otros miembros del tribunal un proyecto de sentencia o resolución. Es fácil observar que en estos últimos casos el procedimiento para dictar la sentencia puede llegar a ser bastante complejo y formar una etapa demasiado larga.

En tribunales de composición colegiada o pluripersonal, lo normal es que la instrucción se lleve ante un sólo Juez, porque será problemático y difícil desenvolverla ante varios. Generalmente, cuando el asunto está listo para resolverse, es decir, cuando se cierra la instrucción, entonces el asunto se turna al miembro del Tribunal que será ponente o relator para que éste formule el proyecto de resolución y lo lleve a una junta o sesión en donde dicho proyecto será sometido y discutido a la votación de los miembros de ese tribunal. Si el proyecto es aprobado por unanimidad o por la mayoría de los miembros, entonces se convierte en --

sentencia; si tal proyecto es solamente aceptado - por una minoría de los miembros del tribunal, entonces se considera rechazado y deberá formularse un nuevo proyecto que recoja la opinión de la mayoría.

La etapa del Juicio en materia fiscal es regulado por los artículos 225 y siguientes, del Código de la materia, que dicen:

"Art. 225.- Instruido el proceso y declarados vistos los autos, el magistrado -- instructor formulará el proyecto de sentencia dentro de los quince días siguientes.

Los demás magistrados integrantes de la sala regional deberán emitir su voto dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se les entregue el proyecto.

Incluimos solamente el artículo anterior, ya que los demás artículos serán materia de otro inciso de la presente tesis.

b) Demanda de Nulidad.

Antes de entrar al estudio de la demanda de la negativa ficta ante el Tribunal Fiscal, oportuno hacer algunas consideraciones en torno al plazo de la interposición de la demanda:

Sabemos que el término de 90 días que consigna el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, para presumir tácitamente negativa la resolución de la autoridad fiscal, que no de respuesta a

la instancia de un particular, es un término de tolerancia para las autoridades fiscales y el parti-cular tiene derecho a iniciar juicio ante el Tribunal Fiscal en contra de la resolución de negativaficta en cualquier momento que lo estime pertinente después de los noventa días, mientras no exista resolución expresa y notificada, siempre que no haya optado por iniciar juicio de amparo por violación al artículo 8 constitucional; siendo libres - los particulares en ejercer o no tal derecho, por alguna de las vías señaladas.

El transcurso del plazo de los noventa días - que se fija a las autoridades para dar respuesta a la instancia del particular (en el caso de que - - otra ley no señale plazo distinto), no genera una obligación para el particular; quien puede elegir - entre el juicio ante el Tribunal o a la vía de Amparo. Antes de que existieran los preceptos mencionados se necesitaba acudir a un juicio de Amparo alegando la violación del artículo 8 Constitucional, para obligar a la autoridad a dictar una - resolución. A partir de la vigencia de dichos preceptos, si una autoridad no dicta resolución en 90 días y el particular cuenta ya con elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto del derecho que pretenda, puede desde luego iniciar un Juicio ante el Tribunal, planteando - la cuestión de fondo; puesto que se presume negativa la resolución de la autoridad, de acuerdo con - la ley, la sentencia que llegue a dictarse por el Tribunal Fiscal en el juicio respectivo, ya tendrá materia. En consecuencia, los preceptos de referencia al señalar el plazo de noventa días para - presumir la resolución negativa, sólo han fijado -

un término de tolerancia para las autoridades, a falta de otro plazo que fije la ley. Término de tolerancia que implica que, antes de los noventa días, no se puede presumir negativa la resolución ni iniciarse contienda de fondos; pero no llevan implícitos la idea de marcar un momento que obligue al particular a la iniciación del Juicio ante el Tribunal Fiscal, puesto que crea un derecho y no una obligación. Para mayor claridad, debe tenerse en cuenta que los términos procesales que fijan plazos para el ejercicio de las acciones, tienden a lograr la seguridad jurídica y una vez transcurridos dichos términos, la acción caduca y no puede renacer. Para demostrar que el particular no está obligado a iniciar el juicio en los casos de resolución negativa ficta, dentro de los quince días siguientes a los noventa de tolerancia, puede ponerse el siguiente ejemplo: mucho después de transcurridos los quince días siguientes a los noventa, si la autoridad no ha dictado una resolución, el particular puede iniciar juicio de Amparo por violación al artículo 8 constitucional y obtener de esa forma la resolución expresa. Si tal resolución expresa es contraria a sus intereses, el particular tiene indiscutiblemente el derecho de impugnarla ante el Tribunal, en cuanto al fondo, y como podría explicarse el ejercicio de su acción si se estimara extinguido el derecho del particular para debatir el fondo del asunto por el hecho de no haber iniciado el juicio dentro de los quince días siguientes a los noventa de tolerancia de la negativa ficta. Todavía puede agregarse que el artículo 192 del Código Fiscal de la Federación -- que señala el plazo de quince días para acudir ante el Tribunal en demanda, indica que dicho plazo-

empezará a correr el día siguiente a aquel en que se haya notificado la resolución impugnada.

En el caso de la resolución de negativa ficta, no puede hablarse de que exista notificación - por el hecho de que transcurra el plazo de tolerancia de los noventa días, pues la autoridad fiscal no queda impedida para dictar con posterioridad la resolución en uno o en otro sentido, es decir, en el caso de la negativa ficta, no hay notificación-formal de resolución adversa y por lo mismo el particular es libre de acudir al Amparo por violación al artículo 8 constitucional o al juicio ante el Tribunal Fiscal, debatiendo desde luego el fondo del asunto, según convenga a sus intereses, y en el momento que estime pertinente mientras no exista resolución expresa y debidamente notificada, de la autoridad fiscal.

Por lo que toca al artículo 192, en su parte conducente dice:

"Art. 192.- La demanda deberá ser presentada directamente ante la sala regional - en cuya circunscripción territorial radique que la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, o enviarse por correo - certificado si el actor tiene su domicilio fiscal fuera de la sede de la sala, - siempre y cuando el depósito se haga en el lugar en que reside aquél, en este caso se tendrá como fecha de presentación - del escrito respectivo la del día en que se entregue en la oficina de correos.

La presentación deberá hacerse dentro

de los quince días a aquel en que haya surtido efecto la notificación de dicha resolución, excepción hecha en 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 lo anterior se infiere que toda la demanda de nulidad de la negativa ficta, no le es aplicable lo de iniciar el Juicio ante el Tribunal Fiscal, dentro de los quince días siguientes a partir en que haya surtido sus efectos la resolución definitiva, por disponerlo así la ley de la materia.

Ahora bien, sabemos que tratándose de una negativa ficta exista virtualmente 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 particularidades de -- los juicios seguidos en contra de este tipo de resoluciones.

Las disposiciones que nos dan la pauta para establecer el procedimiento a seguir en el caso de impugnación de la negativa ficta ante el Tribunal Fiscal, son el artículo 195 en su parte final, el 204 también en su parte final y el 194 del Código Fiscal, que disponen textualmente:

"ART. 195.- El actor deberá acompañar -- con su instancia los documentos justificativos de su personalidad cuando no gestione a nombre propio, a menos que com-- pruebe que dicha personalidad ha sido re-- conocida en el procedimiento dentro del-- cual haya emanado la resolución que re-- clame. Igualmente, deberá presentar el documento en que conste la resolución o acto impugnado, o señalar el archivo o lugar en que se encuentren para ese efec-- to deberá identificar con toda precisión dicho documento. Si demanda la nulidad de una negativa ficta, deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

"ART. 204.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

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

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

En primer término, junto con la demanda debe 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 se desconoce.

Uno de los elementos más importantes que si debe contener la demanda en estos casos es de acreditar que la negativa ficta se ha configurado (ver, Cap. III). 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 plazo sin que la autoridad lo haya hecho.

c) La Contestación de la demanda y los fundamentos y motivos de la Negativa Ficta.

La contestación de la demanda es uno de los más importantes momentos en estos juicios, pues es aquí en donde la autoridad deberá fundar y motivar su negativa; tal como lo dispone la parte final del artículo 204 del Código Fiscal.

En contra de los fundamentos y motivos dados en la contestación a la demanda, el actor deberá señalar los conceptos de nulidad que serán ofrecidos por medio de la ampliación a la demanda a la

que se refiere el artículo 194.

Debe señalarse que mientras en el juicio de nulidad que se sigue en contra de una resolución expresa, la litis en el juicio administrativo, se forma por la resolución, demanda y contestación -- sin que las autoridades puedan cambiar los fundamentos de derecho de la resolución, en su escrito de contestación (art. 229 y 204 del C.F.).

El tribunal no puede admitir que la autoridad, al contestar la demanda apoye el acto impugnado en fundamentos que no expuso al emitirlo. En jurisprudencia del Pleno, de fecha 8 de noviembre de 1937, publicada en la revista de tesis jurisprudenciales, se estableció lo siguiente: "Fue, en efecto, la consideración especial de un principio de garantía de audiencia la que motivó la adopción de la jurisprudencia en cuestión; el reconocimiento de que el particular resultaría afectado en su derecho de defensa, si el tribunal reconociera la legalidad de la resolución reclamada, invocando -- preceptos diversos de los que sirvieron a la autoridad que la dictó para pronunciarla pues si el actor no conoció el acto administrativo con la fundamentación legal que finalmente le atribuyó la sentencia, no pudo estar en capacidad de impugnar dicha fundamentación en su demanda".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el artículo 149 de la Ley de Amparo, ha venido sosteniendo el criterio de que las autoridades no podrán ofrecer los fundamentos legales que hubieren omitido, ni variarlos en su informe justificado.

No está permitido a las autoridades responsa

bles corregir en su informe justificado la violación de la garantía constitucional en que hubieren incurrido, al no citar en el mandamiento o resolución reclamada, las disposiciones legales en que pudieren fundarse, porque tal manera de proceder priva al afectado de la oportunidad de defenderse en forma adecuada (tesis 569, Apéndice al tomo - - CXVIII).

Como puede observarse, el artículo 204 del Código Fiscal tiene como antecedente las tesis sostenidas por el Tribunal Fiscal de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, normas todas estas justificables, ya que si se aceptase que las autoridades cambien los fundamentos legales de las resoluciones impugnadas se dejaría al particular en estado de indefensión.

En caso de negativa ficta, la autoridad puede expresar los hechos y el derecho en que funde su contestación, ya que éstos no pueden ser cambiados, en virtud a que no existe ninguna resolución ni contestación impugnada, pues el particular ha demandado el silencio de la autoridad.

En los juicios seguidos en contra de las 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 se puede considerar que la demanda forme parte de la litis pues en ella no se expresan cuestiones de derecho, tales como concep-

tos de nulidad, sino que en estos casos únicamente tiene el objeto de ser medio por el cual se denuncie al Tribunal Fiscal la existencia de una negativa ficta cuya nulidad se reclama.

Para ilustrar los anteriores argumentos y -- asimismo fundamentarlas, en el sentido de que la -- autoridad no podrá modificar los argumentos señalados en la contestación de la demanda de nulidad de la negativa ficta, a continuación transcribo una -- resolución del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación:

"NEGATIVA FICTA. Solo puede fundar por -- la autoridad al contestar la demanda.- - Las autoridades al contestar la demanda de negativa ficta deben fundar y motivar el acto impugnado, porque el no hacerlo ocasiona la pérdida de la oportunidad -- procesal de fundar dicha negativa con -- posterioridad; de lo contrario, se des-- virtuaría el concepto de la negativa ficta y ocasionaría una violación al artículo 204 del Código Fiscal de la Federa-- ción".

Resolución de 4 de mayo de 1976. Juicio 509/75/5881/74. Rev. del T.F. -- año XL núm. 472 a 474, dictada durante el Segundo Trimestre de 1976.

De la anterior resolución se infiere, que -- tratándose de una negativa ficta se presume que es una resolución desfavorable para el particular, y al promoverse el juicio relativo, se presume la -- existencia de esa resolución desfavorable, pero se

ignora su contenido específico, el cual se conocerá en el momento en que al contestarse la demanda se expresan los hechos y el derecho en que se apoya de conformidad con lo previsto por el artículo 204 del Código Fiscal, lo que implica que se reserva al actor el derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación a la misma. Es decir, que si la autoridad al contestar la demanda se abstiene de fundar y motivar la negativa ficta, pierde todo derecho para hacerlo con posterioridad a la contestación de la demanda de la negativa ficta.

A mayor razón la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente ejecutoria:

"DEMANDA, AMPLIACION DE LA, EN MATERIA -- FISCAL.- El artículo 194 del Código Fiscal de la Federación sólo concede en forma expresa al actor el derecho de ampliar la demanda cuando los fundamentos de la resolución los conozca hasta el momento en que la propia demanda sea contestada, lo que no puede interpretarse en el sentido de que también se faculte a la autoridad para que, al rebatir los argumentos de la actora, invoque nuevas razones que justifiquen el acuerdo debatido, porque modificaría la litis que ya había quedado planteada, con la resolución impugnada, como sucede en materia contencioso-administrativa".

Revisión Fiscal 115/1959, Embotelladora la Favorita, S.A., junio 24 de 1963,

cinco votos. Ponente Mtro. Franco Carrero. Segunda Sala, Sexta Epoca, Vol. XC, Tercera Parte, pág. 19.

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 de que se pretenden combatir, como situaciones de hecho puede llegar a suceder que el particular conozca por otros medios o presuma cuales serán los fundamentos de la resolución y pretendan 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 respecto a la garantía de audiencia y por la interpretación del artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, que señala que en la sentencia se examinarán todos los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación tales conceptos de anulación si deberán estudiarse.

La contestación de la demanda, como ya se dijo, 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. Pero como se mencionó anteriormente, la autoridad no podrá cambiar los fundamentos contenidos en la contestación de la demanda, en documento posterior a ésta.

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

a) Puede ser que la autoridad conteste 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:

1.- Que la autoridad conteste en los términos indicados y que anexe copia de una resolución favorable al actor.

2.- 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 presentado en tiempo o que el peticionario no justificara su personalidad en el caso de que no - obrara a nombre propio.

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 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 cuatro 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 citado, 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 subpuntos. Si la autoridad contesta anexando 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 res-puesta 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 artículo 191, pues se -- trata de una resolución que no afecta los intere--ses 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 que -la autoridad no resuelva favorablemente al actor -como dice en la contestación, por lo que, en esta hipótesis debe prevalecer la presunción de que se ha contestado negativamente, ya que dicha presun-ción solo puede ceder ante prueba en contrario, debe seguirse la tramitación del juicio en todas sus

partes y finalmente declararse la nulidad de la negativa ficta o en su defecto reconocerse su vali--dez.

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 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 silen--cio 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 la 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 Código Fiscal.

d) Ampliación de la demanda.

Después de haber sido notificado y conocer - los argumentos que hace valer la autoridad en su - contestación de la demanda, el particular estará - en posibilidad de ampliar su demanda dentro de los

quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación, a lo 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, que es un acto procesal que el sujeto de la carga estará en aptitud de realizar y a la cual no puede ser obligado a -- forzado; al respecto resulta aplicable las siguientes tesis de la Justicia Federal y del Pleno:

"NEGATIVA FICTA, EL TRIBUNAL FISCAL ESTABLIGADO AL EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE -- OPOSICION AUN CUANDO EL ACTOR NO AMPLIE -- LA 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 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.

De lo anterior se infiere que aunque el actor no amplie su demanda de nulidad de la negativa ficta el Tribunal está obligado a analizar los puntos controvertidos de la demanda de nulidad ya que el artículo 229 del Código de la materia no hace ninguna excepción. Pero lo aconsejable es realizar la ampliación de la demanda, para evitar consecuencias perjudiciales a causa, en caso de que decidiera no realizarlo. La diferencia de la "Carga" con la "Obligación" procesal, es que si bien la primera puede tener consecuencias negativas en caso de no ser atendida, el sujeto de la misma no puede ser forzado o sancionado por no atenderla, cosa que si 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 justificada, y los que hubiesen comparecidos se nieguen a declarar serán apercibidos por el Tribunal. Los medios de apremio que el mismo ordenamiento faculta al Tribunal a imponer son base al artículo 59: Multa hasta de mil pesos; y el auxilio de la fuerza pública, y en caso de que fuere insuficiente al apremio se podrá proceder contra el rebelde por el 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 excep--

ciones", difiere sustancialmente de las verdaderas obligaciones en la medida de que nadie puede ser -apercibido por no probar sus acciones o excepciones y en el peor de los casos lo que puede suceder al que pruebe es que el negocio se resuelva en contra de sus intereses, ya sea en sentido de pretensión o excepción.

Una vez claramente determinado la diferencia entre carga y obligación procesal 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 la tesis - que sustenta el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación:

"NEGATIVA FICTA. DERECHOS QUE EMANAN DE - ELLA.- La falta de resolución, dentro del término que se fija en 90 días, respecto de la instancia del particular, es lo que da derecho a éste, no ha obtener de la autoridad, que se dicte dentro de determinado plazo, el acuerdo que corresponda sino que a este Tribunal examine el problema - en cuanto al fondo y establezca si la negativa de la autoridad a reconocer el derecho del demandante es legal. En tal -- virtud, corresponde al actor probar que - la indicada negativa es infundada, apor--tando al efecto todos aquellos elementos de prueba que pongan de manifiesto la ilegalidad de la misma y la existencia del - derecho que pretende.

Expediente número 402/60. Bertha Pin--

zon. M. Vs. Dirección General de Ingresos Mercantiles y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Rev. del T.F. -- año XXIV. Tercer Trimestre núm. 283 al 285. Julio a Septiembre de 1960.

Rompiendo con el orden lógico y numérico que sigue en el inciso anterior, trataré en primer término lo relativo al inciso c), en el que la autoridad contesta refiriéndose al fondo por ser 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 ficta, en cuanto al fondo mismo de la cuestión solicitada por el actor, señalando disposiciones legales la autoridad tendrá no solo que señalarlas sino que adecuar la conducta del sujeto pasivo a las razones por las cuales la respuesta a tal solicitud debe ser negativa, de lo contrario el juzgador tendrá que declarar la nulidad de la negativa ficta; pero el caso es que la autoridad si cumplió con todos estos requisitos, para lo cual el actor tendrá la carga de la prueba al ampliar la demanda y en caso de hacerlo deberá dar en la ampliación conceptos de nulidad que combaten los fundamentos y motivos dados por la autoridad demostrando que jurídicamente la conducta 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.

Pero 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 y pasando el plazo de 45 días no resuelva el recurso, el particular podrá acudir al Tribunal Fiscal demandando la nulidad de una negativa ficta; para lo cual la autoridad, por lo regular hará valer que el recurso administrativo fue presentado extemporáneamente y solicitará su sobreseimiento al Tribunal, lo cual no es procedente como lo demuestra la siguiente resolución del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, que a continuación se transcribe:

"NEGATIVA FICTA. IMPROCEDENCIA DEL SOBRESSEIMIENTO. Por extemporaneidad en el recurso de inconformidad.- La negativa ficta no puede tener efectos procedimentales porque de acuerdo con el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación sólo puede resolverse el debate en cuanto al fondo;- por esta razón, es incorrecto que el Instituto Mexicano del Seguro Social pretenda, al contestar la demanda, que se declare el sobreseimiento del juicio de nulidad porque el recurso de inconformidad - que se intentó inicialmente ante el Consejo Técnico del organismo, fue extemporáneo.

Juicio 363/75/21/73. Resolución del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, de 7 de Junio de 1977. Boletín Mensual de Resoluciones y Sentencias.- Núm. 6, Junio de 1977.

Ahora bien, en el caso de que el actor no -- pruebe su acción deberá reconocerse la validez de la negativa ficta con los fundamentos y motivos da dos en la contestación.

El inciso b) es 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 desecha-- miento 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 instan-- cia 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 inci-- so radica en determinar cuales son los efectos de la declaratoria de nulidad que pueda darse respec-- to de una negativa de este tipo; en principio hay-- dos posibilidades a esta cuestión:

- 1.- Que se haga un paralelismo exacto con -- los efectos de una sentencia que declara la nuli-- dad de una resolución expresa que haya tenido el -- mismo contenido de la negativa ficta, es decir, de sechar la instancia. En esta solución los efectos de la instancia serán ordenar a la autoridad admi-- nistrativa que admita la instancia que fue desecha-- da, en virtud de que si cumple con los requisitos-- de procedibilidad respectivos y que en su oportuni-- dad dicte la resolución de fondo.

2.- Que los efectos de la sentencia no se re fueran únicamente a la admisión de la instancia, - sino que se vinculen directamente al fondo del - - asunto, es decir, que la nulidad de la negativa -- ficta que se funda en la falta de requisitos de - procedibilidad de la instancia tenga por efectos - el de nulificar la negativa configurada no sólo pa - ra que la autoridad admita la instancia del parti - cular, sino directamente para que le conceda lo so llicitado.

En apariencia, la primera solución parece -- acertada, pues si la autoridad al contestar la de - manda le dió a su negativa el contenido de un dese - chamiento, el efecto de nulificar ese desechamien - to parece que debería ser la admisión de la instan - cia del particular, sin embargo esta solución es - sólo aparentemente lo más conveniente, y sostener - lo lleva a la ruptura total del sistema lógico que impera en la regulación de la negativa ficta e in - cluso lleva a desvirtuar toda la razón de ser de - la figura.

e) La sentencia y sus efectos.

En este inciso se estudiará la sentencia y - sus efectos, con respecto a la declaración de la - nulidad de la negativa ficta, para lo cual se se - guirán las ideas del inciso anterior, ya que son - las primisas que llevan a declarar la sentencia en determinado sentido.

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 la instancia del particular, todo el -- sentido de la figura, que es evitar el estado de - incertidumbre de los particulares ante las instan- cias no resueltas por las autoridades se perdería, pues la autoridad podría burlar el objeto de la fi- gura, y burlar el contenido de la garantía consa- grada en el artículo 8 Constitucional señalando - siempre en su contestación a la demanda que la ne- gativa tiene el contenido de un desechamiento y lo peor que le podría suceder, si se declarare la nu- lidad de la misma, es que se viera obligada a admi- tir la instancia del particular, con lo que éste - no habría avanzado absolutamente nada con la inter- posición del Juicio y la sentencia declaratoria de nulidad.

Lógicamente no puede ser posible que el le- gislador 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 jurí- dicas es acudir a los motivos y razones que tuvo - el propio Legislador al crear la norma, para desen- trañar su alcance y contenidos verdaderos. En el- presente caso acudiremos a la exposición de moti- vos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ordena- miento que en su artículo 16 contiene una disposi- ción igual en su esencia al artículo 92 del Código Fiscal de la Federación vigente; la exposición de- motivos de esta ley dice textualmente:

"La nulidad se pronunciará siempre res--

pecto de alguna resolución. Esta será -
expuesta o tácita en los casos de silen-
cio de las autoridades. El crear una --
ficción para el silencio de las autoridada
des está ya consagrada en la legislación
Europea y la ley la adopta de acuerdo, -
además con las últimas orientaciones de-
la doctrina. Es claro que como los artí-
culos 8 y 16 Constitucional obligan a to
das las autoridades a respetar el dere--
cho de petición y a fundar y motivar le-
galmente sus decisiones, una ley secunda
ria, como la que se promulga no puede co
artar el derecho de los particulares pa-
ra acudir en Amparo por la 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 fun-
damentos legales del acuerdo que dicten.
No es el objeto de la ley, pues, reducir
o limitar esa garantía sino, por el con-
trario, el de concederle una protección-
más eficaz cuando por las circunstancias
del caso, que al particular toca apre-
ciar, si éste cuenta ya con los elemen--
tos para iniciar la defensa jurisdiccio-
nal de sus intereses controvertidos a pe-
sar del silencio de las autoridades.

En el estado presente de la legisla--
ción, el particular está siempre obliga-
do ante la negativa de la autoridad, a -
pedir un primer Amparo para obtener una-
respuesta fundada y, cuando ésta le es -

desfavorable, se ve en la necesidad de -
iniciar un segundo procedimiento en el -
que se examinen los problemas de fondo.-
La ley no hace otra cosa sino dar al par-
ticular 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 especia-
les de cada caso y de la apreciación que
libremente haga el interesado que le es-
más ventajoso, para 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 Legis-
lador al crear la figura de la negativa ficta fue-
la de que el particular tuviera un medio de ini- -
ciar la defensa de sus intereses directamente res-
pecto 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 la presente tesis. Y lo que permite in-
ferir que lo que se propuso el Legislador es que -
el Juicio de Nulidad en contra de una negativa fic-
ta se refiere siempre al fondo del negocio. El --
sentido verdadero de la figura es que si la autori-
dad administrativa por indolencia no ejercitó su -
facultad de decidir sobre la instancia del particu-
lar, la misma autoridad sea llevada a un Juicio en
el que ya no será autoridad decisoria sino una par-
te más en el proceso, 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 y del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, que refuerzan esta interpretación:

"NEGATIVA FICTA. CUESTIONES DE FONDO - -
PLANTEADAS. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DEBE EXAMINARLAS CUANDO SE CONGURA.- 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, transcurrir un término mayor de noventa días sin que aquella 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; 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, - - quien 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 interpuesto ante la misma, - 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 hacerlo para el efecto de que se admita la Inconformidad, desvirtuando 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 expuestas por el actor en -- sus escritos de Inconformidad formulados en contra de los propios créditos fiscales".

Séptima Epoca. Tercera Parte Vol. - - LXII, pág. 35. A.R. 269, 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 TRATANDOSE DE.- -
Cuando ante el Tribunal Fiscal de la Fe-
deración se impugna una negativa ficta,-
la sentencia respectiva debe versar so-
bre las cuestiones de fondo que se hayan
planteado en la demanda y no sobre la --
procedencia o la improcedencia del sobre
seimiento del Recurso de Inconformidad;-
por tanto no procede declarar la nulidad
de la resolución impugnada para el efec-
to 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 im--
portantes sostenidos por el Tercer -
Tribunal Colegiado en Materia Adminis-
trativa del Primer Circuito, Publica-
dos en el Informe Rendido a la Supre-
ma Corte de Justicia de la Nación, -
por su Presidente al terminar el año-
de 1976. Tercera Parte, pág. 207.

"NEGATIVA FICTA. DERECHOS QUE EMANAN DE-
ELLA.- La falta de resolución, dentro de
un término que se fija en noventa días,-
respecto de la instancia del particular,
es lo que da derecho a éste, no a obte--
ner de la autoridad, que se dicte dentro
del determinado plazo el acuerdo que co-

rresponda, sino a que este Tribunal examine el problema en cuanto al fondo y establezca si la negativa de la autoridad a reconocer el derecho del demandante es legal. En tal virtud, corresponde al actor probar que la indicada negativa es infundada, aportando al efecto todos - - aquellos elementos de prueba que ponga de manifiesto la ilegalidad de la misma y la existencia del derecho que pretende".

Expediente No. 402/60. Bertha Pinzón-M. Vs. Dirección General de Ingresos-Mercantiles y Secretaría de Hacienda y Crédito Público Rev. del T.F., año-XXIV. Tercer Trimestre números 283 al 285, Julio a Septiembre de 1960.

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

Lo anterior no quiere decir que la autoridad no puede 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 plantear tanto las cuestiones de procedibilidad, si las hay, como las de fondo pues si únicamente plantea las primeras, se arriesga a plantear solo un argumento, ya que en caso de dichas cuestiones sean desvirtuadas

por el particular en su ampliación de la demanda, - el Tribunal, al juzgar el fondo del asunto deberá nulificar la negativa también con respecto al fondo por su absoluta falta de fundamentos y motivos.

De 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 en este inciso sobre los efectos de las sentencias que declaren la nulidad de las negativas fictas a las que la autoridad les haya dado el contenido de un desechamiento deben ser que la nulidad se refiera tanto al aspecto del desechamiento como al fondo del negocio.

Ahora bien, los efectos de la sentencia en caso de que el actor en la ampliación de la demanda y durante la audiencia no desvirtuen los fundamentos de la negativa ficta, ésta será la de declarar la validez de la negativa ficta.

Todas las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deberán estar fundadas en derecho, - como lo dispone el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, que a continuación se transcribe:

"Art. 229.- Las sentencias del Tribunal-

Fiscal de la Federación se fundarán en - derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con -- claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias - que no admitan recurso”.

El artículo transcrito, menciona en su primera hipótesis los diversos aspectos que la sentencia dictada en los juicios de nulidad, debe contener:

a) Debe fundarse en derecho, es decir, - debe mencionar los preceptos de la ley - ordinaria en los que se apoye; dichos -- preceptos deben ser precisamente los que prevean las situaciones a las que se - - aplican.

b) Debe contener el examen o el análisis de todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución impugnada, en el caso de negativa ficta se constrañe - a la contestación de la demanda por la - autoridad y a la aplicación de ella, por el actor. Dicho examen o estudio, viene a ser lo que jurídicamente se conoce con el nombre de motivación, que es un requisito que el artículo 16 de la Constitución Federal exige para todos los actos de molestia que la autoridad cause aún - particular. Esto es, motivar un acto expresar las consideraciones relativas a las circunstancias y modalidades de he--

cho en virtud de las cuales la autoridad encuadra o adecua el caso concreto a la hipótesis legal que invoca como fundamento. El análisis que el Tribunal Fiscal, hace al examinar los puntos de la controversia, debe contener una resolución sucinta de los hechos que constituyen la litis, de las consideraciones del valor de todas y a cada una de las pruebas y argumentos ofrecidos y rendidos, estimadas aisladamente o en su conjunto, analizando lógica y jurídicamente con toda acuciosidad los puntos controvertidos de la resolución cuya nulidad se demanda, estudiando si fue dictada aplicando exactamente o no la ley ordinaria y, exponiendo las pretensiones del actor y los puntos de vista de la autoridad o autoridades demandadas. Cuidará el Tribunal de cumplir con los requisitos a que obliga la constitución general de la República, en sus artículos 14 y 16, los que disponen en sus partes relativas que: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho" y que nadie "Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...".

c) La sentencia por último y después de hacer el análisis mencionado, debe contener en sus puntos resolutivos la expresión clara y precisa de los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.

Ahora bien, el artículo 229 del Código de la materia es omiso en su texto, porque no dispone -- que la sentencia estudie las pruebas rendidas por las partes, pues sólo se refiere a que se haga un estudio de todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución impugnada, en materia de negativa ficta existe la presunción que la resolución es en sentido negativo por lo que la autoridad deberá fundar su negativa en la contestación a la demanda, pero por otro lado, tal estudio implica necesariamente en el examen de las pruebas, de su resultado y de su eficacia probatoria.

El artículo 22 del Código Federal de Procedimientos Civiles es más explícito, porque literalmente dice:

"Art. 222.- Las sentencias contendrán, - además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo en ellas los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del Tribunal, y fijando en su caso el plazo dentro del cual - deben cumplirse".

Conteniendo los mismos principios, el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, dispone:

"Art. 81.- Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos".

Los tres artículos transcritos, reconocen lo que doctrinariamente se le conoce como, congruencia de las sentencias; la palabra congruencia jurídicamente significa el acuerdo que debe existir entre el fallo del Tribunal tanto en su parte considerativa, como en la parte resolutive, con las pretensiones de las partes. El Tribunal no puede dejar de resolver sobre algunas de ellas, o resolver sobre un punto no planteado en la controversia, -- porque entonces violaría el principio de congruencia mencionado.

Alfredo Roceo, el eminente tratadista Italia no dice: "Es pues, principio general que la sentencia debe corresponder a la acción. Este principio se desarrolla en una doble dirección. Implica:

a) Que el Juez debe pronunciar sobre todo lo que se pide y sólo lo que se pide, o sea, sobre todas las demandas sometidas a un examen y sólo sobre éstas.

b) Que el Juez debe dictar su fallo basándose en todos los elementos de hecho aportados en apoyo de las pretensiones hechas valer por las partes en sus demandas, y sólo basándose en tales elementos".

El punto de vista de Rocco coincide con el viejo proverbio latino que reza: *Sententia debet esse conformis libello, ne eat iudex ultra petitum...*

Rocco opina además que "el principio de la correlación entre acción y sentencia.. Se resuelve en el fondo, en el principio de la identidad entre el objeto de la acción y el objeto de la sentencia".

Ahora bien, dentro de la técnica del procedimiento fiscal, el principio de congruencia de las sentencias, no sino una proyección del principio de congruencia en general, y que lógicamente va de terminando las distintas etapas del proceso, porque exige al actor que la demanda deberá contener entre otras cosas la resolución o procedimientos que impugne, a la autoridad o autoridades demandadas, los hechos y fundamentos de derecho en que apoye su reclamación y las pruebas que se propongan rendir (art. 193 del C.F.); además deberá acreditar su personalidad y deberá presentar el documento en que conste la resolución del acto impugnado o en su defecto señalar el archivo o lugar en que se encuentre (art. 195 C.F.). En la demanda de nulidad de la negativa ficta, solamente se deberá acompañar la copia de instancia, ya que el actor denuncia la existencia de una negativa ficta y

por lo tanto desconoce el contenido y fundamento - de la resolución tácita, y corrido la demanda la - autoridad deberá fundar y motivar la existencia de la negativa ficta, para que el demandado pueda dar contestación en la ampliación de la demanda.

En el capítulo referente a las pruebas del - Código Fiscal establece en su artículo 214 que: -- "En los juicios que se tramiten ante el Tribunal - Fiscal serán admisibles toda clase de pruebas, - - excepto la de confesión de las autoridades y las - que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad de-- mandada en el procedimiento administrativo, salvo- que en éste no se le hubiere dado oportunidad razo- nable de hacerlo...". Y el 215 del mismo ordena-- miento dispone que: "Las salas tendrán facultad pa- ra ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos o pa- ra acordar la exhibición de cualquier documento".

Como se desprende de los artículos citados, - durante todo el procedimiento se va actualizando y aplicando el principio de congruencia, de modo que no se planteen cuestiones ajenas a la litis; que - sólo se ofrezcan y rindan pruebas con relación a - los puntos cuestionados y que la sentencia resuel- va sobre todas las pretensiones que han sido obje- to del debate. Esto no es sino la proyección de - un silogismo jurídico que se forma con los elemen- tos de: a) Demanda y Contestación, b) Pruebas Ren- didas y c) Sentencia.

Así lo reconoce el artículo 229 en comento, - y que en lo conducente dispone que: "Las senten- - cias del Tribunal Fiscal de la Federación se funda- rán en derecho y examinarán todos y cada uno de -- los puntos controvertidos de la resolución, la de-

manda y la contestación (y la ampliación de la demanda en caso de negativa ficta) en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez - se reconozca..."; y aun cuando el concepto fue omiso respecto al análisis de pruebas, como antes que dó dicho el Tribunal no puede dejar de estudiarlas porque de otra manera, no podrá resolverse jurídicamente sobre los puntos de controversia, ni arribar a conclusiones de uno u otro sentido.

Para que el Tribunal pueda fijar los puntos de controversia de un juicio, debe hacer una relación sucinta de lo pedido por el actor y de lo manifestado por él o por los demandados, esto es, como sostiene Francisco Lerdo de Tejada, en sus comentarios al Código Fiscal de la Federación, debe hacer una historia de los hechos del actor (relación sucinta de la demanda, contestación y demás acciones importantes), y exposición de los "Considerandos" y relación de los puntos resolutivos de la Sala respecto de los puntos rebatidos. Para poder emitir una sentencia apegada a derecho. En el caso del presente estudio, la sentencia de declarar la nulidad de la negativa ficta, o en su defecto declarar la validez de ésta, cumpliendo para -- ello con el principio de congruencia de las sentencias.

CONCLUSIONES:

De todo lo anteriormente expuesto se puede concluir lo siguiente:

1.- Nuestra Carta Magna constituye la piedra angular de nuestro sistema jurídico, ya que contiene las bases legales para el desenvolvimiento de las relaciones, entre gobernado y gobernante, la organización del Estado mismo, asimismo de ella derivan todos los ordenamientos vigentes en nuestro sistema jurídico. También señala el marco jurídico dentro del cual el Estado podrá desenvolverse, para el cumplimiento de sus funciones; así como los requisitos esenciales para que la autoridad pueda, en un momento dado, afectar los intereses del particular, siempre y cuando cumpla con los requisitos señalados en la propia Constitución.

2.- Nuestro Máximo Ordenamiento, para efectos del presente estudio se divide en: a) Garantías de Libertad, b) Garantías del Orden Jurídico, c) Garantías de Procedimiento. Se llegó a situar al artículo 8 Constitucional dentro de las garantías de libertad, ya que constituye una facultad que posee el ciudadano mexicano, de poder dirigirse a cualquier autoridad y recibir de ésta la contestación debida. Cabe mencionar que se abarcaron las tres divisiones propuestas, en virtud de que la Constitución es un todo, y la garantía de la libertad forma parte de ese todo, por lo cual fué necesario realizar un breve análisis de la Constitución.

3.- El artículo 8 Constitucional contiene una facultad, poco estudiada, y que a su vez escasamente

reglamentada. Pero aquí deriva el silencio de la administración y por consecuencia la "Negativa Ficta".

4.- El silencio de la administración, como su nombre lo indica es la falta total de acto, es decir, la falta de la manifestación volitiva de la autoridad, lo que se traduce en una incertidumbre por -- parte del particular.

5.- El dar efectos en sentido negativo, al silencio de la administración, como se ha manifestado - en el presente estudio, deberá establecerse expresamente en el ordenamiento aplicable al caso concreto; y por ningún motivo dar el efecto negativo en base a una mera presunción.

6.- La negativa ficta, es la figura que surge a -- consecuencia de la absoluta falta de manifestación de la voluntad de la autoridad, y que se le da el efecto de ser en sentido de negar lo solicitado en la instancia que dirigió el particular a la autoridad, por disposición expresa del artículo 92 del - Código Fiscal de la Federación.

7.- La negativa ficta en materia fiscal se encuentra regulada por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala el plazo improrrogable de 90 días, para que la autoridad fiscal de contestación a la instancia del particular, salvo que la ley respectiva señale otro término.

8.- A consecuencia de no dar contestación a la instancia del particular, en el plazo señalado, el interesado podrá acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en demanda de nulidad de la negativa ficta, cuando la considere violatoria de la ley y a sus intereses.

9.- En la demanda de nulidad de la negativa ficta, el actor no podrá ofrecer conceptos de violación, en razón de que se desconocen, ya que hasta este momento no existe manifestación alguna por parte de la autoridad, y solo se presume legalmente que la resolución ha sido en sentido negativo. Por lo tanto la demanda se concretará a denunciar la configuración de una resolución negativa ficta, ante el Tribunal Fiscal.

10.- Después de haber corrido traslado de la demanda de la negativa ficta, a la autoridad, ésta dará contestación ofreciendo los argumentos para fundamentar su negativa ficta o en su defecto aceptar lo solicitado por el particular en su instancia.

11.- Ofrecida la contestación por parte de la autoridad, el actor estará en aptitud de ampliar su demanda, en razón de conocer, en este momento procesal los fundamentos y motivos de la negativa ficta, con lo que el promovente de la nulidad de la negativa ficta, podrá argumentar razonamientos jurídicos por desvirtuar lo manifestado por la autoridad.

12.- El Tribunal Fiscal de la Federación, en la sentencia que dicte al respecto analizará, como lo ordena el artículo 229 del Código Fiscal, todos los puntos de controversia, aunque el actor no amplíe su demanda; lo que conducirá al juzgador a declarar la nulidad de la negativa ficta o en su defecto a reconocer su validez.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición Porrúa. - México 1970.
- 2.- Becerra Bautista, El Proceso Civil en México. Sexta Edición Porrúa México, 1977.
- 3.- Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales. - Sexta Edición Porrúa México, 1970.
- 4.- Carrillo Flores Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición, Porrúa México, 1973.
- 5.- Castro Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo, Segunda Edición, Porrúa México, 1978.
- 6.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Décima Quinta Edición Porrúa México, 1973.
- 7.- García Maynes, Introducción al Estudio del Derecho, Décima Quinta Edición, Porrúa México, - 1975.
- 8.- Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, Primera Edición, Textos Universitarios -- 1976.
- 9.- González Cosío Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Primera Edición, Porrúa, 1976.

- 10.- Lerdo de Tejada Francisco, Código Fiscal de la Federación, Tercera Edición, IEESA, 1977.
- 11.- Montiel y Duarte Isidro, Estudio Sobre Garantías Individuales, Tercera Edición, Porrúa México, 1979.
- 12.- Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Novena Edición, Porrúa México, 1976.
- 13.- Preciado Hernández Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, Novena Edición, Jus México, 1978.
- 14.- Rodríguez Ramón, Derecho Constitucional, Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México. 1978.
- 15.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Octava Edición, Porrúa México, 1977 (Dos Tomos).

REVISTAS.

- 1.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Resoluciones y Sentencias Dictadas Durante el Segundo Trimestre de 1976. Año XL, números 472 a 474. México 1976.
- 2.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Resoluciones y Sentencias Dictadas Durante el Tercer Trimestre de 1976 Año XL, números 475 a 477, México 1976.

- 3.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Resoluciones y Sentencias Dictadas Durante el Cuarto Trimestre de 1976 Año XL, números 478- a 480, México 1976.
- 4.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Resoluciones y Sentencias Dictadas Durante el Primer Trimestre de 1976 Año XL, números 469- a 471, México 1976.