

641
29j

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



**LA NEGATIVA FICTA DE LAS AUTORIDADES
FISCALES Y ADMINISTRATIVAS FEDERALES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HECTOR FERNANDO T. PARRA CARMONA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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 está 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.

T E M A R I O

LA NEGATIVA FICTA DE LAS AUTORIDADES FISCALES Y ADMINISTRATIVAS FEDERALES

I.	AUTORIDADES EN DERECHO PUBLICO.-----	1
	a). Administrativas;	
	b). Fiscales; y	
	c). Jurisdiccionales o Tribunales Administra- tivos.	
II.	REQUISITOS Y NATURALEZA DE LA RESOLUCION NEGA- TIVA FICTA.-----	39
III.	EFFECTOS PRODUCIDOS POR LA RESOLUCION NEGATIVA - FICTA -----	55
	a). Efectos que afectan al particular; y	
	b). Efectos que afectan al Estado.	
IV.	SUJETOS EN LOS QUE SE REFLEJAN LAS CONSECUEN-- CIAS DE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA.-----	62
V.	ORGANISMOS A QUIENES SE LES PUEDE IMPUTAR LA - RESOLUCION NEGATIVA FICTA -----	64
	a). Administrativas;	
	b). Fiscales; y	
	c). Jurisdiccionales o Tribunales Administra- tivos.	

VI. CONSECUENCIAS AL CONFIGURARSE LA RESOLUCION
NEGATIVA FICTA. ----- 70

- a). Defensa Jurisdiccional;
- b). Simple Sanción;
- c). Preclusión del Derecho de Autoridad; y
- d). Resolución del Derecho de Petición;
Artículo 8o. Constitucional.

VII. CONCLUSIONES. ----- 105

C A P I T U L O 1

AUTORIDADES EN DERECHO PUBLICO

- a). Administrativas;
- b). Fiscales; y
- c). Jurisdiccionales o Tribunales Administrativos.

Las autoridades en derecho público, han sido definidas por algunos autores como: "Los órganos que tienen facultades de decisión y ejecución, o alguna de ellas por separado"; pero para llegar a este concepto de autoridad, se hace necesario efectuar un breve análisis de lo que es derecho público, y para tal efecto, podemos acogernos a la definición que nos da el tratadista Miguel Villoro Torazo (1), que contempla cinco casos específicos de diferencias básicas, mediante los cuales se llega a la conclusión determinante de las características del derecho público, en contraposición de los aspectos esenciales del derecho privado, a saber:

(1). Villoro Torazo, Miguel.- Derecho Público y Derecho Privado, trabajo publicado en el volumen de Estudios en Homenaje al XXV Aniversario del Doctorado en Derecho.- Facultad de Derecho.- UNAM.- 1975.- págs. 415 a 438.

1. En cuanto a su contenido y materia;
2. En cuanto a sus relaciones reguladas;
3. En cuanto a su criterio filosófico aplicable;
4. En cuanto a sus características de las actuaciones jurídicas; y
5. En cuanto a su modo de operar.

De estos casos específicos de diferencias básicas - que realiza Villoro Torazo, se aprecia con claridad la distinción que tienen las grandes ramas del derecho, que son, el derecho público y el derecho privado, y así tenemos, el planteamiento siguiente:

1. En cuanto a su contenido y materia.

"El Derecho Público abarca todas las normas que se refieren a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales, y las relaciones de éstos con los particulares".

"El Derecho Privado abarca las normas por las que se ejercita la responsabilidad de los particulares en los límites creadores que les reconoce el Estado, por medio del principio de autonomía de la voluntad".

2. En cuanto a las relaciones que regula.

"Serán públicas, aquellas en que intervenga como -- sujeto activo o como sujeto pasivo el Estado (claro esta, por medio de algún órgano), y en su calidad de Estado".

"Serán privadas, todas aquellas en que el sujeto -- activo, como el sujeto pasivo, son particulares, actuando como tales. En el momento que un particular actúa como _concesión del Estado, la relación es de derecho público, pues en ella está presente el Estado, en cuanto a Esta--do, aunque sea una presencia delegada".

3. En cuanto a su criterio filosófico aplicable.

"El Derecho Público está regido por la justicia de _subordinación y por la justicia institucional, que tiene como fin regular los derechos y los deberes de las diver_sas instituciones estatales entre sí, y con vistas a que sirvan al bien común, y al bien individual de todos los _miembros de la sociedad".

"El derecho Privado está regido por la justicia de _subordinación, que es aquella especie de justicia, que - tiene como fin inmediato el bien de los individuos o par

ticulares, y como límite del bien común".

4. En cuanto a las características de las actuaciones jurídicas.

"Serán públicas, todas aquellas que se realicen a nombre del Estado y en ejercicio de la soberanía".

"Serán privadas, las que realicen los particulares, en el ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad".

5. En cuanto a su modo de operar.

"En el derecho público, está presente el Estado, en cuanto a Estado, es claro, que su presencia imprime su actuación de imperiosidad, que se manifiesta en dos formas:

- a). Coactividad.- Que tiene la posibilidad de usar la fuerza para imponer su solución; y
- b). La ausencia de conducta de la otra parte.- Cuando esta es una persona (física o moral) particular".

"En el derecho privado, tiene su fundamento en la libertad responsable de los individuos".

De los anteriores casos específicos de diferencias

básicas de las dos grandes ramas del derecho, según Villoro Torazo (2), se llega a los conceptos de derecho público y derecho privado, de la siguiente forma:

"Derecho Público, Concepto de.- Es el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado, y su actitud encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervenga en relación con los particulares, con el carácter de autoridad".

"Derecho Privado, Concepto de.- Es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares, entre sí, y aquellos en los que el Estado intervenga, y en lo que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público".

En este orden de ideas, es preponderante el hecho intrínseco, que en ambas definiciones, y dentro de su contenido, surjan dos elementos, los cuales son importantes para el objeto de nuestro estudio que son Estado y Autoridad.

Según el Doctor Miguel Acosta Romero (3), el concepto de Estado es:

(2). Op cit.- págs. 415 a 438.

(3). Acosta Romero, Miguel Dr.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- 3a. Ed. México, 1981.- págs. 68.

"La organización política de una sociedad humana, - establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".

Este elemento Estado, se desprende del derecho público, y del mismo, el Doctor Acosta Romero (4), en número de seis sus elementos constitutivos, a saber:

1. Una sociedad humana, que está; (población).
2. Establecida en un territorio determinado; (jurisdicción).
3. Bajo un régimen jurídico, con;
4. Independencia y autodeterminación, cuenta con; (soberanía).
5. Organos de gobierno y administración, y que; (autoridad).
6. Persiguen determinados fines, mediante actividades concretas. (impositividad y coactividad).

Como el objeto de nuestro estudio es el de tratar - de precisar, en este capítulo en particular, los alcances y límites de las autoridades administrativas, fiscales, jurisdiccionales o tribunales administrativos, se -

(4). Op cit. pág. 68.

hace necesario tener un concepto claro de lo que entende mos por Organo de Gobierno y Organo de Administración o Unidad Administrativa, y para ello el Doctor Accsta Romero (5), al respecto nos proporciona ambos conceptos al tener de lo siguiente:

"Organo de Estado, o de Gobierno.- Es el conjunto de elementos materiales y personales, con estructura jurídica y competencia, para realizar una determinada actividad del Estado".

"Organo de la Administración Pública o Unidad Administrativa.- Es el conjunto de elementos personales --- y materiales, con estructura jurídica, que le otorga --- competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo, y que desde el punto de vista orgánico de pende de éste".

De los elementos constitutivos del Estado, solamente es de nuestro particular interés, el efectuar un somero análisis sobre los organos de gobierno y de administración, que en última instancia, son los que van a determinar a la autoridad, que es el objeto de nuestro estudio en el presente capítulo, y que es precisamente en donde descansa la actividad del Estado.

(5). Op cit.- pág. 68

De acuerdo con los elementos constitutivos del Estado, vamos a estudiar en forma específica el elemento 5, o sea, --- los órganos de gobierno y de administración, que como antes ya hablamos apuntado, es la autoridad, en sus diversas modalidades, según su función, como lo son: administrativas, fiscales y jurisdiccionales o tribunales administrativos, que es en donde se encuentra instiluida la actividad del Estado, ahora bien, en cuanto a los elementos personales, son los que tienen delegadas las facultades de decisión y de ejecución, y que de acuerdo con la estructura orgánica del estado moderno, éstas pueden ser facultadas para gobernar o administrar, dicho de otra manera, tiene la facultad y atribución de decisión y de ejecución; el Doctor Ignacio Burgoa O. (6), nos da un concepto de lo que debemos entender por autoridad, -- y al respecto dice:

"Autoridad.- Es aquel órgano estatal de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o la extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de forma imperativa".

(6). Burgoa O., Ignacio.- "Juicio de Amparo".- Editorial Porrúa, S.A.- 5a. Ed.- México.- 1966.- págs. 298 y 299.

El Maestro Gabino Fraga (7), cuando establece el -- concepto de autoridad, como órgano administrativo dice:

"Cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se está frente a un -- órgano de autoridad".

El mismo Maestro Gabino Fraga (8), también nos proporciona un criterio de división de los órganos administrativos, el cual se particulariza, por una clasificación de acuerdo con la naturaleza de las facultades que le son atribuidas, dándoles un carácter determinado, a saber:

- a). Las que tienen carácter de autoridades, pueden concentrar sus facultades de decisión y - ejecución, o bien, sólo pueden tener facultades de decisión, en virtud de que las facultades de ejecución de sus determinaciones, las puede realizar otro órgano diferente; y
- b). Cuando las facultades atribuidas a un órgano, se reducen para auxiliar, en cuanto a la competencia, de otras autoridades, y para preparar los elementos necesarios, a fin de que -- éstas, estén en la posibilidad de tomar sus -- determinaciones, entonces se está ante la -- posibilidad de tomar sus determinaciones, entonces se estará ante el concepto de órgano - auxiliar.

A partir de los dos conceptos de autoridad que anteceden, nos atrevemos a afirmar, que dentro de la organización del estado, está constituido por órganos ad--

- (7). Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- 7a. Ed.- Tomo II.- México.- 1979.- págs. 204 y 205.
- (8). Op cit.- págs. 185 y 187.

ministrativos y órganos auxiliares, los primeros le otorgan facultades de decisión y ejecución; o bien, pueden estar dotados simplemente, con facultades de decisión; o facultades de ejecución; y que dichas facultades que se le atribuyen, son las que dentro de su ejercicio encuadrarán situaciones de hecho o jurídicas de trascendencia particular y determinada, y de carácter impositivo, a estos órganos se le llama autoridad.

Los órganos administrativos que se reputan como autoridad, es porque están dotados de los tres elementos que se toman de los anteriores conceptos que ya hemos estudiado anticipadamente, y que son:

- 1). Órganos que están investidos de facultades de decisión y ejecución, o bien, facultades de decisión;
- 2). Órganos que en su actividad engendran la creación, modificación, o extinción de situaciones de hecho o jurídicas de trascendencia particular y determinada; y que operan;
- 3). De manera impositiva.

Lo anterior nos da una idea de lo que es la dinámica de la actividad administrativa, y los tres elementos que son los que vienen a determinar el acto administrativo, que más adelante trataremos en un breve análisis.

Una vez que ya tenemos el concepto de autoridad, -- estamos en la posibilidad de establecer las diferencias_ de las diversas autoridades, y para ello tomamos como -- fundamento el artículo 2o., de la Ley Orgánica de la Admi- nistración Pública Federal (9), que establece la estruc- tura orgánica del gobierno mexicano, que enuncia y deter- mina legalmente a las autoridades administrativas y fis- cales:

- I. Secretarías de Estado y
- II. Departamentos Administrativos.

El artículo 3o., de la Ley Orgánica de la Adminis- tración Pública Federal, engloba a las entidades u órga- nos de la administración pública paraestatal, a las si- guientes:

1. Organismos Descentralizados;
2. Empresas de Participación Estatal;
3. Instituciones Nacionales de Crédito;
4. Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédi- to;
5. Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; y
6. Fideicomisos.

(9). "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".- Editori- al Porrúa, S.A.- Leyes y Códigos de México.- Colección -- Porrúa.- 17a. Ed.- 1987.- México.- págs. 8.

El artículo 50., de la ley en cita, confiere facultades y señala atribuciones, al Departamento Administrativo del Distrito Federal y de Gobierno, de la misma entidad federativa, y en su párrafo segundo, también confiere facultades y atribuciones a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En forma somera vimos gráficamente, la estructura orgánica de la Administración Pública Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y en este mismo orden de ideas, estamos en la posibilidad de encontrar un concepto de lo que es Autoridad Administrativa Federal:

a). **Autoridades Administrativas Federales**

Son autoridades administrativas federales, todas aquellas que están encargadas de velar por los intereses del Estado, así como, regular por medio de los servicios públicos, la actividad del Estado, en relación y frente a los particulares, siempre y cuando las facultades y atribuciones de que están investidos, emanen de un ordenamiento legal, que sea de orden público, y de carácter general, y consecuentemente, para toda la República Mexicana, como ámbito territorial de validez, y esto es así, en virtud de los principios fundamentales consagrados en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se dan las bases necesarias, para la división de la estructura orgánica de la administración pública federal.

b). **Autoridades Fiscales Federales.**

Las autoridades fiscales federales, son aquellas -- que están investidas con facultades de decisión y ejecución, en todo lo que se relaciona con la actividad financiera del Estado, y que están encargadas de la aplicación de ordenamientos legales en materia de recaudación, de las cargas impositivas, que los gobernados deberán entterar en forma obligatoria, para el sostenimiento del -- Estado; así como, el control del ingreso y distribución_ financiero de tales recaudaciones, y que, toda esta acti_ vidad financiera del Estado, está regulada en la frac-- ción XXIX, del artículo 73, de la Constitución Politi-- ca de los Estados Unidos Mexicanos (10), en el que se -- prevee, el establecimiento de los mecanismos necesarios_ y ordenamientos legales para la recaudación, que por concepto de impuestos, multas, derechos, productos y aprove_ chamientos, que obtiene el Estado para su sostenimiento, con los que deben cooperar todos y cada uno de los gober_ nados en forma obligatoria con el Estado. A la luz del_

(10). Acosta Romero, Miguel y Genaro David Gómora Pimentel.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación, Jurisprudencia y Doctrina".- Editorial Porrúa, S.A.- - 1a. Ed.- 1983.- México.- págs. 395.

Código Fiscal vigente, se estará de acuerdo con la reforma contenida en el artículo 2o., del mencionado ordenamiento legal, en sus fracciones I a IV (10').

Con el fin de tener un concepto más claro de lo que es autoridad fiscal federal, podemos decir:

Que la Autoridad Fiscal Federal, es el órgano de -- autoridad que está investido con facultades de decisión_ y ejecución, de manera específica en lo relativo a la -- actividad financiera del estado, estableciendo los mecanismos necesarios y ordenamientos legales en los que en_ materia de recaudación, en el ingreso y distribución de_ las cargas impositivas que deberán enterar los gobernados de manera imperativa y obligatoria, para el sostenimiento del Estado, de igual manera, establece los mecanismos necesarios para la oportuna recaudación de dichas cargas impositivas.

El enunciado del artículo 3o., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (11), en el apartado I.-, de la fracción II, del capítulo I; en órganos descentralizados, que tienen el carácter de autoridades fiscales federales, señala entre otras, al Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), y al Instituto del --

(10'). Código Fiscal de la Federación.- Leyes y Código de México.- Colección Porrúa.- Editorial Porrúa, S.A.- 36a. Ed. México.- 1986.- págs. 10 y 11.

(11). "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".- Op. cit.- págs. 4 y 5.

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (IN-
FOHAVIT), cuya actividad financiera es fundamentalmente
en la recaudación de cuotas obrero patronales; está in-
vestidura de autoridad fiscal federal la otorga a la pri-
mera institución nombrada, en su propia ley, o sea, la -
Ley del Seguro Social, y a la segunda, la Ley del Fondo,
Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, cuyo pago
es obligatorio, dentro del ámbito territorial nacional,
ordenamientos jurídicos que consignan las facultades y -
atribuciones de decisión y ejecución, en forma autóno--
ma, para la autoridad, y su coercibilidad para la ejecu-
ción en su caso. En ambas se constata la facultad de -
aplicación de los mecanismos necesarios para la recau--
dación de las cuotas obrero patronales, luego entonces,
se puede afirmar validamente, que dichos ordenamientos -
legales, constituyen el fundamento que les da el carác-
ter de autoridad fiscal federal.

Ahora bien, para tener la certeza de que el Institu-
to Mexicano del Seguro Social es una autoridad fiscal fe-
deral, se recurre al contenido del enunciado del artícu-
lo 268, de su propia ley (12), en el que se expresan las
facultades y atribuciones del propio organismo, que pre-
cisando con toda claridad, las condiciones esenciales --

(12). "Ley del Seguro Social".- Editada por I.M.S.S.- 1986.- Mé-
xico.- págs. 221.

para que un organismo sea reputado como autoridad, esto es que está investido con facultades de decisión y ejecución.

Abundando en lo anterior, el carácter de autoridad fiscal federal, del Instituto que nos ocupa, dimana de lo previsto por los artículos 267, 268 y 269, de la Ley del Seguro Social (13), de los cuales se desprende, tanto la naturaleza fiscal de las cuotas obrero patronales, en relación con la actividad financiera del órgano descentralizado, objeto de nuestro estudio, como la facultad para establecer los mecanismos necesarios para la determinación, liquidación y recaudación de las cuotas obrero patronales, recargos y capitales constitutivos; con esto, se cumple una vez más con lo que la doctrina dicta al respecto, como concepto de autoridad, que hemos venido estudiando, como ya lo había apuntado el Maestro Ignacio Burgoa (14), "Autoridad.- Es aquel órgano estatal de facto o de jure, investido de facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o la extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular o determinada, de forma imperativa".

(13).- Op. cit.- pág. 221.

(14).- Op. cit.- págs. 298 y 299.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 20. hace una clasificación de las contribuciones, y a la letra dice:

"Art. 20.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen -- de la siguiente manera:

I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de personas físicas y morales -- que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en los servicios que presta el Estado sus funciones de derecho público así como por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención en la fracción II, o presten los servicios señalados - en la fracción IV de este artículo, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social o de derechos, respectivamente.

Los recargos y sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10." (15).

De las definiciones que se desprenden del artículo 2o., del Código Fiscal de la Federación, que por el momento es de nuestra particular atención, lo consignado en la fracción II, del mismo precepto que es objeto de nuestro estudio, y que se refiere a las contribuciones establecidas en la ley como aportaciones de seguridad social, y esta situación jurídica, se encuentra perfectamente establecida en las cuotas obrero patronales, de donde deviene su naturaleza fiscal, con esto tenemos la certeza, de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es una autoridad fiscal federal.

Por lo que se refiere al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), también es considerada como autoridad fiscal, en virtud de que la naturaleza del régimen financiero y su recaudación, es obligatoria, y se encuentra prevista en su ley. El artículo 30 del ordenamiento legal que se invoca, en lo conducente dice:

(15).- "Código Fiscal de la Federación".- Leyes y Códigos de México.- Colección Porrúa.- Editorial Porrúa, S.A.- 36a.- Ed. México.- 1986.- págs. 10 y 11.

Artículo 30.- Las obligaciones de efectuar las --
aportaciones y enterar los descuentos a que se re-
fiere el artículo anterior, así como su cobro, ---
tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda -
de los trabajadores en su carácter de organismo --
fiscal autónomo, está facultado, en los términos -
del Código Fiscal de la Federación, para determi-
nar en caso de incumplimiento, el importe de las -
aportaciones patronales y los descuentos omitidos,
señalar las bases para su liquidación, fijarlos --
en cantidad líquida, requerir su pago y determinar
los recargos que correspondan. (15')".

Su finalidad genérica, son aportaciones de seguri-
dad social, puesto que la creación de este órgano des-
centralizado, es la de proporcionar un mayor número y me-
jores viviendas para los trabajadores, que estén al al-
cance de sus posibilidades, en cumplimiento del mandato
constitucional de garantía social.

AUTORIDADES JURISDICCIONALES Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Este tipo de autoridades, de acuerdo con la estruc-
tura orgánica del estado, está investida con la facultad
de decisión, por su misma naturaleza jurisdiccional, es-
to es, la interpretación del derecho, y podrá en su ca-
so, emitir resoluciones declarativas o ejecutivas, res-
pecto de los derechos y obligaciones a estudio.

(15'). "Las Disposiciones Legales".- Ley del Instituto del Fondo -
Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.- Editorial -
Concorcio Industrial Litográfico, S.A.- Depto de Difusión -
de INFONAVIT.- México.- 6a. Ed.- 1985.- págs. 68.

En el caso de resoluciones o sentencias ejecutivas, depende tener la coercibilidad necesaria para su ejecución, independientemente de que intervengan otras autoridades, que son las que, en su caso auxilian a las jurisdiccionales, para que se lleven a efecto el cumplimiento de sus resoluciones o sentencias, una vez que, éstas hayan causado ejecutoria, o ya no se pueda interponer recurso jurídico alguno, por haber sido declaradas firmes.

Estas autoridades están debidamente precisadas en el capítulo IV, en los artículos 94 a 106, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (16).

Los tribunales administrativos los podemos caracterizar, por la falta de coercibilidad para ejecución de sus resoluciones, y por lo mismo, estos serán declarativos siempre.

Lo anterior no implica de ninguna manera, que la autoridad de los tribunales administrativos sea nugatoria, ya que la ejecución de que carecen, es subsanada por la propia autoridad administrativa de la que emitió el acto.

O de otro modo, si el tribunal administrativo con-

(16).- Acosta Romero, Miguel y Genaro David Gongora Pimentel.- -- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación, Jurisprudencia, Doctrina".- Op.cit. págs. 401 a 421.

firma el acto administrativo, la autoridad emisora del mismo estará en posibilidad de proceder a su ejecución; pero si la resolución del tribunal administrativo, es en el sentido de declarar la nulidad, el acto administrativo, éste se extingue como tal, pero no como facultad de la autoridad administrativa para emitirlo de nueva cuenta.

En este orden de ideas, podemos concluir este capítulo de la siguiente manera:

a). El concepto de autoridad en el derecho público, es el órgano u órganos estatales investidos con facultades de decisión y ejecución, que crean, modifican o -- extinguen derechos u obligaciones, y que sus relaciones se pueden dar de órgano estatal a órgano estatal, o bien de órgano estatal a particular o particulares, en los -- cuales se va a desarrollar y realizar el acto administrativo en sí.

A manera de estructurar las afirmaciones hasta -- aquí vertidas, creemos, que hemos estudiado las diferentes clases de autoridades que existen en el derecho positivo mexicano, en materia administrativa o pública, y -- que de acuerdo a lo que ya habíamos anticipado en el in-

ciso inmediato anterior, tenemos que las autoridades en derecho público, se subdividen en: a).- Autoridades Administrativas, b).- Autoridades Fiscales, y c).- Autoridades Jurisdiccionales o Tribunales Administrativos, - también estudiamos dentro de este aspecto estructural de la organización del estado, que existen órganos auxiliares, que son los que coadyuvan con los órganos estatales, y que únicamente están investidos con facultades de ejecución, y que su intervención es puramente limitativa, - pues están dedicados a la realización de los pactos ---- o hechos jurídicos de índole administrativa.

Con lo anteriormente dicho, estamos en la posibilidad de distinguir cuales son los actos jurídicos que --emanan por el concepto de autoridad, que ha sido el objeto de nuestro estudio, y que en consecuencia, los actos jurídicos que provienen de la autoridad administrativa - estatal, son conocidos o identificados dentro del derecho público como acto administrativo.

Siendo tan característica y determinada la naturaleza de los tribunales administrativos podíamos atrevernos a generalizar, manifestando, que todo tribunal que - no sea de plena jurisdicción, sino de simple anulación, será un tribunal administrativo; y si sobre ésta afirmación, agregamos el calificativo conducente, que se dedi-

que a revisar la legalidad de los actos administrativos_ y fiscales, completariamos nuestra aseveración al res-- pecto. De aquí que, para los efectos exclusivos de este estudio, señalamos en forma enunciativa y no limitativa, como tribunales administrativos el tribunal fiscal de la federación; tribunal de lo contencioso administrativo, - y de más reciente creación la Procuraduría Social del -- Distrito Federal.

ACTO ADMINISTRATIVO

Concepto.- "Es la manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa, competente y en ejercicio de la -- potestad pública. Esta decisión expresa la creación, el reconocimiento, la modificación, el trámite, la declaración y extinción de derecho y obligaciones, es generalmente ejecutiva, y se propone satisfacer el interés general". (17)

Es nuestro interés el tratar de ser más concretos - al respecto y por lo mismo, haremos un estudio analítico desglosando el concepto de acto administrativo, que nos_ proporciona el Maestro Miguel Acosta Romero (18), pod--

(17).- Acosta Romero, Miguel.- Op. cit.- págs. 356 y 357.

(18).- Op. cit.- 356 y 357.

mos distinguir los elementos esenciales del mismo:

1. El acto administrativo, es una manifestación unilateral externa de la voluntad; porque supone la existencia de una decisión, que tomó el titular del órgano de la administración, o bien, la ejecución de esa decisión, con independencia del contenido y la forma que posteriormente adopte el acto, y que esta manifestación unilateral y externa, afecte al sujeto pasivo, a quien obviamente se puede considerar cuantitativamente unilateral o multilateral.

2. Que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente, a esto podemos decir: que cuando un titular de un órgano administrativo emite una decisión, debe de ser dentro de su ámbito de competencia; esto es, sin extralimitarse en sus facultades, atendiendo en cuanto a la materia, su jurisdicción territorial, tanto en especie como en tiempo, con la finalidad de que tenga legalidad su decisión, esto es, que sea tanto válido como legítimo.

3. En el ejercicio de la potestad pública; esto es, que independientemente de que dicha decisión o ejecución, emane de un titular de un órgano administrativo, invariablemente debe tener plena vigencia en su ejerci-

cio, dicho titular, de igual manera, que esté investido_ de facultades de decisión y ejecución, ya sea, por la -- potestad pública, o bien, por designación expresa del -- máximo titular representativo del régimen estatal de --- que se trate. Creemos y así lo afirmamos, que en este - punto es donde se concretiza en su expresión, el imperio de la ley, aplicado por la autoridad.

4. La decisión manifestada; este imperativo categórico lo entendemos como la función en sí de reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u - obligaciones, que afectan a los sujetos pasivos del acto administrativo, de esto último se desprende, la calidad_ y carácter del acto administrativo, toda vez que, los -- derechos u obligaciones se encuentran afectados por esa_ manifestación unilateral externa de la voluntad, del titular de un órgano administrativo de donde emana la facultad de decisión o de ejecución, y que en cualquiera de sus variantes, se ve afectada la esfera jurídica por los derechos que tiene el sujeto pasivo, o por las obligaciones que tiene que cumplir el mismo sujeto pasivo.

5. El acto administrativo; en esencia, deber ser ejecutivo, ya que la manifestación unilateral externa -- de la voluntad del titular del órgano administrativo del

cual emana, imprime especialmente la facultad de ejecución, precisamente en el ejercicio del imperium de las facultades que le han sido delegadas para cumplimiento de su ejercicio, ya sea, creando, reconociendo, modificando, transmitiendo, declarando y extinguiendo, Liene - que llevarse a efecto la realización del acto jurídico - otorgando derechos o imponiendo obligaciones.

6. Es manifiesto y evidente que el titular del órgano administrativo, el cual emite la decisión, a través de un acto administrativo, lo hace con la finalidad de satisfacer el interés general, o sea, que todas y cada una de sus decisiones sean tomadas y dirigidas a los sujetos pasivos, a los que se dirige esa manifestación unilateral externa de la voluntad, así como, de la misma institución, que lleve a cabo el cumplimiento de la decisión que ha sido emitida.

De este breve examen del acto administrativo, podemos extraer los elementos esenciales del mismo, que a nuestro entender son:

1. Sujeto;
2. Manifestación Externa de la Voluntad;
3. Objeto; y

4. La Forma.

1. Sujeto. Este se divide en dos:

a). El Sujeto Activo, es el titular del órgano -- administrativo, en todos los casos, del cual emana la manifestación externa de la voluntad, o sea, el acto administrativo propiamente dicho.

b). Sujeto Pasivo, es la persona física o moral, a quien va encaminada la manifestación externa de la voluntad, o bien, son las personas a quienes se les va a ejecutar o sufrir los efectos del acto administrativo, - de estos últimos pueden ser entes públicos, colectivos o morales, o el individuo en lo personal.

El sujeto Activo, del cual emana el acto administrativo, conlleva la característica especial de la competencia, lo que quiere decir que el órgano administrativo -- que emite el acto administrativo de tal naturaleza, independientemente de que esté investido con facultades de - decisión y de ejecución, o bien, de ejecución, deberá -- ser competente para emitirlo, esto es, actuar estricta-- mente dentro de su esfera de legalidad.

De lo anterior surge una interrogante, ¿ Qué es competencia ?; El concepto de competencia se define como: -

La facultad que tiene la autoridad para realizar determinados actos, que se atribuye a los órganos de la administración pública, dentro de un orden o marco jurídico, es decir, que dicha facultad siempre debe de ser otorgada a través de un acto legislativo material, ya sea, --- a través de leyes, reglamentos, acuerdos o decretos del ejecutivo. Es evidente, y esto a nuestro juicio, implica un principio general de derecho de obligatoriedad estricta para la autoridad, que se puede resumir de la siguiente manera; "Las autoridades sólo pueden hacer lo -- que la ley les permite".

Con lo antes dicho, estamos en posibilidad de afirmar, que la competencia siempre será característica limi tante de la actividad del órgano administrativo. En un estado de derecho no se consigue la idea o la existencia de un órgano administrativo, sin competencia, ya que dentro de su esfera de actuación, en su ejercicio, siempre estará limitado en los términos establecidos por los ordenamientos legales antes apuntados.

La competencia del órgano administrativo, puede ser otorgada en los casos en que la ley así lo establezca -- pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, en cuanto a las facultades discrecionales, estas se de-

terminan específicamente por nuestras leyes, que en algunos casos permiten la delegación de ciertas facultades discrecionales.

Por lo que se refiere a los Sujetos Pasivos, tenemos que el acto administrativo emitido, siempre va encaminado a su ejecución y cumplimiento, y quienes son los receptores de las consecuencias jurídicas del acto administrativo, son los que deben dar el cumplimiento a la ejecución del acto en sí.

Ahora bien, dentro de los sujetos pasivos encontramos dos clases de sujetos pasivos:

Tenemos a los sujetos pasivos, que son obligados -- a la ejecución y cumplimiento del acto administrativo, -- que pueden ser, entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal, que son los ejecutores (cumplimentadores); los que deben adecuar dentro de los términos que la ley establece, siempre circunscritos y en forma limitativa al ámbito jurídico que les compete, de acuerdo a sus condiciones de adecuación por sus actividades.

Los sujetos pasivos a los que van dirigidos y encaminados los actos administrativos, son los afectados in-

mediata y directamente por los efectos del mismo acto, - y quienes van a dar el cumplimiento al mismo, que pueden ser personas morales, personas físicas colectivas o la - persona física simple y llanamente.

2. Manifestación Externa de la Voluntad.

Es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que como característica del acto administrativo, está actuando como tal, y es la forma de exteriorización para el que la percibe, es decir, la manera de -- manifestar objetivamente esa voluntad. Y los requisitos esenciales de la manifestación externa de la voluntad - son :

- a). Debe de ser espontánea y libre;
- b). Dentro de las facultades que tienen delegadas los órganos administrativos que las emiten;
- c). No debe de estar viciada por error, dolo, violencia, etcétera; y
- d). Debe de estar expresada en los términos previstos por la ley.

3. El Objeto.

Según los tratadistas, el objeto del acto administrativo ha sido dividido en :

- a). Objeto directo o inmediato;
- b). Objeto indirecto o mediato.

a). El Objeto Directo o Inmediato: es la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, dentro de la actividad y ámbito de competencia del órgano administrativo, de donde emana la manifestación externa de la voluntad.

b). El Objeto Indirecto o Mediato: es la realización de la actividad del órgano administrativo del estado, para cumplir sus cometidos en ejercicio de la potestad pública, que tiene encomendada para satisfacer el interés general (19).

4. La Forma.

La forma es la manifestación del acto administrativo, siempre será, de conformidad a las facultades de decisión y ejecución de que esté investida la autoridad, - y que las leyes y reglamentos así lo determinen.

De acuerdo con la definición del acto administrativo, que dice, "que es la Manifestación Externa de la Voluntad de la autoridad, debe de ser de manera invariable", es decir, que debe de constar por escrito invariable

(19).- Acosta Romero, Miguel.- Op. cit. - págs. 356 y 357.

blemente, dicha manifestación externa de la voluntad de la autoridad.

Ahora bien, para estar en la posibilidad de estudiar la forma del acto administrativo, se hace necesario efectuar un breve análisis del artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente dice:

"Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse de la orden de aprehensión o detención a no ser por autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquellas -- por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y sus cómplices, -- poniéndolos sin demora a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, -- cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe de limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, -- en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o, en su ausencia, o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visi---
tas domiciliarias únicamente cerciorándose de que -
han cumplido los reglamentos sanitarios y de polii---
cía; y exigir la exhibición de libros y papeles in---
dispensables para comprobar que han actado las dis---
posiciones fiscales, sujetándose en estos casos, --
a las leyes respectivas y a las formalidades pres---
critas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las
estafetas estará libre de todo registro, y su viola---
ción estará penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá
alojarse en casa particular contra la voluntad del
dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de
guerra los militares podrán exigir alojamiento, ---
bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los --
términos que establezca la ley marcial correspon---
diente (*)".

(*). Artículo 16.- Fue reformado según decreto pu
blicado en el Diario Oficial de la Federación de --
3 de febrero de 1983, adicionándose los dos últimos
párrafos. Que antes de la reforma eran los artícu-
los 25 y 26, respectivamente (20).

La parte medular del artículo 16 constitucional, --
en relación con el acto administrativo, en cuanto a su -
forma, es el siguiente: "... sino en virtud de manda---
miento escrito de la autoridad competente, que funde y -
motive la causa legal del procedimiento...", o de otra -
manera, que todo acto administrativo deberá ser por es---
crito, que éste sea emitido en plenitud de ejercicio de
la autoridad que lo emite, y que contenga entre otras --
cosas, los fundamentos legales que le otorgan las facul-

(20).- Acosta Romero, Miguel.- Op. cit. -- págs. 200 y 201.

tades de decisión y ejecución de que está investido, -- así como los fundamentos legales que originan la emisión del acto administrativo de que se trate.

Concluyendo, en cuanto a la forma del acto administrativo, éste siempre presentará forma escrita, emitido por autoridad competente, en plenitud de ejercicio, y fundamentalmente acorde con la legislación correspondiente -- que le otorgue la investidura de facultades de decisión_ y ejecución, o bien, de ejecución.

Dentro de la forma del acto administrativo, es necesario hacer un análisis de las modalidades que pueda -- presentar el acto administrativo, o los requisitos que deba contener.

Tales modalidades o requisitos, son los que van a determinar, tanto el motivo o la finalidad, que son requisitos sinequanon, y las modalidades o circunstancias del mismo (*), hacen estas referencias, en virtud de que el Maestro Acosta Romero (21), y otros tratadistas, los consideran como elementos del acto administrativo, en -- estos conceptos, pero si en cambio, regulan los requisitos del acto en sí, y consideran separadamente las modalidades de las circunstancias.

(21).- (*).- Acosta Romero, Miguel.- Op. cit.- págs. 366 a 369.

Las modalidades del acto administrativo, se determinan por el motivo, que es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho, que preceden al acto en sí, que son las que deben existir objetivamente; o en su expresión volitiva, la cual se presenta en la aplicación conveniente para el interés público general, que el titular del órgano administrativo que está investido con facultades de decisión y ejecución, está obligado a emitir el acto administrativo, por el cual toma la decisión, y del mismo modo va a ejecutar.

La finalidad es la consecución de la meta, por la cual se emite el acto administrativo, es el medio por el cual el acto, pretende alcanzar con una conducta o actividad el interés general, o, el bien común.

Las modalidades o requisitos del acto administrativo, van a ser calificadas por el mérito y la oportunidad del acto en sí, puesto que existe un motivo y una finalidad, estas van a ser calificadas posteriormente a la realización del acto, o sea después de la exteriorización de la voluntad del órgano administrativo que lo emite, el mérito como concepto, es la conveniencia y la utilidad del acto mismo, así como la adaptación, para la obten---

ción de los fines genéricos y específicos que con el mismo se puedan obtener.

El Doctor Andrés Serra Rojas, sostiene que el mérito, finalidad o elemento teleológico, es el fin último, que es el resultado que la administración obtiene útil y convenientemente para el interés general, y cita a Fiorini, quien manifiesta que el mérito puede apreciarse con relación a través de tres valores que son: (22)

- a). Eficacia;
- b). Equidad; y
- c). La moralidad del acto.

Y es la forma en que se califica el acto en sí mismo, y esto sólo se puede percibir, en cuanto se haya obtenido su realización y cumplimiento.

El concepto de oportunidad del acto administrativo, es otra de las formas en que se califica el acto, el cual puede ser apreciado posteriormente, puesto que en ciertas situaciones de hecho, coincide con las necesidades del interés general, el cual es llamado para ser el idóneo en satisfacer esas situaciones de interés general una vez que se ha realizado el estudio de datos, estadísticas, consulta de opiniones, que se inclinen a la conve

(22).- Serra Rojas Andrés.- Op. cit.- pág. 69.

nencia de la realización del acto administrativo.

La oportunidad, la han considerado algunos tratadistas como la responsabilidad político-administrativa del funcionario público que deba tomar la decisión de realizar el acto administrativo oportuno.

C A P I T U L O I I

REQUISITOS Y NATURALEZA DE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA

Al abordar los temas que integran el II capítulo -- del desarrollo de este trabajo, adelanto en forma somera, un concepto de resolución de negativa ficta, aún con el riesgo de, que por simplista, no se pudiera entenderse con claridad que estimo pertinente, ya que por otra parte, todo mi esfuerzo está encaminado a la naturaleza misma del tema en desarrollo.

Con las salvedades antes precisadas, debe entenderse como resolución negativa ficta:

▪ Resolución Negativa Ficta.- Es el medio de control, con que cuenta el particular, y que la autoridad tiene para los casos en que ésta incurre en la inactividad administrativa o ausencia del acto administrativo, sin justificación alguna, la que el particular puede hacer valer, cuando ve afectada su esfera jurídica y sus intereses, que están consagrados en la constitución".

ELEMENTOS DE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA

Los elementos de la resolución negativa ficta, como presupuesto fundamental para encuadrar la negativa ficta, como una ficción de derecho, es menester apuntar que éste

gira en derredor del derecho de petición, encuadrado por nuestra constitución como garantía individual. Lo anterior, nos permite para los efectos de este trabajo, afirmar que es elemento básico de la figura en estudio.

Enseguida paso a precisar los elementos que a mi juicio, deben conjuntarse para estar ante la presencia de la resolución negativa ficta, y así tenemos:

- 1). Ejercicio del derecho de petición, en los términos establecidos por el artículo 8o. Constitucional;
- 2). Las instancias o peticiones que los interesados eleven a las autoridades administrativas o fiscales federales, éstas deberán versar sobre situaciones reales y concretas;
- 3). Deben de aportarse y agotarse todos los elementos de prueba relativo a los hechos expresados en la petición;
- 4). La existencia de un término perentorio, dentro del cual, deba contestar la autoridad la petición;
- 5). Que el término se encuentre consignado en un texto legal (artículo 37 del Código Fiscal de la Federación);

6). Que la autoridad mantenga una actitud de silencio prolongada más allá del término fijado por la ley, para resolver las instancias o peticiones de los particulares, actuando en contravención de lo dispuesto por ella;

7). Que el peticionario considere el silencio de la autoridad como una resolución denegatoria, conforme lo indica la ley; y

8). La manifestación de voluntad del particular - de impugnar la resolución, como si ésta hubiera sido negada.

Los tratadistas al abordar este tema, refieren a la negativa ficta, como el silencio administrativo, o bien, como falta del acto administrativo (23) entre otros Acosta Romero, y Gabino Fraga (24), y el Doctor Acosta Romero, nos proporciona unos requisitos en relación a la falta del acto administrativo y silencio administrativo.

Los requisitos de la resolución negativa ficta, pueden ser :

1. Requisitos esenciales; y
2. Requisitos de forma.

(23).- Op. cit.- págs. 374 a 378

(24).- Op. cit.- Págs. 155 a 157.

Requisitos Esenciales.

- 1.1.- El silencio absoluto de la autoridad, o, - la falta del acto administrativo.
- 1.2.- Que el silencio se produzca dentro del término que establece la ley.

Requisitos de Forma.

- 2.1.- Se equipara a una resolución desfavorable al particular, o en casos específicos favorable.
- 2.2.- Cuando el silencio de la autoridad o la -- falta del acto administrativo, se da entre órganos de la administración, ya que ambos pertenecen al Estado.

Estos requisitos están condicionados a dos circunstancias muy especiales:

- a). Que el silencio de la autoridad administrativa sea producto del simple transcurso del tiempo.
- b). Por la absoluta ausencia del acto administrativo

La naturaleza jurídica de la resolución negativa -- ficta, se encuentra prevista entre otros, por los artículos 37 del Código Fiscal de la Federación, 14 de la Ley -- sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el -- Uso y Explotación de Patentes y Marcas, 163 de la Ley -- General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, 366, de la Ley Federal del Trabajo y el artículo --

7o., en sus fracciones III, VI y VII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en sí contienen una sanción a la negligencia o al silencio de la autoridad; o sea, en sí la ausencia del acto administrativo. Lo anterior es indicativo, de que en los preceptos legales en cita, el legislador de ninguna manera pretende limitar, reducir o coartar las garantías consagradas en los artículos 8o., y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la existencia de una ley secundaria, que esté reglamentando lo previsto en el supremo ordenamiento; de tal modo queda debidamente garantizada la protección del gobernado. Garantizando su eficacia, cuando el particular puede apreciar, que cuenta con los elementos necesarios para iniciar la defensa de sus intereses jurídicos, con respecto al fondo del problema controvertido; a pesar del silencio de la autoridad, como nos lo dice el tratadista Arnulfo Mejía Jiménez en su artículo "Resolución Negativa Ficta su Configuración y Contenido". (25).

"Que el espíritu del legislador, es el de sancionar la negligencia de responsabilidad del funcionario público, como se prevee en el artículo 7o., fracciones III, VI, y VII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

(25).- Mejía Jiménez. Arnulfo.- "Resolución Negativa Ficta su Configuración y su Contenido".- Editada por el Tribunal Fiscal de la Federación.- México.- 1980.- Págs. 485 a 492.

Es evidente, que el silencio de la autoridad, pretende limitar, reducir, coartar, las garantías que están consagradas en la Constitución, y en especial, en sus artículos 80. y 16, ya que dicha autoridad está investida de facultades de decisión y ejecución, y que pretende hacer valer a través de las leyes reglamentarias o secundarias, o simplemente, es el silencio de la misma autoridad, o en su caso, concretamente el funcionario público, así se lo da.

La naturaleza jurídica de la resolución negativa ficta, que en este capítulo es objeto de nuestro estudio, en la que el legislador y el espíritu de la ley, la han creado como un medio particular en contra de los actos de la autoridad administrativa, cuando este acto solamente se circunscribe al silencio de la autoridad, o a la ausencia del acto administrativo, con lo cual garantiza la legalidad en el ámbito de la esfera jurídica, en contra de actos u omisiones en lo que incurra la autoridad administrativa, que en la especie, son los funcionarios públicos, cuyas decisiones y ejecuciones van a afectar de manera determinante y de forma irreparable el ámbito de la esfera jurídica del particular; en ocasiones hasta irreversibles, casos en los cuales la autoridad deja de

ser sancionada, puesto que el funcionario público debe de resolver cuestiones de fondo, y que una vez resueltas en ese preciso momento debe de terminar la instancia, -- sin que la autoridad tenga necesidad de fundarse en situaciones procedimentales, tales como el desechamiento de la instancia o del recurso, por la extemporaneidad de su presentación, o por incumplimiento de una prevención, etcétera, en los cuales podría haberse basado la autoridad, si expresamente se hubiera desechado la instancia o recurso, antes de que se actualice la resolución negativa ficta.

De los requisitos que son necesarios para la configuración de la resolución negativa ficta, se desprende, que el simple silencio de la autoridad, cuando rebase -- el término fijado por la ley, o, la negligencia, en cuanto a la falta del acto administrativo, o de autoridad -- éste, debe de ser objeto de una sanción, pues es evidente, que la autoridad o funcionario público, ha incurrido en responsabilidad o negligencia, al cometer violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, y basta y sobra, que la comisión por omisión en que se incurra, para que transgreda las garantías --- individuales o sociales consagradas en la Constitución, _

o bien, también sean violadas las leyes reglamentarias - del fuero federal, y de esa manera cause graves perjuicios a la federación, o en su caso, a uno o varios Estados de la Federación, por la razón fundamental que se -- causan trastornos en el funcionamiento normal de las -- instituciones, ya que dichas omisiones, siempre tendrán el carácter de ser administrativas.

En relación a los requisitos de la resolución negativa ficta, ya habíamos apuntado, que estos se componían de dos tipos, 1.- esenciales; y 2.- forma.

1. Requisitos Esenciales.

- 1.1. Los requisitos esenciales en resolución negativa ficta, para su configuración, requieren del silencio absoluto de la autoridad; que -- los tratadistas, denominan como silencio administrativo, y éste se puede dar, con el simple transcurso del tiempo, o bien, por la falta o ausencia del acto administrativo.

La resolución negativa ficta, comenzó a tomarse --- en cuenta y a tener relevancia, en virtud de que el estado investía a sus funcionarios con facultades de decisión y ejecución, y cuando los funcionarios, en pleno -- ejercicio de sus funciones, y haciendo uso de las atribuciones que se les conferían, cometían atropellos, total-

mente arbitrarios, sobre los derechos o bienes patrimoniales de los gobernados, a tal grado llegaban, que violando disposiciones normativas legales de su época, cuando les llegaban solicitudes (derecho de petición), estas simplemente no las atendían, llegando al caso, de nunca dar una solución adecuada a las problemáticas planteadas por sus gobernados, más sin embargo, se llevaban a cabo múltiples actos de carácter administrativo, sin estar debidamente fundados o motivados, o bien, teniendo la obligación de ejecutar un acto administrativo, o simplemente de emitir una decisión, éste nunca estaba acorde con las necesidades tanto públicas como sociales de su gobernado, o dicho de otro modo, y en forma breve, se subsana -- caprichosamente el imperio de la ley del que estaban -- investidos.

Tales circunstancias, llevaron a la necesidad de -- establecer un medio de control, sobre los funcionarios -- que estaban investidos con facultades de decisión y ejecución, tratando primordialmente de que se respetara el orden jurídico fundamental, asimismo, los movimientos sociológicos, y por ende la renovación sistemática de los funcionarios públicos en los órganos del estado, paulatinamente se fueron estableciendo los medios de control ne

necesarios que garantizarán la tranquilidad de los gobernados, a modo de que estos tuvieran la confianza necesaria en las instituciones creadas, para su tranquilidad. Estos medios de control, se refieren a que en un momento dado, el gobernado tenga a su disposición la vía jurisdiccional de defensa, a fin de que no quedara a merced del funcionario público, que estaba investido con facultades y atribuciones de decisión y ejecución, y que cometía violaciones flagrantes sobre los derechos y bienes patrimoniales de los gobernados, en el desempeño de su cargo.

A fin de tener un breve panorama histórico, a través de la grandeza de los imperios, reinados, gobiernos centralistas en el inicio de los estados, como las experiencias, que de ellos hemos tomado, que los detentadores del poder, que tenían amplias facultades y atribuciones de decisión, y más que nada de ejecución, en virtud de que sus normas eran absolutas, y estas cambiaban constantemente, creándolas de acuerdo a las circunstancias que supuestamente beneficiaban a los gobernados, más sin embargo, éstas siempre eran al capricho y gusto del que detentaba al poder, tendiendo siempre al máximo absolutismo, de acuerdo al sistema de gobierno de esa época, y

de acuerdo al pensamiento ideológico de los fenómenos -- sociológicos imperantes en el momento.

Como consecuencia de la forma y conducta que tuviera el detentador del poder, dejaba en total desamparo a los gobernados, por el absolutismo recalcitrante de su actuación, y los actos administrativos emanados, se sucedían de acuerdo a las necesidades y caprichos del detentador del poder, resultando éstas total y absolutamente arbitrarias, en tanto que el funcionario público no resultaba afectado en sus funciones, creando un clima de atemperancia, que aun hoy en la actualidad, se tiene la idea de los pasados detentadores del poder, que eran -- dueños de vidas y haciendas, por las decisiones arbitrarias que tomaban, las cuales eran ejecutadas de inmediato y en forma por demás ilegal, afectando los derechos y bienes patrimoniales de los gobernados, sin límite alguno.

Gracias a los fenómenos de los movimientos socio-económicos del siglo XVIII, cuando los diferentes pueblos del mundo, fueron tomando una nueva conciencia, erradicando los sistemas de gobierno absolutistas, y los vetustos órdenes jurídicos que los regían, con la nueva ideo-

logía, creando un nuevo orden jurídico, acordes a las -- necesidades individuales como sociales, y consecuentemen -- te un cambio radical en las nuevas estructuras de gobier -- no, que permite al particular, conocer sus derechos, ha -- cerlos valer, y reclamar tanto el abuso, como el silen -- cioso de la autoridad.

A fines del siglo XVIII, los movimientos revolucio -- narios que se presentaron en Europa, repercutieron en -- América, a principios del siglo XIX, tales movimientos -- fueron los directamente responsables del cambio violento en los órdenes jurídicos y la estructura de los gobier -- nos absolutistas, en consecuencia, los actos de gobier -- no, también sufrieron un giro total y benéfico, y que -- gradualmente fueron surgiendo los medios de control en -- favor del particular, sobre los actos de gobierno, adqui -- riendo nuevos términos, nuevas connotaciones, y de esa -- manera apareció el vocablo de administración, de ahí que hoy en día todo acto que emane del estado, o por un --- funcionario público o autoridad en ejercicio de sus fun -- ciones, se le conozca y se le denomine "acto administra -- tivo", en cualquier tipo de gobierno, o sea, de adminis -- tración de un estado, sea cual fuere, su estructura y -- forma de gobierno.

Sí como lo apuntamos en el párrafo precedente, aparece el acto administrativo, con sus características peculiares, y éste siempre será emitido por funcionario -- o autoridad administrativa; era necesario entonces regular tanto los alcances como sus características; en términos generales en cuanto a su aplicación, pero además, el control administrativo o jurídico del mismo, esto en una normal evolución de sociedades de derecho, trae como consecuencia directa o inmediata, la aparición de los -- Tribunales de la materia, que deban de decir el derecho, en cuanto a la legalidad del acto administrativo en sí, o de su emisión.

Como consecuencia lógica de los movimientos revolucionarios, ya habíamos mencionado, que hubo cambios estructurales, dentro de la organización de los estados, y dentro de los órganos del estado, también se crearon -- órganos de control, para revisar los actos que emanan -- del estado, o de sus funcionarios o autoridades en pleno ejercicio de sus funciones, apareciendo a la vida jurídica los tribunales con características de especialización en materia administrativa, para los casos, que cuando un acto administrativo, ya sea, de decisión o de ejecución, o de ambos, que afecte la esfera jurídica del gobernado,

se agoten los medios de defensa, que en el momento oportuno puede ejercer, y hacer valer, ante el órgano de control correspondiente, salvaguardando de esa manera los intereses de los gobernados en lo particular, o bien, -- en lo general.

De manera especial, uno de los medios de control -- de que el gobernado puede hacer uso y ejercitar, es precisamente el de la declaración de la "Resolución Negativa Ficta, que esta se configura, o bien, por el simple transcurso del tiempo, en el que la autoridad o funcionario en pleno ejercicio de sus funciones, guarda silencio, y deja de contestar las cuestiones de fondo en un asunto; o también, cuando hay ausencia del acto administrativo".

A consecuencia de lo anterior, el estado dentro de su estructura, ha creado órganos especializados en materia administrativa, que se dedican única y exclusivamente a revisar la legalidad de los diversos actos administrativos, que emanan de los distintos órganos estatales, cuidando el buen gobierno, y que estos no sean arbitrarios, que vayan más allá, del orden jurídico, que no sean contrarios al orden público; al crearse estos órganos de

control, también se estableció un orden jurídico especial, que regula la legalidad de los actos administrativos, y por ende los medios de defensa idóneos, con los cuales cuentan los gobernados, cuando ven afectados sus intereses, o que el acto administrativo es arbitrario, carente de legalidad, más aún, cuando existe la omisión de fundamentación y motivación en el acto administrativo.

Ahora bien, la figura jurídica objeto de nuestro estudio, es uno de los medios de defensa con los que cuenta el particular, cuando hay ausencia del acto administrativo, o bien, cuando un particular en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 80., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumpliendo con todos los requisitos que exige el derecho de petición, y la autoridad deja transcurrir el tiempo señalado por la ley, al omitir dar contestación, debiendo emitir un acto administrativo que se está solicitando, o simplemente se solicita a la autoridad deje de emitir el acto administrativo, es cuando surge esta figura jurídica, como un medio de defensa, que más adelante será objeto de nuestro estudio.

Con lo que estamos en la posibilidad de saber que -

La naturaleza jurídica de la "Resolución Negativa Ficta", es un medio de control, con que cuenta el particular, y que la autoridad tiene, para los casos que ésta incurre en la ausencia del acto administrativo, o deja de actuar sin justificación alguna, que el particular puede hacer valer cuando ve afectada su esfera jurídica y sus intereses, que están consagrados en la constitución, en las leyes secundarias, o por, falta de aplicación o inobservancia de las leyes reglamentarias, violando flagrantemente, hasta la jurisprudencia.

C A P I T U L O I I I

EFFECTOS PRODUCIDOS POR LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA

- a). Efectos que afecta al particular;
- b). Efectos que afectan al estado.

El licenciado Arnulfo Mejía Jiménez (26), nos dice_ a este respecto, la doctrina nos plantea una interrogante, en el sentido de que, si la inactividad administrativa, ante la petición contenida en la interposición de_ un recurso que particulares; o la inactividad de un órgano frente a la instancia de órgano, dicha inactividad -- produce efectos jurídicos.

A este cuestionamiento cabe responder, "La inactividad administrativa de un órgano del estado, si produce - efectos jurídicos frente a particulares, del mismo modo_ que, los produce frente a la instancia de otro órgano -- del estado", de tal suerte que, la misma doctrina las -- clasifica en dos, a saber:

1. Que la instancia o recurso sea en sentido --

(26).- Mejía Jiménez, Arnulfo.- "Tribunal Fiscal de la Federación 45 años".- Editada por el Tribunal Fiscal de la Federación.- México.- 1983.- págs. 486 a 491.

positivo, o sea, que se consideren resueltas accediendo a la petición del particular, o del órgano que interpone la instancia frente a otro.

2. Que la instancia o recurso sea en sentido negativo, o sea, que se consideren resueltas negando la petición del particular, o del órgano que interpone la instancia frente a otro órgano.

En el primer supuesto, será en sentido positivo, cuando en la instancia o recurso, la actitud del órgano administrativo es pasiva y negligente, como resultado de una inactividad administrativa, razón por la cual se interpreten resueltas favorablemente para el particular, una vez que haya transcurrido el término de que goza la autoridad para emitir su decisión.

En el segundo supuesto negativo, cuando existe una disposición legal expresa, que así lo determine, como lo es el caso del artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, (27), que a la letra dice:

"Art. 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió ne-

(27).- "Código Fiscal de la Federación".- Editorial Porrúa, S.A.- Colección Porrúa.- Leyes y Códigos de México.- México.- Ed. 36a.- 1986.- pág. 37

gativamente e interponer los medios de defensa en - cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

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

En este orden de ideas que expone el licenciado Mejía Jiménez, (28), nos dice que el derecho positivo mexicano interpreta, el silencio de la Administración Pública, como una responsabilidad del funcionario o empleado, y -- que ésta se encuentra prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las fracciones III, VI y VII, del artículo 7o., en donde se precisa quiénes y cuáles con los sujetos que pueden incurrir en el silencio administrativo, es en el artículo 5o., de la le referida. (29).

Ahora bien, este estudio de los efectos jurídicos -- que produce la resolución negativa ficta, lo referiremos al caso en que son en sentido negativo y así vemos que -- efectivamente, existe un precepto legal que lo dispone -- expresamente, cuando enuncia "...una vez cumplido el plazo, el particular podrá considerar que la petición o -- instancia, ha sido resuelta en sentido negativo... ", -

(28).- Op. cit.- págs. 486 a 491.

(29).- "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa, S.A.- Ed. 36a.- Colección Porrúa.- Leyes y Código de México.- México.- 1986.- págs. 767.

y deja a salvo los derechos del particular para interponer los medios de defensa para combatir los efectos jurídicos que le produce la inactividad administrativa, -- única y exclusivamente por la violación que se produce -- en el artículo 80., de la Carta Magna, cuyo verdadero -- objetivo, es el de obligar a la autoridad a resolver la instancia, en cuanto al fondo del negocio, habiendo precluido el derecho de la autoridad, de argumentar omisiones al procedimiento.

Por otro lado, cuando las resoluciones se emiten -- en forma espontánea, pero dicha resolución es estemporánea, o sea, una vez que, el plazo de que goza la autoridad ha fenecido, si el particular no ha interpuesto los medios de defensa para combatir la inactividad administrativa, o el silencio, tal resolución tendrá toda la -- fuerza legal del acto administrativo, y será cuestión -- de otra figura jurídica que por el momento está fuera de nuestro análisis, pero si el plazo ha fenecido, y se han interpuesto los medios de defensa por el interesado, -- la nueva autoridad del conocimiento tendrá obligación de entrar en el estudio y análisis de la configuración de -- la figura jurídica que es objeto de nuestro estudio, como lo es la resolución negativa ficta.

Para los efectos jurídicos que produce la resolución negativa ficta, en sentido positivo, tenemos el caso que se prevee en el artículo 366, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo (30), que en lo conducente - dice:

"Art. 366.- El registro podrá negarse únicamente -

I.- ...

II.- ...

Satisfechos los requisitos que establecen para registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo.

Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirlo para que dicte resolución, si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad dentro de los tres días siguientes a expedir las constancias respectivas".

De lo anterior se desprende, que los efectos que -- produce la resolución negativa ficta, son en el particular o gobernado, de acuerdo a sus intereses, lo que sea más adecuado, produce los siguientes efectos:

- a). El efecto de decisión expresa; o bien,
- b). El efecto de iniciar un debate a fondo.

(30).- "Ley Federal del Trabajo".- Editorial Porrúa, S.A..- 51a. -- Ed.- Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera.- México.- 1986.- pág. 174.

a). El Efecto de Decisión Expresa.- Se da cuando el particular interpone el recurso administrativo ante la misma autoridad, a fin de agotar la facultad decisoria, con el ánimo de producir una decisión expresa, en cuanto al fondo de la petición formulada por el propio particular, y que ésta sea en el sentido de que la petición quede resuelta.

b). El Efecto de Iniciar un Debate a Fondo.- Es el interponer los medios de defensa que la Carta Magna prevé como un principio de definitividad.

Estos efectos que produce la resolución negativa -- ficta, a que hemos hecho referencia en este capítulo, -- se producen cuando las autoridades administrativas, fiscales, de orden federal, incurren en el silencio administrativo.

Si tomamos en consideración el principio de definitividad, la autoridad, ya sea, administrativa o fiscal del fuero federal, es la que tiene la facultad de decisión sobre la petición; este principio, obliga a la autoridad a que de una resolución a dicha petición, esto es, que quede resuelta, independientemente de que se afecte o no la esfera jurídica del particular.

Y si opta por iniciar un debate a fondo, con los -- medios de defensa, es con el único fin de exigir a las - autoridades fiscales o administrativas, a resolver cuestiones de fondo de la petición y su planteamiento.

C A P I T U L O I V

SUJETOS EN LOS QUE SE REFLEJAN LAS CONSECUENCIAS DE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA

Ya habíamos anticipado, en el capítulo precedente, que los sujetos que intervienen en los efectos de la -- resolución negativa ficta, es el gobernado, o sea, el -- sujeto sobre el que recae el acto administrativo, tam-- bién lo será, sobre el que se reflejan las consecuen-- cías de la resolución negativa ficta, sin duda alguna, -- es la autoridad federal, ya sea ésta, de carácter admi-- nistrativo, fiscal, jurisdiccional o tribunal administrativo, en virtud de que su silencio, es en el que se fun-- da la resolución negativa ficta, en contravención a lo -- previsto por el artículo 37, del Código Fiscal de la Fe-- deración, y varias tesis jurisprudenciales, en lo que -- se obliga a la autoridad a resolver las cuestiones de -- fondo sobre la petición planteada, ya sea en forma expres -- sa, o bien, decretada por los tribunales correspondien-- tes, a efecto de dar la debida observancia al artículo -- 8o., Constitucional, ya que al guardar silencio, toda --

vez que, no se da el acuerdo escrito requerido por el --
precepto constitucional en cita, y si en cambio, se ---
(31), considera que ésta ha sido negada, o que ésta es -
en sentido negativo.

Y la otra parte sobre la que recae los efectos de -
la resolución negativa ficta, es la propia autoridad, --
que es la que deberá resolver sobre las cuestiones de --
fondo de la solicitud planteada, y sobre la cual se ha -
guardado el silencio administrativo, subsanando la in---
observancia del artículo 80., de la Constitución, y en -
su caso, que recaiga sobre la autoridad lo previsto en -
la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores -
Públicos, a que se haya hecho acreedor por su negligen-
cia o inobservancia de las facultades de decisión de que
está investido.

(31).- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".
Editorial Porrúa, S.A.- 17a. Ed. Colección Porrúa.-
Leyes y Códigos de México.- México.- 1987.- págs. -
7 y 8.

C A P I T U L O V

ORGANISMOS A QUIENES SE LES PUEDE IMPUTAR LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA

- a). Organismos Administrativos;
- b). Organismos Fiscales; y
- c). Organismos Jurisdiccionales o Tribunales Es--
peciales.

Tomando en consideración y practicando un breve --
análisis del contenido de los artículos 1o., 2o., 3o., -
4o., y 5o., de la Ley Orgánica de la Administración Pú--
blica Federal, en el que se sientan las bases para la --
organización de la administración pública federal, rea--
lizando un desglose de los órganos que conforman el po--
der ejecutivo federal, o sea, dependencias de la adminis--
tración pública centralizada.

Art. 2o.- De la Ley Orgánica de la Administración
Pública Federal.

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

El artículo 3o., de la ley en estudio, dispone que el poder ejecutivo de la unión se auxiliará en los términos legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismo Descentralizados;
- II. Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares, Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; y
- III. Fideicomisos.

El enunciado de la parte general de este precepto, considera como auxiliares, que específicamente se precisan en las tres fracciones, cabe hacer el comentario, que el auxilio va más allá de lo que la acepción podría sugerir, puesto que en casos muy especialmente mencionados, como sería el del Instituto Mexicano del Seguro Social, no solamente auxilia, sino que delega una condición exclusiva de la esencia y naturaleza del poder ejecutivo, como lo es, el imperio de la ley. (artículo 271 y siguientes de la Ley del Seguro Social (32).

No puede negarse, que el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, (33), contiene en su enunciado, los aspectos sustantivos y adjetivos, para que a esta entidad, se

(32).- "Ley del Seguro Social".- Editada por la Jefatura de Publicaciones del IMSS.- México.- 1985. págs.- 216 a 219.

(33).- Op.cit.- pág. 216.

le de la facultad delegada y aplique expresamente el imperio de la ley, a través del procedimiento administrativo de ejecución, que finca a todos aquellos individuos a quienes se les ha comunicado o notificado un acto administrativo, que ha emitido el propio Instituto, en cuyo contenido, es un crédito fiscal, perfectamente determinado y liquidado, y en caso que el particular no cumpla voluntariamente con el pago, le obliga al cumplimiento forzado de la obligación, iniciando en su contra el procedimiento administrativo de ejecución, en base, a que el propio organismo descentralizado tiene el imperio de la ley.

Unicamente para aclarar, reiteramos que la facultad de referencia, la delega el ejecutivo de la unión, en forma expresa y particular, con el objeto de auxiliarse en una actividad, que por su propia naturaleza en cuantificación no podría ser ejecutada por el mismo ejecutivo, en todos y cada uno de los casos, en que hubiera necesidad de hacerlo.

Hecha la aclaración de que no son simples auxiliares, en cuanto a los que se refieren en la fracción I, de este artículo que es objeto de análisis en este capi-

tulo, sino, órganos con facultades delegadas, y continuamos con el breve estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 4o., del ordenamiento legal que tenemos en estudio, establece, que el Procurador General de la República, es el consejero jurídico del gobierno federal, en los términos que la ley indique.

El artículo 5o., del mismo instrumento legal, en cuestión indica, que el Gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por la ley orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las facultades que le asigne la ley.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos que han quedado precisados, tenemos que:

a). Son órganos administrativos de la administración pública federal de los Estados Unidos Mexicanos, -- conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Or-

gánica de la Administración Pública Federal (34), los --
siguientes:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público; (*)
Secretaría de Programación y Presupuesto;
Secretaría de la Contraloría General de la --
Federación;
Secretaría de Energía, Minas e Industria Para
estatal;
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidrául
cos;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo;
Departamento del Distrito Federal. (*)

(34).- Op. cit.- págs. 13 y 14.

(*).- Son órganos con dualidad de carácter administrativo y fis-
cal.

b). Son órganos de carácter fiscal de la administración pública federal los siguientes:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
Departamento del Distrito Federal.

b.1).- Son órganos de carácter fiscal, las entidades y paraestatales: (artículo 5o., de la Ley Federal - de las Entidades Paraestatales (35).

Instituto Mexicano del Seguro Social.
(artículo 267 de la Ley del Seguro Social) -- (36).

Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores.
(artículo 30 de la Ley del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores) (37); y

(artículo 2o., del Reglamento Interior del -- Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo). (38)

c). Son Organos Jurisdiccionales o Tribunales Administrativos:

Organos de simple anulación o tribunales de simple anulación.

Organos Especiales o tribunales administrativos de simple anulación..

(35).- Op. cit.- pág. 59.

(36).- Op. cit.- pág. 68.

(38).- "Diario Oficial de la Federación".- jueves 16 febrero de -- 1989.- México.- págs. 20.

Este breve análisis, nos permite ver con toda claridad, que la Ley de la Administración Pública Federal, en su totalidad son sujetos de que se le puede imputar la resolución negativa ficta, ya que estas son dependencias de carácter administrativo.

En lo que se relaciona con los órganos del Poder Ejecutivo de carácter fiscal, son los precisados en el apartado b).-, de este capítulo, y las empresas descentralizadas también antes apuntadas, ya que el instrumento legal que las rige, les da ese carácter fiscal, con las facultades y atribuciones que así lo regulan y que de ellas emana en forma específica, por lo que consecuentemente, y la práctica así lo determina, también son sujetos a que se les impute la resolución negativa ficta.

c). Por lo que se refiere, a los órganos o tribunales jurisdiccionales, se relaciona con los tribunales de plena jurisdicción, dicho de otro modo, los juzgados de distrito, que se rigen por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, y en donde hace excepción la imputación de la resolución negativa ficta.

Pero en cuanto a los tribunales administrativos, son aquellos que tienen todos y cada uno de los órganos de la administración pública federal centralizada, y empresas -

descentralizadas, que van a revisar la legalidad del acto administrativo emanado de la propia entidad, ya que - la ley les da tales facultades y atribuciones.

Esas empresas descentralizadas, sí se les puede --- imputar la declaración de la resolución negativa ficta, en virtud de que tiene facultades delegadas por el ejecutivo de la unión.

Recapitulando, a los órganos de administración pública federal a quienes se le puede imputar la resolución negativa ficta, son a los:

- a). Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;
- b). A las Entidades Descentralizadas que de su propia ley tienen delegadas facultades y atribuciones de carácter fiscal; y
- c). A los Tribunales Administrativos que son los órganos revisores de la legalidad del acto administrativo que se emite por la Dependencia Administrativa Federal Centralizada, o Entidad Descentralizada correspondiente.

C A P I T U L O V I

CONSECUENCIAS AL CONFIGURARSE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA

- a). Defensa Jurisdiccional;
- b). Simple Sanción;
- c). Preclusión del Derecho de la Autoridad; y
- d). Resolución del Derecho de Petición, Artículo 8o. Constitucional.

Dentro del estudio que hemos venido realizando -- en los capítulos precedentes, el análisis practicado al acto administrativo, concepto de autoridad, pasando por... el silencio administrativo, los elementos que lo constituyen, cuáles con los sujetos en los que recae, y cuáles son las partes en las que se refleja la resolución... negativa ficta, también hemos hecho un breve desglose - de cada uno de ellos, avocándonos a realizar un somero... análisis de lo que entraña esta figura jurídica.

Así hemos logrado establecer que los:

ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACION DE LA
RESOLUCION NEGATIVA FICTA SON:

1. Ejercer el derecho de petición en los términos establecidos por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en términos generales;

2. Las instancias o peticiones, que los interesados eleven a las autoridades administrativas federales o fiscales, deberán versar sobre situaciones reales y concretas;

3. Deberán aportarse todos los elementos de prueba relativos a los hechos expresados en la petición;

4. La existencia de un término perentorio (de cuatro meses, artículos 37 del Código Fiscal de la Federación) (39), según tesis relacionadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (40), o, de los tribunales colegiados de circuito (41), dentro del cual deba contestar la autoridad ante la que se elevó dicha petición;

5. Que dicho término se encuentre consignado en un texto legal;

(39).- Op. cit.- pág. 37.

(40).- Acosta Romero, Miguel y Genaro David Góngora Pimentel.- Op. cit.- pág. 64.

(41).- "Jurisprudencia, Precedentes y Tesis Sobresalientes".- De los Tribunales Colegiados de Circuito.- Mayo Ediciones, S. de R.L. Tomo IV.- México.- 1978.- págs.

6. Que la autoridad centralizada federal, y las entidades descentralizadas, con facultades y atribuciones delegadas con carácter fiscal, mantengan una actitud de silencio, y que ésta sea prolongada, más allá -- del término fijado por la ley, para resolver las instancias o peticiones de los particulares, actuando en contravención de lo dispuesto por ella, "transgrediendo - el régimen de seguridad jurídica", que conforme a nuestra Constitución Federal debe existir;

7. Que el interesado considere el silencio de la autoridad como una resolución denegatoria, conforme lo indica el texto legal invocado; y

8. La manifestación del particular o gobernado, - de su voluntad de impugnar tal silencio administrativo o inactividad, considerándola como una resolución en sentido negativo.

Visto, lo que nosotros consideramos como elementos para la configuración de la resolución negativa ficta, - nos corresponde en ésta ocasión, realizar un breve análisis al respecto.

Sobre el último de los elementos referidos, ya hemos anticipado su concepto como: "la manifestación (mul-

tilateral o unilateral) del particular o gobernado, de su voluntad de impugnar el silencio o inactividad administrativa, considerándola como una resolución (?) en sentido negativo".

La interrogante al final del párrafo precedente, tiene como finalidad el hacer resaltar, que hubo silencio o inactividad administrativa, lo que es, ni más ni menos, una de las consecuencias de que la autoridad omitió dar resolución expresa alguna al respecto, o a la petición o instancia formulada; si observamos cuidadosamente, el enunciado contenido en lo dispuesto por el multimencionado artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el enunciado referido, contiene inserto lo siguiente: "... ante tal silencio deberá entenderse en sentido negativo ...". Por lo que en consecuencia, esta supuesta resolución, adolece de emanar de un mandamiento escrito, emitido por autoridad competente, y que esté debidamente fundado y motivado (Artículo 16 Constitucional), más sin embargo, la autoridad administrativa, se acoge al beneficio del precepto legal de referencia, del Código Fiscal de la Federación, de que, si dicha solicitud, no ha sido resuelta dentro del término de cuatro meses, deberá entenderse en sentido nega

tivo, configurándose así, la ficción que es objeto de nuestro estudio, esto es, la resolución negativa ficta, en tal virtud, la carencia absoluta de que sea un mandamiento escrito, emitido por autoridad competente, y que esté debidamente fundado y motivado, configura la resolución negativa ficta.

Esto último es donde radica esencialmente la figura jurídica objeto de nuestro estudio, en virtud de que, en un sólo precepto legal, es en el que se apoya el silencio o inactividad, en el que incurre la autoridad administrativa de orden federal, es decir, se da en la especie el supuesto jurídico que está consagrado en el -- artículo 8o. Constitucional, como: "... en breve término, deberá resolver la petición ..."; pero el artículo en cuestión el referido 37 del Código Fiscal de la Federación, precisa el término de cuatro meses, para que la resolución deba entenderse en sentido negativo, configurándose la resolución negativa ficta.

De lo anterior, resulta que el artículo 37 del --- ordenamiento legal multicitado viene a constituir la medida en cuanto al lapso a que se refiere el breve término, a que alude el artículo 8o., de la Constitución -

Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las fuentes del derecho entre otras, la doctrina, la legislación, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, etcétera, se han avocado al estudio del silencio administrativo; y de tales estudios, han concluido que deben de establecerse, medios de control para regular el silencio o inactividad administrativa, puesto que no existiendo tales medios de control, en el derecho positivo mexicano, la autoridad administrativa pudiera lesionar los intereses jurídicos del particular.

De esta manera se crearon los "medios de defensa jurisdiccionales" o "defensa jurisdiccional", (apartado que será objeto de análisis más adelante); que son como su propio nombre lo indica, los medios de defensa, con los que cuenta el gobernado, para regular la actividad o inactividad administrativa, y el ejercicio del imperio de la ley.

Como ya lo habíamos anticipado, en el párrafo precedente, es menester efectuar, un análisis breve de los medios de control, es decir, la:

a). Defensa Jurisdiccional

La defensa jurisdiccional, es el medio de control jurídico, con el que cuenta el gobernado, para subsanar las violaciones a las garantías individuales, que están consagradas en los artículos 8o., 14, y 16 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de que estas lesionen sus derechos, a través de un acto de autoridad.

Cada una de las leyes de orden administrativo federal del derecho positivo mexicano, tiene un apartado expreso, en el que el gobernado puede hacer uso, goce y ejercicio de los medios de defensa, que se le otorguen para combatir la legalidad del acto de autoridad, además, aun las leyes secundarias, en este caso, es el objeto de nuestro estudio, se establecen tales medios de defensa con el nombre genérico de recursos:

Los principales recursos que favorecen al gobernado, para la defensa de sus intereses, son conocidos y reglamentados en orden a su naturaleza jerárquica, o a su importancia e interés.

Sin pretender realizar un estudio exhaustivo de la

materia, mencionaremos algunos, que por su interés, se dan con más frecuencia en el medio jurídico en el que nos desarrollamos, y así tenemos:

- 1). Recurso de revisión;
- 2). Recurso de revocación;
- 3). Recurso de inconformidad;
- 4). Recurso de oposición.

Por los que se refiere a los tres primeros, su objeto será siempre --confirmar, modificar, anular o --extinguir el acto administrativo en sí, o los efectos --y consecuencias, que contengan el vicio de ilegalidad--.

Todos estos recursos, son entre otros, los medios de control o defensa jurisdiccional de que goza el gobernado, por lo tanto su ejercicio debe de ser personal, al ser interpuestos por el propio particular, encaminados a restringir la actividad del estado, o en su defecto, la inactividad o silencio administrativo de la autoridad, por lo que en consecuencia, la interposición de un recurso, deberá ser en contra de autoridad administrativa, emisora de un acto administrativo de --que se trate.

El objeto de estos recursos, es el de ser revisa--

dos por la propia autoridad, que es la emisora del acto administrativo, y serán estudiados y analizados con respecto a la legalidad, tanto de sus elementos esenciales, como de los requisitos de validez y procedencia, en -- cuanto a la fundamentación y motivación del acto administrativo, o bien, en cuanto a la legalidad, fundamentación y motivación del silencio administrativo, que es el objeto esencial de nuestro estudio.

Ahora bien, la defensa jurisdiccional, una vez -- que, se ha elevado la petición, o en su caso, los recursos de revisión de renovación, inconformidad o de oposición, y estos no son resueltos dentro del lapso o término perentorio de cuatro meses, (según lo prevee el -- artículo 37 del Código Fiscal de la Federación), el gobernado tendrá el derecho de acción, y deberá ejercerlo, como recurso ante la propia autoridad administrativa, - (tribunal administrativo,) en su fase oficiosa, o bien -- como, juicio de nulidad, ante un tribunal contencioso - (tribunal fiscal de la federación), en su fase contenciosa, e invocar y hacer valer el silencio administrativo federal, o bien la inactividad administrativa federal, solicitando se decrete, o, se declare la resolución negativa ficta, de manera indubitable, independien

temente si su naturaleza sea absolutamente administrativa, o, su naturaleza sea fiscal.

Por otro lado, la defensa jurisdiccional, se puede considerar simple, ya que la naturaleza de la figura jurídica objeto de nuestro estudio, es la resolución negativa ficta de las autoridades administrativas federales y fiscales del mismo orden federal, de donde es de concluirse, que es el derecho del ejercicio de la acción - que tiene el gobernado, en forma invariable, deberá ser interpuesto para substanciarse ante los tribunales jurisdiccionales de orden federal.

Como ya lo hemos apuntado, en el párrafo precedente, que el derecho del ejercicio de la acción del gobernado, cuando ante la propia autoridad se ha hecho una petición, o, interpuesto un recurso, y por el sólo transcurso del tiempo, se configura la resolución negativa ficta, ésta deberá ser impugnada como derecho de ejercicio de la acción del particular, ante los tribunales jurisdiccionales o tribunales administrativos de orden federal.

A fin de concluir con la defensa jurisdiccional -- de la cual hemos realizado un breve análisis, sin que -

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

se haya pretendido efectuar un estudio exhaustivo, estamos en la posibilidad de afirmar, que es, y son los --- medios de control, con que se restringe la inactividad_ o el silencio de las autoridades administrativas o fiscales de orden federal, por lo que, como un caso de --- excepción, restringe el que la autoridad actue en abuso del imperio de la ley, y que sus actos, estén debidamente legalizados, dentro del ámbito de validez, procedencia en el que tiene competencia, y que se termine, con_ ese absolutismo con el que venían actuando, más allá -- de sus facultades y atribuciones de que están investidos.

En relación con lo anterior, nos da pie, a efectuar un somero análisis acerca, de la fuerza coactiva - que tienen las resoluciones que emiten los tribunales - jurisdiccionales o tribunales administrativos, pero no_ sin antes, tener que estudiar otros medios de defensa, con los cuales cuenta el particular, sin el ánimo de -- pretender realizar un exhaustivo estudio de este tema, podemos decir lo siguiente:

Otros medios de defensa con los que cuenta el gobernado o particular, una vez agotado el recurso prima-

rio, la falta de definitividad, causal de sobreseemiento por no agotar el recurso ordinario, lo será el juicio de nulidad, tramitado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El particular puede ejercitar esta acción, demandando la declaración de la resolución negativa ficta, que deberán ser planteados ante los tribunales jurisdiccionales o tribunales administrativos, cuando así lo determinen los ordenamientos legales en materia administrativa, los cuales a su vez se subdividen en tribunales jurisdiccionales de plena jurisdicción, o de simple anulación, y los tribunales administrativos, siempre serán de simple anulación.

Con lo anterior, estamos en la posibilidad de internarnos en la fuerza coercitiva de las resoluciones que dictan los tribunales jurisdiccionales o administrativos, lo cual nos lleva a realizar un breve estudio de la :

b). Simple Sanción.

En el apartado inmediato anterior de este capítulo, ya habíamos apuntado, que los tribunales jurisdic-

cionales o administrativos, son los encargados de decir el derecho, y consecuentemente los que van a revisar la legalidad del acto administrativo, y que estos tribunales se subdividen: tribunales de plena jurisdicción --- o de anulación, y por lo que se refiere a los tribunales administrativos éstos siempre serán de anulación, - esta subdivisión es con la finalidad de estar en la posibilidad de establecer la coercibilidad que tienen --- las resoluciones que emiten estos tribunales jurisdiccionales y los tribunales administrativos.

Dentro de los capítulos precedentes, ya habíamos - hecho un análisis sobre las autoridades fiscales y administrativas de orden federal, y entre otras facultades se había establecido que son las encargadas de emitir los actos administrativos, lo que nos llevó asimismo, a establecer que, son a las que se les puede imputar la resolución negativa ficta, que es la ficción del derecho, que como figura jurídica objeto central de -- nuestro estudio.

Cuando el particular se ve afectado en su esfera jurídica, en la emisión de un acto administrativo, o, - porque por el simple transcurso del tiempo, la autori-

dad ha guardado silencio, o en su defecto ha incurrido en la inactividad administrativa, configurándose la resolución negativa ficta, en cualquiera de los dos supuestos que nos ocupan, se hace necesario que el gobernado ocurra a los tribunales, ya sean estos jurisdiccionales, o, a los tribunales administrativos, con la finalidad de que éstos resuelvan, o bien declarando la nulidad del acto administrativo emitido, o en su caso, declarar la resolución negativa ficta, previo estudio de fondo en el que se revisa la legalidad y la validez, del acto administrativo emitido, o en el caso de la resolución negativa ficta, sea ésta declarada nula de pleno derecho, para un futuro acto administrativo que pudiera emitirse, y que cause perjuicio en la esfera jurídica del gobernado.

Dentro de la forma procedimental del derecho administrativo, esta se divide en dos:

1. Fase oficiosa, que es la que se tramita ante la autoridad emisora del acto administrativo; y
2. Fase contenciosa administrativa; que es la que se tramita ante los tribunales, -- sean éstos de carácter jurisdiccional, o de carácter administrativo, que son los órganos que van a revisar la legalidad o

validez del acto administrativo emitido, -
o en su caso, son los que van a declarar -
válida o legal la inactividad o silencio -
administrativo.

En los capítulos anteriores, ya habíamos estudia--
do en forma breve, la fase oficiosa, es decir, los re--
cursos o medios de defensa ante la propia autoridad que
emitió el acto administrativo.

Por lo que en este capítulo se hace necesario rea--
lizar un somero estudio de la fase contenciosa así como
los medios de defensa que puede ejercer el particular -
o gobernado, en contra de los actos emitidos por las --
autoridades administrativas y fiscales de orden federal,
y que se interpondrá ante los órganos jurisdiccionales, _
o en su caso, ante los tribunales administrativos cuando
así lo dispone la ley de la materia, los que van a revi--
sar la legalidad y validez del acto combatido, o en su -
caso, la declaración de la resolución negativa ficta.

Ahora bien, también se hace necesario efectuar ----
un breve análisis sobre la coercibilidad de los fallos -
que emiten tanto los tribunales administrativos, como --
de los jurisdiccionales, puesto que en la práctica, he--
mos visto como tales resoluciones adolecen de coercibiliu

dad, puesto que si el acto administrativo emitido, que_ éste ha sido impugnado ante los tribunales jurisdiccionales, o bien, ante los tribunales administrativos, la_ resolución que le recáe, tal acto administrativo, y la_ resolución es en el sentido de que se declara la nulidad del acto administrativo impugnado, la autoridad emisora, en vez de acatar la resolución emitida por los -- tribunales multimencionados, se concreta a emitir el -- mismo acto administrativo, por el mismo concepto; sólo - que modificándolo, o sustituyéndolo, pero adoleciendo de la legalidad y validez por la que fue impugnado.

Ahora bien, en relación con la figura jurídica que_ hemos venido estudiando, esto es, la resolución negativa ficta, cuando ésta se configura, puede ser solicitada la declaración ante los tribunales jurisdiccionales, o tribunales administrativos, los cuales pronuncian una resolución declarándola procedente; las autoridades fiscales y administrativas de orden federal, se concretan a emitir otro acto administrativo en acatamiento a la resolución jurisdiccional o especial pronunciada, modificando_ o sustituyendo con discretas modalidades de forma, ---- sobre el cual se declaró la resolución negativa ficta, - lo que debería ser conforme a derecho, es que tales acc-

tos administrativos, que se han combatido en relación - con la ficción del derecho, que en este estudio nos ocupa, fuera declarada nula de plena jurisdicción de donde no volviera a emitirse dicho acto administrativo por el tipo y concepto que afecta la esfera jurídica del particular, o petionario, o en su defecto, que sea resuelta en sentido positivo, o dicho de otra manera, en favor del petionario.

El silencio o inactividad administrativa o fiscal, ya que hemos llegado a tener la certeza de que las resoluciones que se dictan en los tribunales jurisdiccionales o administrativos, son de simple anulación, de donde se desprende, que las sentencias que pronuncian los órganos jurisdiccionales o administrativos adolecen de coercibilidad.

De lo anterior, llegamos a la conclusión de que -- tales sentencias carentes de coercibilidad, de donde -- los efectos que éstas producen son de simple sanción, - o bien, simple anulación, dejando al arbitrio de la autoridad emisora de los actos administrativos, el acatamiento o no, de la resolución jurisdiccional recaída, - creando una situación de hecho antijurídica, con la emi

sión de otro acto administrativo, dejando en desventaja al peticionario, modificando o sustituyendo el nuevo - acto, pero con el mismo tipo y concepto con el que originalmente se emitió, y adoleciendo del principio general del derecho "de cosa juzgada".

En este orden de ideas, es factible que si los estudiosos del derecho, o los legisladores, hicieran un estudio más profundo en relación al silencio o inactividad de las autoridades administrativas y fiscales, en forma más específica, en un ordenamiento legal específico, o dentro de los mismos ordenamientos legales existentes, a efecto de darles a las sentencias jurisdiccionales, que emiten los tribunales en materia administrativa o los especiales, una coercibilidad efectiva, y -- que realmente fuera una sanción para las autoridades -- fiscales y administrativas federales, en la cual, precluyera procesalmente el derecho de la autoridad de emitir en forma modificada o sustituida el acto administrativo, declarando nulo ---"... el que se entienda en sentido negativo,..."---, el acto sobre el cual guardó silencio o incurrió en una inactividad administrativa, en ese mismo momento se anulará tanto el tipo, como el concepto con el que originalmente se generó para ser con-

gruente con la sentencia jurisdiccional que se produce y así lo declara.

De lo antes apuntado, tenemos que si las sentencias jurisdiccionales, que dictan los tribunales de la materia, sean estos jurisdiccionales o administrativos, son de simple sanción o simple anulación, hace nugatorio toda la mecánica jurisdiccional, conculcando flagrantemente el principio general de derecho de igualdad de las partes.

En razón de lo que hemos establecido, las sanciones que se impone a los órganos administrativos, a través de la Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos son sanciones para las personas físicas, las que están investidas con facultades y atribuciones de decisión y ejecución, más nunca, para el órgano administrativo que por conducto de un funcionario -- que le hizo incurrir en el silencio o inactividad administrativa, más sin embargo, el mismo precepto legal 37 del Código Fiscal de la Federación en vigor, prevé esta ficción del derecho que es la resolución negativa ficta la que establece y dispone:

Art. 37.- ...Deberán ser resueltas en un plazo de

cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa..."

De donde, si la autoridad administrativa y fiscal incurre en el silencio o inactividad administrativa, - éste también, es decir, el órgano administrativo o fiscal debería de correr la misma suerte, recluso el derecho del órgano, de emitir un nuevo acto administrativo por el mismo concepto y tipo, por el que fue emitido o se generó, o en su caso, declarando nula la resolución negativa ficta, otorgando la petición al solicitante.

Cuando el legislador subsana el silencio o inactividad administrativa, en la que incurre, y en vez de -- quitar la validez del acto administrativo, el juzgador emite una sentencia para efectos en la cual emite un re conocimiento o no reconocimiento de la validez del acto combatido, otorgando una oportunidad más a la autoridad administrativa o fiscal, a que emita un nuevo acto, o bien, emita otro acto como el impugnado, adoleciendo -- de los vicios de fundamentación y motivación, a esta -- circunstancia, es a la que se le ha denominado simple -- sanción, en virtud de que tal oportunidad, es otorgada_

al detentador del poder, por estar investido con facultades y atribuciones de decisión y ejecución.

Se le ha denominado a la fuerza coactiva de la resolución emitida en la fase contenciosa como simple san ción, a virtud, de que cuando la resolución dictada -- es desfavorable para el gobernado, la autoridad cuenta con los medios necesarios para su cumplimiento y ejecución, aún antes, de que se inicie la fase oficiosa, en la cual garantiza los intereses del estado, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

A contrario sensu, si la sentencia recaída es desfavorable para la autoridad, ésta está en la potestad de acatar en sus términos dicha resolución, o bien, -- está en la facultad de emitir un nuevo acto, aún, cuando éste adolece de los vicios que fueron motivo de la impugnación, más aún, la de no resolver las cuestiones de -- fondo, o en su caso, volver a incurrir en la inactividad o silencio administrativo.

De donde se desprende, que cuando en la fase contenciosa se emite una resolución, la cual es desfavorable a la autoridad, ésta cuenta con la facultad y potestad discrecional, de cumplimentar o no en sus términos la --

resolución emitida por las autoridades jurisdiccionales o tribunales administrativos, y esto es así, por virtud de que no existe una coercibilidad tajante, y de plena jurisdicción, en la cual los tribunales jurisdiccionales o administrativos que son de simple anulación, se encuentran limitados a emitir resoluciones de anulabilidad, y no de nulidad absoluta, razón por la cual, sólo pueden estar facultados para emitir resoluciones de simple anulación, no así, si se tratara de tribunales con plena jurisdicción.

Por lo que en este estudio que nos ocupa, debemos concluir que cuando se eleva y se ejerce el derecho de petición, ante una autoridad administrativa o fiscal, éstas o una de ellas, ante la que se eleva la petición, incurre en el silencio o inactividad administrativa, -- se está en presencia de la resolución negativa ficta, -- dentro de la fase contenciosa se invoca la declaración jurisdiccional de la figura jurídica que es objeto de -- nuestro estudio, y que tal declaración es concedida a -- través de una resolución, la cual es emitida por un -- tribunal jurisdiccional o administrativo de simple anulación, la referida resolución entraña para la autoridad una simple sanción, la cual, de acuerdo a su potes-

tad y facultad discrecional de cumplimentarla o no en sus términos, o bien, puede cumplimentarla resolviendo el acto administrativo, respecto a la petición, confirmando en sentido negativo que al hacerse la consideró así, después de haber transcurrido cuatro meses, y que fue el motivo fundamental, para solicitar la declaración jurisdiccional de la resolución negativa ficta.

De todo lo anterior, que hemos visto hasta aquí, en el apartado precedente, se hace necesario y sin el ánimo de agotar un estudio profundo al respecto, habremos de realizar un somero análisis con respecto a la:

c). Preclusión del Derecho de Autoridad.

Ya hemos anticipado en los apartados precedentes de este capítulo, sobre los medios de defensa con que cuenta el gobernado, que son los medios de control de la actividad o inactividad de las autoridades administrativas o fiscales del ámbito federal.

Asimismo, ocupamos un breve espacio en el análisis de la coercibilidad que contiene las resoluciones que emiten los tribunales jurisdiccionales o especiales de simple anulación, en virtud, de que tantos fallos emiti-

dos entrañan, en sí, una simple sanción, respecto a las autoridades; pero si las resoluciones son emitidas por tribunales jurisdiccionales con plena jurisdicción, -- sendas resoluciones, deben de ser acatadas y cumplimentadas en sus términos, entrañando una sanción de nulidad absoluta sobre la validez del acto administrativo -- que fue motivo de la impugnación.

En el caso especial de la figura jurídica que nos ocupa, es decir, la resolución negativa ficta, la cual puede configurarse, ya sea, por el silencio o inactividad administrativa o fiscal, por haber dejado de contestar o resolver, en un lapso de cuatro meses, o bien, -- como lo dispone el artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "... Que deberá -- contestar en breve tiempo. ", este silencio o inactividad administrativa de la autoridad, debería de bastar -- para la declaración de la configuración de la resolución negativa ficta dentro de la fase oficiosa.

Para que dentro de la fase contenciosa, es decir, ante un tribunal jurisdiccional o administrativo, investido con plenitud de jurisdicción, declarara la resolución negativa ficta, y de esa manera condenar a la

autoridad administrativa o fiscal, a que cualquier ---
cuestión o resolución al fondo de la solicitud ante --
ella elevada, para que esta sea declarada o afectada -
de nulidad absoluta, careciendo de validez absoluta --
el acto administrativo que pretenda la autoridad emi---
tir durante o concluida la fase contenciosa.

A lo anterior podemos decir, que estamos en presencia
de la preclusión del derecho de la autoridad admi--
nistrativa o fiscal, como ya lo habíamos anticipado, --
el término de cuatro meses que tiene la autoridad para_
notificar la resolución, sobre la solicitud elevada ante
ella, y ésta no se dió es cuando incurre en el silencio
o inactividad administrativa, y si se emite una sentencia
con plenitud de jurisdicción, debe de estar obligada
a contestar el fondo de la solicitud ante ella elevada;
al efecto estamos en la posibilidad de decir, que
si la solicitud que fue motivo de la configuración de -
la figura jurídica objeto de nuestro estudio, debe de --
ser concedida en sus términos, siempre y cuando tal sol
solicitud no sea contraria al orden público, de esta mang
ra es como presumiblemente estamos en la actualización
de la preclusión del derecho de la autoridad, o dicho -
de otra manera, cuando la sentencia de un tribunal con_

plenitud de jurisdicción y ésta es desfavorable a la autoridad, precluye el derecho de la misma, de invocar -- cualesquier otro recurso de carácter procedimental que -- argumente para su defensa de la declaración de la resolución negativa ficta, quedando obligada la autoridad -- administrativa fiscal, a emitir una resolución respecto a la solicitud ante ella elevada a concederla, siempre -- y cuando ésta no se vea afectada o afecte al orden público.

En este orden de ideas, si la sanción que entraña -- una resolución emitida por un tribunal jurisdiccional o administrativo con plenitud de jurisdicción, la autoridad a la cual se le declaró el haber incurrido en la -- ficción del derecho, considerándola una negativa, es -- que estamos en presencia de la preclusión del derecho -- de la autoridad que es la encargada de resolver sobre -- la solicitud o un acto administrativo, que es en perjuj -- cio del gobernado; dicho de otra manera, dada la natu -- raleza de que el silencio o inactividad administrativa -- en el que pueden incurrir las autoridades administrati -- vas o fiscales, éstas dependen necesariamente de la natu -- raleza de la sanción a imponer, ya sea de simple anu -- lación, o anulación con plenitud de jurisdicción, de --

cualquier manera, estamos en la presencia de la preclusión del derecho de la autoridad, para emitir los mismos actos, del mismo tipo y concepto, o bien otros nuevos que afecten el contenido de la solicitud elevada ante ellas, dejando sin resolver la solicitud que fue motivo fundamental, para la declaración de la resolución negativa ficta, y de esa manera, la pérdida del derecho de la autoridad para invocar cuestiones que no resolvió oportunamente, más aún cuando no se dió a conocer la notificación a la resolución, de la solicitud o petición que se elevó.

De acuerdo con el carácter, sea administrativo o fiscal podemos decir que cuando ha precluido el derecho de la autoridad administrativa en particular, y a ésta se le configuró y declaró la resolución negativa ficta, éstas están obligadas a realizar un estudio sobre el fondo de la petición, en la cual si ésta no es contraria al orden público está obligada a conceder en sus términos tal petición, de conformidad a las facultades y atribuciones que la ley le permita y que regule su actividad, es decir, de acuerdo a su competencia, precluyendo su derecho de interponer cualesquier otro recurso o defensa que tenga la autoridad del cual pudiera esgrimir

para negar el otorgamiento a la solicitud o petición, - que se elevó ante ella, por virtud de no haber notificado en forma oportuna dentro del lapso de cuatro meses dicha resolución, por lo tanto este tipo de sanción que debiera de ser con plenitud de jurisdicción, los tribunales de simple anulación siempre dejan una pequeña oportunidad a la autoridad administrativa para que niegue - expresamente la solicitud o petición.

Si la naturaleza del silencio o inactividad administrativa deviene de una autoridad de carácter fiscal, y la cual es declarada por una autoridad jurisdiccional -- o administrativa con plenitud de jurisdicción, la sanción que debería imponérsele a la autoridad fiscal en particular, éste debe ser afectado de nulidad absoluta, no obstante que dentro de la fase contenciosa, la autoridad fiscal haya resuelto dentro de la fase contenciosa, al momento de emitir la resolución los tribunales - jurisdiccionales o administrativos de plena jurisdicción, deben declararlos nulos, o sea se decreta la nulidad absoluta del acto, en virtud, de que ha precluido el derecho de la autoridad para emitir el acto administrativo, sobre la solicitud o petición que motivó la declaración de la resolución negativa ficta, y lo anterior,

deviene de que en el precepto número 37 del Código Fiscal de la Federación, dispone que de no ser notificada_ en lapso de cuatro meses, el interesado deberá consi--- derarla en sentido negativo, de esta circunstancia que_ de antemano se está negando la solicitud o petición, -- también debería de ser la sanción con plenitud de jurisdicción, toda vez, que ha precluido su derecho de la autoridad por virtud, de que aún habiéndose configurado - la resolución negativa ficta, de antemano está negando_ cualquier resolución que haya de recaer a la solicitud_ o petición.

En los anteriores párrafos hemos tratado de hacer_ un breve análisis respecto a lo que es la preclusión del derecho de la autoridad, el cual en forma aparente, hemos visto que hay una cierta confusión entre preclusión y sanción, y esto es así porque si precluye un derecho, cual es la sanción que debería de recaer a dicha preclusión; de otra manera si la autoridad en exceso del imperium que la ley le concede, transgrede y afecta los_ derechos de los gobernados, imponiéndoles aún más mayores obligaciones, cuál es la obligación de la autoridad cuando ha precluido su derecho después de habersele con figurado la resolución negativa ficta.

Es de uso cotidiano, que el hecho de que un funcionario investido con facultades de decisión y ejecución, o bien separadamente la decisión o la ejecución, en exceso de sus facultades que tiene conferidas es omiso en dar resolución y notificar la misma sobre una solicitud o petición, que ésta sea resuelta en el momento que considera oportuno, aún habiendo transcurrido y con exceso el lapso de cuatro meses que dispone la ley para resolver sobre una petición, la haga saber para convalidar su silencio o inactividad en la que incurrió, de donde se desprende que ha preluido el derecho de la autoridad para convalidar su omisión, y por ende tal omisión es decir, su inactividad o silencio administrativo, debe de ser sancionado, no solamente con la preclusión de su derecho, sino declarando la nulidad absoluta del acto que pretende convalidar, al momento de hacer saber y notificar la resolución sobre la petición que ante ella se elevó.

De lo anterior, estamos en la posibilidad de afirmar que la preclusión del derecho de autoridad, debe de tener una sanción, en la cual afecte de tal manera a la autoridad para emitir nuevos actos, o en su caso, los mismos actos sobre los que se configuró la resolución -

negativa ficta, deban de carecer de validez, condenándolos a la declaración de la nulidad absoluta, tanto de -- los nuevos o mismos actos, que emanen o devengan de la -- solicitud o petición que fue objeto de la declaración -- de la resolución negativa ficta en que incurrió la autoridad.

d). Resolución del Derecho de Petición, artículo -- 8o. Constitucional.

Durante todo este pequeño estudio, sin el ánimo de -- pretender agotar todas las posibilidades respecto a la -- figura jurídica que nos ocupa, debemos de considerar que dentro de la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consagrado como una -- garantía individual, el artículo 8o. dispone que los -- funcionarios y empleados de la federación deben de respetar el derecho de petición, imponiendo una limitante a -- los extranjeros, los cuales no deben intervenir ni elevar peticiones en materia política, ahora bien, dentro -- de este estudio, en el cual es importante el respeto al -- derecho de petición, ya que el objeto de este estudio -- es descentrañar la negativa ficta de las autoridades -- fiscales y administrativas federales.

Como ya lo hemos anticipado a través de los capítulos precedentes, y más aún en forma particular vimos - cuales son los elementos esenciales para la configuración de la resolución negativa ficta, en que para que ésta se dé, es decir, estemos en presencia de ella, es un requisito esencial el elevar una solicitud o una petición, para que la autoridad ante la que se eleve dicha solicitud o petición, en el momento oportuno emita y notifique su resolución que debe de recaer a dicha solicitud o petición.

Dentro de la teoría, lo anterior, sería el respeto absoluto al derecho de petición, pero en la práctica -- el simple hecho de que una autoridad no emita una resolución, o notifique el resultado sobre la petición al interesado, es transgredir, al respeto al derecho de petición.

En este orden de ideas el hecho de que el gobernado haga uso del ejercicio de los medios de defensa para que se declare la resolución negativa ficta, a la omisión en la que incurrió la autoridad y que tal omisión - ya sea por silencio, o por inactividad, simple y sencillamente, está violando en perjuicio del gobernado el -

respeto al derecho de petición, en virtud de que no le recayó un acuerdo que se haya hecho saber al interesado en breve tiempo, lo cual quiere decir, que de no haberlo hecho oportunamente, y como en este caso el artículo 80., constitucional, es genérico, e impreciso, el breve tiempo para la autoridad pudiera ser de seis meses, un año, dos o simplemente dejarlo de hacer.

En este orden de ideas cuando el gobernado ante tal imprecisión en cuanto al breve tiempo, las leyes reglamentarias (Código Fiscal de la Federación artículo 37, - Ley Federal de Protección al Consumidor artículo 164, -- Ley del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores artículo 38, etcétera), y Tesis Jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de sus Tribunales Colegiados de Circuito, han determinado que el breve tiempo, a que hace alusión el artículo 80. de nuestra Carta Magna, debe de ser de cuatro meses; de donde, cuando hablamos nosotros de oportunidad, nos referimos necesariamente a la determinación que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus Tesis Jurisprudenciales que es de cuatro meses.

Si transcurrido dicho lapso determinado por la Suprema Corte de Justicia, la autoridad no hace saber, o -

no notifica la resolución que le deba recaer a la petición, la autoridad ha incurrido en el silencio o inactividad administrativa, o bien sí al hacerlo lo hace con posterioridad a los cuatro meses a que dispone tanto -- las tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de las leyes reglamentarias, que así lo disponen, la autoridad ha dejado de hacerlo en forma oportuna.

Ya habíamos dicho que habiendo transcurrido y con exceso el lapso a que hemos aludido en el párrafo inmediato anterior, el gobernado puede hacer ejercitar sus derechos a través de los medios de defensa que se encuentran previstos tanto dentro de la Constitución como de las leyes reglamentarias de la materia en que se haya incurrido la falta o omisión, para hacer valer el -- respeto al derecho de petición del gobernado, y esta -- es una nueva solicitud que el gobernado tiene que elevar ante los tribunales jurisdiccionales o administrativos, a efecto de que la transgresión al respeto al derecho de petición, sea declarado a través de la figura jurídica que ha sido objeto de nuestro estudio, es decir, la resolución negativa ficta, y a tal solicitud o medio de defensa le debe recaer una resolución, en la -

cual decrece el respeto al derecho de petición, de donde estamos ciertos, de que todas las resoluciones que versen sobre la declaración de la resolución negativa ficta se refieren necesariamente, al respecto al derecho de petición.

Es la forma que conforme a derecho las autoridades fiscales o administrativas de orden federal, se vean precisadas, y aun más, obligadas a respetar el derecho de petición, de donde podemos concluir, que toda resolución o sentencia emanada de tribunales jurisdiccionales o administrativos, sean éstos de simple anulación, o de plenitud de jurisdicción, en el fondo es obligar a la autoridad administrativa o fiscal, a respetar el derecho de petición que se formule ante ella conforme a lo dispuesto por el artículo 8o. de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. La resolución negativa ficta, la entendemos como el silencio o inactividad administrativa, para resolver el derecho de petición, concretizado en una solicitud del particular.

SEGUNDA. La resolución negativa ficta, como ficción del derecho, es imputable únicamente a las autoridades administrativas y fiscales.

TERCERA. Los efectos a producir por la configuración de la resolución negativa ficta, deben entenderse en dos sentidos:

1). En sentido negativo, esto es, se da la ficción de derecho, sin producir más efectos que, la omisión al resolver; lo que jurídicamente debe de reputarse como resolución negativa;

2). En sentido positivo, esto es se configura la resolución negativa ficta, produciendo los efectos que se precisan en la ley de la especialidad, que generalmente son confirmatorios respecto al peticionario.--

CUARTA. En todo caso, la determinación de uno u otro de los aspectos, que se precisan en la conclusión anterior, serán legales, esto es, constarán en forma expresa en el derecho positivo de la especialidad administrativa de que se trate.

QUINTA. La ficción de derecho cuyo estudio nos ocupa, es decir, la resolución negativa ficta siempre regulará relaciones jurídicas entre dos sujetos, el activo, que es el estado, a través de la administración pública federal, al emitir el acto administrativo; y, el particular peticionario, que recibe o aprovecha los efectos jurídicos de la misma, en calidad de sujeto pasivo.

SEXTA. El objeto a estudio, puede presentarse en el campo metamente administrativo, fase oficiosa; o en, el campo administrativo de contención, fase contenciosa (fiscal, jurisdiccional, etcétera).

SEPTIMA. La resolución negativa ficta, opera en el derecho administrativo, en forma específica y con ciertas analogías, con el derecho común entre otras la preclusión procesal.

OCTAVA. La garantía individual del derecho de --
petición, opera en forma general, mediante la resolu--
ción expresa del acto administrativo.

NOVENA. Concordante con la conclusión anterior, --
el caso de excepción a la resolución del derecho de pe--
tición, lo satisface la resolución negativa ficta, en -
los términos de la conclusión tercera.

DECIMA. Es imperativo que el legislador se avo--
que a un estudio más profundo de la resolución negativa
ficta, y emita dentro de un ordenamiento legal especifi--
co e independiente, o bien, dentro de los ordenamientos
administrativos existentes, una regulación más exhausti--
va de la mencionada ficción del derecho administrativo.

DECIMA PRIMERA. El principio de legalidad, visto
a través de la mayoría de razón, requiere como requisit--
o esencial, que se limite a la autoridad administrati--
va, en la emisión de los actos del mismo tipo o concep--
to, puesto que de otra manera, el particular queda en -
desventaja, ante la ilimitada facultad en la emisión --
del acto administrativo; resultando nugatoria toda la -
mecánica jurisdiccional de revisión de legalidad del --
propio acto, que aun bajo sentencia jurisdiccional, --

al quedar firme, puede ser modificado por la autoridad con facultades omnipotentes, cuestión ésta que choca -- por ser contraria a todo sistema jurídico en general, - y en especial conculcatoria del principio de igualdad - de las partes.

DECIMA SEGUNDA. Con base en las consideraciones_ de las conclusiones anteriores, debe necesariamente - aplicarse como sanción a la autoridad administrativa, - la imposibilidad de variar el acto administrativo, revisado por la autoridad jurisdiccional.

DECIMA TERCERA. De no aplicarse la limitante, -- mencionada en la conclusión anterior, a la autoridad administrativa, resulta intrascendente, la sanción para - la misma, ya que sólo se da en favor del particular, -- la aplicación de los efectos precisados en la conclu---sión tercera.

DECIMA CUARTA. Lo referido en las conclusiones anteriores, es decir, 10a., 11a, 12a., y 13a., sólo tendrán validez plena cuando los tribunales revisores de - los actos administrativos, sean investidos con carácter de plenitud de jurisdicción, para declarar válido o nu--lo el acto, en tal evento, las autoridades administra--

tivas o fiscales, no puedan legalmente modificarlo o -- sustituirlo.

DECIMA QUINTA. Cuando el acto administrativo --- emana de una autoridad caprichosa o poco seria, burla - la resolución del tribunal jurisdiccional o administra- tivo, emitiendo de nueva cuenta el mismo acto, o modi- ficando únicamente el número progresivo o cualquier -- otro elemento de forma en perjuicio del particular, y - en desdoro de la propia administración pública.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. Ed., -- Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- ACOSTA ROMERO, Miguel y GOMORA PIMENTEL, Genaro David Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación, Jurisprudencia y Doctrina. Editorial Porrúa, S. A., 1a. Ed. México, 1984.
- BIELSA, Rafael Derecho Constitucional, 3a. Ed. Roque Depalma, Editor - Buenos Aires, 1959.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto El Proceso Administrativo - En Iberoamérica. 1a. Ed., - U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, -- México, 1968.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio Las Garantías Individuales. 7a. Ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio Juicio de Amparo., 5a. Ed., Editorial Porrúa, S. A., -- México, 1966.
- DIEZ, Manuel María Acto Administrativo, 2a. Ed., Tipográfica Editora Argentina, S. A., Buenos Aires, -- 1961.

- MEJIA JIMENEZ, Arnulfo** Tribunal Fiscal de la Federación., 45 años., 1a. Edición., Editada por el Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1980.
- NAVA NEGRETE, Alfonso** Derecho Procesal Administrativo., 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1959.
- OLIVERA TORO, Jorge** Manual de Derecho Administrativo., 3a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México., 1972.
- PALLARES, Eduardo** Diccionario de Derecho Procesal Civil, 6a. Edición -- Editorial Porrúa, S. A., México, 1970.
- PORRUA PEREZ, Francisco** Teoría del Estado., 5a. Edición., Editorial Porrúa, -- S. A., México, 1969.
- RECASENS SICHES, Luis** Tratado General de Filosofía del Derecho., 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1965.
- REVISTA TIME** Especialidad del Organó Administrativo., Volumen 112, Núm. 9, México, 1978.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael** Introducción al Estudio del Derecho., 2a. Edición., Editorial Porrúa, S. A., México, 1967.

- FRAGA, Gabino** Derecho Administrativo., --
7a. Ed., Editorial Porrúa,
S. A., Tomo II, México, ---
1979.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo** Introducción al Estudio del
Derecho, 14a. Ed., Porrúa,
S. A., México, 1967.
- HEDUAN VIRUES, Dolores** Cuarta Década del Tribunal
Fiscal de la Federación., --
Publicaciones de la Acade--
mia Mexicana de Derecho Fi--
scal, México, 1971.
- LANZ DURET, Miguel** Derecho Constitucional., --
5a. Ed., Compañía Editorial
Continental, S. A., 1971.
- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO,
José.** Génesis y Teoría General del
Estado Moderno, Ediciones -
Botas, México, 1958.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio** Introducción al Estudio del
Derecho Tributario Mexicano
2a. Edición, Editorial Uni-
versitaria Potosina, México,
1959.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio** De lo Contencioso Administra-
tivo de Anulación o de Ile-
gitimidad., 1a. Edición, ---
Universidad Autónoma de San
Luis Potosí., México, 1969.
- MARTINEZ LOPEZ, Luis** Derecho Fiscal Mexicano., --
1a. Edición, Editorial Porrúa,
S. A., México, 1959.

- SAYAGUES LASO, Enrique Tratado de Derecho Administrativo., 2a. Edición, Tomo I., Montevideo., 1969.
- SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo., 8a. Edición., Editorial Porrúa, S. A., México 1977.
- SERRA ROJAS, Andrés Ciencia Política., Tomo I., Instituto Mexicano de Cultura., México, 1971.
- TENA RAMIREZ, Felipe Leyes Fundamentales de México., 1a. Edición., Editorial Porrúa, S. A., México, 1957.
- VILLORO TORANZO, Miguel Introducción al Estudio del Derecho., 1a. Edición., Editorial Porrúa, S. A., México, 1966.
- VILLORO TORANZO, Miguel Derecho Público y Derecho Privado., Trabajo Publicado en el Volumen de Estudios en Homenaje al XXV Aniversario del Doctorado de Derecho, Facultad de Derecho., U.N.A.M., México, 1975.

LEGISLACION CONSULTADA

Código Fiscal de la Federación; Colección, Leyes y Códigos de México., Editorial Porrúa, S. A. 36a. Edición., - México, 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación., Especialidad del Organismo Administrativo., 19 de septiembre de 1987., 4a. -- Etapa de la Reforma Administrativa.

Jurisprudencia, Precedentes y Tesis Sobresalientes de - Tribunales Colegiados., Primera Sala., Ediciones Mayo-, S.de R.L., 1982.

Jurisprudencia, Precedentes y Tesis Sobresalientes de - la Suprema Corte de Justicia de la Nación., Editoriales Mayo, S. de R.L., 1917-1965.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales., Editorial_Porrúa, S. A., 17a. Edición., México, 1987.

Ley Federal del Trabajo.,

Ley del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores., Editorial Consorcio Industrial Litográfico, S. A., 6a. Edición., México, 1985.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal., Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., México, 1987.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos., - Editora de Libros Económicos, México, 1984.

Ley Federal de Protección al Consumidor., México 1987.

Ley Sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología., y por el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.,

Reglamento de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y -
Necesarias.,

Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Fede
ración.

Reglamento para las Oficinas Federales de Hacienda.

OTRAS PUBLICACIONES

Enciclopedia Jurídica Omeba., Varios Tomos., Editorial -
Bibliográfica Argentina., Buenos Aires.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Varios To-
mos, Varias Epocas., Editada por El Departamento de Pu-
blicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Méxi-
co.