

8813094



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
PLANTEL LOMAS VERDES

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
 DE MEXICO
 NUMERO DE INCORPORACION 8813 - 09

NATURALEZA JURIDICA Y PROBLEMÁTICA
 PROCESAL DE LA NEGATIVA FICTA

T E S I S

Que, para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GUILLERMO RODRIGUEZ ROBLES

DIRECTOR: LIC. MA. ELISA GODINEZ NECOECHEA
 REVISOR: LIC. GONZALO VILLALOBOS CORSI

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

1997.

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Este trabajo se lo dedico a dios, como una humilde ofrenda; a mis padres, como agradecimiento por todo su esfuerzo, amor, tiempo y todo lo que han procurado enseñarme y darme; a mi esposa, bendicion de dios, quien me ha apoyado y ha sido la luz en las penumbras; a mis hijas las dos ilusiones de mi vida y grandes amores con las que dios me ha hecho dichoso y son la guía del camino; a mis hermanos; y a mis amigos.

INDICE

PREAMBULO	Pág. 1
-----------------	--------

CAPITULO PRIMERO LA INSTITUCION JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA

INTRODUCCION	Pág. 2
1.- ANTECEDENTES DE LA NEGATIVA FICTA	Pág. 6
2.- ANALISIS DOCTRINARIO	Pág. 11
3.- DENOMINACION O CONCEPTO DE LA NEGATIVA FICTA....	Pág. 17
4.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN NUESTRA LEGIS- LACION	Pág. 20
5.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA NEGATIVA FICTA....	Pág. 30
I.- ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA NEGATIVA FICTA.....	Pág. 33
A.- AUTORIDAD ADMINISTRATIVA U ORGANO DE GOBIERNO	Pág. 33
B.- EL SUJETO ACTIVO PARTICULAR O GOBERNADO.....	Pág. 36
C.- EL ORGANO O INSTANCIA DE IMPUGNACION	Pág. 37
II.- ELEMENTOS MATERIALES DE LA NEGATIVA FICTA.....	Pág. 38
A.- LA PETICION, INSTANCIA O PROCEDIMIENTO.....	Pág. 39
B.- LA LITERALIDAD, ESCRITO O DOCUMENTO.....	Pág. 42
C.- EL TIEMPO O PERIODO DE CONTESTACION.....	Pág. 44
D.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	Pág. 49
E.- DISPOSICION LEGAL	Pág. 50
F.- LA VOLUNTAD DEL PARTICULAR	Pág. 50
6.- OBJETO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA	Pág. 52
I.- EFECTOS DE LA NEGATIVA FICTA	Pág. 57
II.- LA NEGATIVA FICTA Y LAS GARANTIAS INDIVI- DUALES	Pág. 59
7.- LA NEGATIVA FICTA Y OTRAS FIGURAS SIMILARES	Pág. 62
I.- LA NEGATIVA FICTA Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO...	Pág. 62
II.- LA NEGATIVA FICTA Y EL DERECHO DE PETICION.....	Pág. 64
III.- LA NEGATIVA FICTA Y LA AFIRMACION FICTA.....	Pág. 73
B.- PROCEDIMIENTO E INTEGRACION DE, LA NEGATIVA FICTA	Pág. 77
I.- LA FASE EXPOSITIVA	Pág. 81
II.- LA FASE PROBATORIA	Pág. 86
III.- LA ETAPA DECISORIA	Pág. 88
A.- CONFIGURACION DE LA NEGATIVA FICTA	Pág. 89
Pies de Página	Pág. 90

CAPITULO SEGUNDO
INSTANCIAS DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVA

INTRODUCCION	Pág. 94
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS	Pág. 97
1.- LAS AUDIENCIAS REALES DE INDIAS	Pág. 99
II.- EL CONSEJO DE ESTADO FRANCES Y LA CONSTITU- CION DE CADIZ DE 1812	Pág. 100
A.- EL CONSEJO DE GOBIERNO	Pág. 102
B.- LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836	Pág. 103
III.- EL CONSEJO DE ESTADO	Pág. 103
IV.- BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA DEL 23 DE ABRIL DE 1853	Pág. 105
2.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESDE LA CONSTITUCION DE 1917	Pág. 108
3.- DIVERSOS CRITERIOS RESPECTO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	Pág. 116
4.- LAS INSTANCIAS Y ORGANOS PARA LA IMPUGNA- CION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	Pág. 122
1.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION Y EL DE ANULACION	Pág. 124
A.- EL CONTENCIOSO DE ANULACION	Pág. 126
B.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JU- RISDICCION	Pág. 127
II.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	Pág. 131
III.-EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	Pág. 140
IV.- EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO	Pág. 143
V.- EL REACERTAMIENTO ADMINISTRATIVO	Pág. 147
5.- EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION	Pág. 154
Fie de página	Pág. 158

CAPITULO TERCERO
EL PROCESO Y RESOLUCION DE UNA NEGATIVA FICTA

INTRODUCCION	Pág. 160
1.- EL PROCESO ADMINISTRATIVO	Pág. 162
2.- TERMINO PARA IMPUGNAR UNA RESOLUCION NEGATIVA FICTA	Pág. 164
3.- CONTENIDO DEL ESCRITO DE DEMANDA, CONTRA LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA	Pág. 169
4.- LA CONTESTACION DE LA DEMANDA Y LA AMPLIACION DE LA DEMANDA	Pág. 176
5.- LA SENTENCIA O ETAPA CONCLUSIVA	Pág. 181
1.- DEL CONTENIDO DE LA SENTENCIA	Pág. 182
II.- LA EJECUCION FORZOSA DE LA SENTENCIA Y SU CARACTER DE OBLIGATORIA	Pág. 186
Fies de Página	Pág. 189
CONCLUSIONES	Pág. 193
BIBLIOGRAFIA	Pág. 203

CAPITULO PRIMERO

LA INSTITUCION JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA

P R E A M B U L O

Debido a lo ambiguo del actuar del ser humano y del convivir social, la ciencia del derecho a buscado la forma de resolver los problemas, derivados de esa relación, creando instituciones jurídicas, así tenemos a la negativa ficta, que nace como una opción para erradicar el silencio de la administración, ésta figura conlleva grandes beneficios a las partes involucradas, ya que al resolverse el problema se emitirá un acto de autoridad, con todas las especificaciones de ley y acorde a las normas imperantes, con la intervención del particular interesado, de la autoridad administrativa y de un órgano jurisdiccional, quien decidirá el derecho invocado por los contendientes. El presente trabajo tiene el propósito de analizar esta figura jurídica, desmembrando sus elementos y analizando las condiciones en las que se debe dar, procurando aplicar la experiencia obtenida en el campo de trabajo, la opinión de tratadistas y los criterios asentados en las jurisprudencias; pretendiendo definir los beneficios y derechos que se procuran con la utilización de esta figura, así como demostrar que es la mejor opción para combatir el silencio de la administración.

CAPITULO PRIMERO

LA INSTITUCION JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA

I N T R O D U C C I O N

Antes de introducirnos a analizar a la figura jurídica de la Negativa Ficta, es importante tener la noción de Derecho Administrativo, por ser la ciencia encargada de estudiar a la figura jurídica en estudio y por supuesto, resulta obligado aludir al elemento esencial de esa rama del derecho, que lo es, la Administración Pública. RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA, definen a esta rama del derecho, de la siguiente forma: "Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado ; de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí."¹.

La anterior definición, a mi parecer, refleja en su exacta dimensión al Derecho Administrativo, ya que contempla los elementos de la

actividad de esa rama del derecho y la función que se persigue, por lo que se utilizara como la mas adecuada.

Estos mismos autores en su diccionario, antes referido, dan el significado de ADMINISTRACION PUBLICA, al señalar: "Conjunto de los organos mediante los cuales el Estado, las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios publicos."*. La administración pública es un cuerpo complejo encargado de vigilar la armonía social, ya que maneja las formas de gobierno y las directrices en que se sustenta, enmarcadas en una amplia legislación, no siempre adecuada o bien, deficiente, ramificando su actividad en diferentes dependencias, segun se desprende de los articulos 39, 40, 41, 89, 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las diversas leyes orgánicas de las administraciones: Federal, Estatal Y Municipal, en estos tres niveles *. A efecto de ejemplificar tenemos a la SECRETARIA DE HACIENDA la cual tiene como función recaudar los impuestos federales y así el gobierno cuente con recursos o ingresos, los que deberá destinar a su programa de

gobierno y al tenor de la Ley de Ingresos, como este ejemplo tenemos muchos ya que el gobierno tiene una amplia gama de actividades, para cumplir con su función de servicio, acorde a sus programas de gobierno tendiente a satisfacer el bienestar de la sociedad, recordando que existe el gobierno Municipal, el Estatal y el Federal, por lo menos en nuestro país; ahora bien todas las actividades que tiene cada nivel de gobierno, se dividen por materias o especialidades, actividades que le son encomendadas a personas y como todo ser humano pueden cometer errores, o bien ser negligente o hacer pesada su labor, en forma premeditada, para fines ilícitos, o ser excesiva la carga de trabajo o simplemente desconoce la actividad encomendada.

Por otro lado, en esta relación, que impera en el Derecho Administrativo, están los particulares o gobernados, quienes se deben sujetar a las actividades de gobierno, en una estructura organizada en proyectos de desarrollo y planeación a efecto de que exista armonía social y el país marche en la ruta del progreso, el bienestar y en paz, enmarcado en un Estado de Derecho de esta forma sus actividades deben realizarse de acuerdo a las normas y lineamientos previamente

dispuestas en las diversas leyes administrativas. En estos términos, entre la administración pública y los particulares existe una relación estrecha, en el sentido de que el particular al pretender realizar una actividad debe adecuarse a las normas o leyes, y las autoridades vigilaran su cumplimiento con la facultad de emitir las autorizaciones respectivas, emitiendo sus actos dentro de los principios de legalidad, que le impone la Constitución Política, lo que sería una relación armónica, pero como ya se refirió, algunos servidores públicos por negligencia, desconocimiento de su labor, por intereses nebulosos o por deficiencia en la legislación no resuelven alguna petición o instancia del particular, dejándolo en estado de indefensión e incertidumbre, así se actualiza, la teoría del Silencio Administrativo; de esta forma surge la negativa ficta, con la que se presume una respuesta, de la autoridad administrativa, en el sentido de negar las pretensiones del particular y se pretende dotar al particular de un instrumento para que habilite las instancias jurisdiccionales respectivas y obtenga una respuesta a sus pretensiones, no obstante esta institución es poco conocida además que se pierde en la confusión con otras

figuras jurídicas similares, empeorándose ante la poca legislación y la que existe omite señalar el funcionamiento de la negativa ficta, su objeto, la finalidad que persigue y sobre todo los beneficios de esta figura jurídica, vértices que se deben apreciar en la legislación reguladora de esta institución y sobre todo por el juzgador al resolver las pretensiones del particular, en congruencia con los principios generales del derecho, todo encaminado a otorgar un instrumento a los particulares, con el cual puedan resolver su situación a la brevedad posible, con la decisión emitida por la autoridad y de conformidad a las leyes generales de la materia.

1.- ANTECEDENTES DE LA NEGATIVA FICTA.

La historia del hombre se a distinguido por la lucha para ostentar el poder, en donde los mas fuertes dominaron a los débiles y los gobernados sufrían todo tipo de abusos por los detentadores del poder, en esa lucha, se fueron dando diversas circunstancias y el poder cambiaba de manos y desde luego el grueso de la población luchó por el reconocimiento de

su status de hombre, de ser humano 'haciendo valer el derecho natural, así el grueso de la comunidad, en todo el mundo fue ganando posiciones, al grado de hacer valer una serie de derechos inherentes al hombre o a la persona, en su calidad de ser humano, defendiendo esos derechos a toda costa obligando al detentador del poder a respetarlos, consagrarlos e imponerlos como una obligación al gobernador que tiene que cumplir a toda costa. Una de las violaciones, era cuando un particular formulaba una petición a la autoridad y esta omitía dar respuesta, así se creó la teoría del silencio administrativo, consistente en que el particular se quedaba en estado de indefensión, incertidumbre y en total negación de justicia por parte de las autoridades, ante la situación de que las autoridades no resolvían las peticiones o instancias de los particulares . Francia ha sido uno de los países que mas han contribuido en la doctrina administrativa y muchas de las estructuras o figuras jurídicas del Derecho Administrativo, contribuyendo a la creación del Contencioso Administrativo, fué en donde nació el Consejo de Estado, y en donde se inicio la doctrina y legislación del silencio administrativo, la cual fue adoptada por las

legislaciones de varios países. En Francia se encuentra el origen del silencio administrativo, tanto en el decreto del 12 de noviembre de 1867, como en la ley del 17 de julio de 1900, creando una ficción legal, con la siguiente regla: "cuando una reclamación ha sido dirigida a la administración, el silencio de ésta, prolongado durante cuatro meses, equivale a un rechazo de la reclamación. El administrado se encuentra en presencia de lo que se llama una resolución implícita de rechazo y puede atacarla por un recurso contencioso". (Marcel Waline) **.

Otro país que contribuyó al desarrollo de esta institución, fue, Italia, en donde la jurisprudencia del Consejo de Estado había suplido la omisión legislativa sobre el punto, estableciendo que el transcurso de un cierto tiempo, (que podría fijarse en términos generales) autorizaba al interesado a requerir de la administración un pronunciamiento en el recurso jerárquico pendiente, y si la reclamación no era atendida, se tenía por "desestimado" el recurso. Esta doctrina ha recibido después sanción legislativa en la Ley de 1934 (Artículo 5 apartados 5 y 6) al disponer que, "transcurrido ciento veinte días de la

presentación del recurso jerárquico sin que la autoridad superior hubiese proveído, el recurrente puede pedir con instancia a la misma, que el recurso sea resuelto. Transcurrido setenta días de dicha instancia, sin que hubiese recaído decisión alguna, el recurso se tiene por rechazado para los efectos de la Ley ".*P.

En nuestro país en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya se recoge esta inquietud, de obligar a las autoridades a resolver las instancias o peticiones de los particulares, en el Artículo octavo, en el que señala que las autoridades administrativas deben resolver las peticiones de los particulares en un breve término. Siendo en el Código Fiscal de la Federación de 1938, en el artículo 92 en donde ya se recoge la ficción legal, de entender negada la pretensión del particular, al señalar: " El silencio de las autoridades fiscales se considerara como una resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a la falta de término estipulado, en noventa días" y en el artículo 180 , señala: " El demandante tendrá el derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes a la fecha de la contestación de la misma.

cuando se demande una negativa ficta". En el año de mil novecientos sesenta y siete se derogo el Código Fiscal, publicandose uno nuevo y que fue modificado por el Código Fiscal de 1981 y este a su vez por el de 1995, claro que esto solo era en materia fiscal y para otras autoridades administrativas que le otorgaban competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, como por ejemplo tratándose de pensiones de los militares, en materia aduanera, en lo referente a responsabilidades de los servidores públicos, entre otras; Y el 29 de julio de 1994 se decretó la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, vigente a partir del primero de julio de 1995, rigiendo a todas las autoridades administrativas de la federación, obligando a su observancia a todas las autoridades federales, quienes deben contestar las instancias de los particulares en el término que impone el artículo 17, bajo pena de configurar la negativa ficta, se habiliten las instancias correspondientes por el particular y se le pueda fincar responsabilidad al servidor público omiso en responder. En algunos Estados de la República también se ha regulado para las autoridades Estatales y Municipales, como sucede en el Estado de México, con la ley de Justicia Administrativa

que entro en vigor el primero de enero de 1987, en donde se obliga a las autoridades, tanto Estatales, como Municipales a cumplir esa ley, y el Artículo 29 Fracción IV regulava a la negativa ficta, Legislación que fué derogada por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que en sus articulos 132 fracción V, 135, 197, 229 fracción V, 238 fracción IV. Ley publicada el once de febrero de 1997, en la Gaceta de Gobierno y entró en vigor treinta días posteriores a su publicación.

2.- ANALISIS DOCTRINARIO

En la relacion de la administración pública con los particulares, estos últimos, al presentar una petición o habilitar una instancia ante cualquier órgano administrativo, o dar curso o secuencia a un procedimiento, pueden suceder los siguientes supuestos: 1.- si lo solicitado se resuelve en favor del particular no hay problema; 2.- si la pretensión le es rechazada, el particular, podrá habilitar cualquier medio de impugnación disponible; 3.- pero si la autoridad nada contesta, ¿ que pasa ?, por

supuesto, se dejaría al particular en estado de indefensión e incertidumbre y posiblemente en perjuicio de su patrimonio e indudablemente de su esfera jurídica. Esta situación se resolvió con la doctrina del llamado "Silencio Administrativo", con la cual se estima que al silencio de la administración se le debe dar un efecto o crear una ficción, para que el particular este en posibilidad de acudir a otras autoridades o instancias superiores a que le resuelvan sus pretensiones, debiendo entenderse como una resolución definitiva, además de ser un requisito previo de lo Contencioso Administrativo; esto es, el presupuesto de una decisión previa, ya que de otra forma no se puede acudir al Contencioso por no existir acto de Autoridad ó decisión que impugnar, ya que en nuestra legislación se debe de tener un acto definitivo de la autoridad para que prosperen las instancias de impugnación, conocida como el Principio de Definitividad. Así se debe dar un efecto o buscar la respuesta expresa al silencio de la autoridad o bien encontrar la forma para que el particular este en posibilidades de impulsar los medios necesarios y resuelva su situación. De esta forma los estudiosos de

la Materia buscaron varias soluciones, las cuales se analizan a continuación:

Carrillo Flores por su parte dice: " En el Congreso de Varsovia, el Delegado por Checoslovaquia, Havelka, presentó una ponencia que señala las cuatro posibles soluciones para el problema de la Defensa del particular frente al silencio de la Administración, son estas: Primera, que a petición del particular, vencido el plazo para la decisión del negocio, este pase de la Autoridad que debió resolver a otra; Segunda, que de Oficio una Segunda Autoridad se aboque al conocimiento del asunto que no se hubiese concluido en el término inicialmente fijado; Tercera, que expirado el plazo por una ficción legal se entienda que la Autoridad ha decidido afirmativamente a las pretensiones del particular; o Cuarta, que por lo menos corrido ese mismo plazo, se considere decidido el caso en forma negativa al particular, de manera que pueda éste, desde luego, intentar los recursos administrativos o Jurisdiccionales que procedan, planteando el fondo del asunto ante la Autoridad que deba decidir el Recurso. El Congreso se inclinó por los remedios de fondo, pero no optó por ninguno en particular. Dijo solamente que ha

de procurarse que las leyes administrativas establezcan que a la expiración de los plazos se de algún valor jurídico al silencio de la Autoridad, ya en el sentido de estimar el silencio como un rechazo para que el interesado pueda elevar su defensa ante la Autoridad Jurisdiccional. " 16.

Royo Villanova, sostiene " Si se le diera significado positivo, la voluntad de la Administración sería sustituida por la del particular. La inactividad del órgano público convertiría la opinión más absurda del particular en acto Administrativo. Por ello se le da un valor negativo al llamado silencio Administrativo. " 17.

" Si se considera que la solicitud del particular ha sido aceptada por la Administración, en estos casos, en efecto, la voluntad de la Administración sería sustituida por la de un particular. De esta suerte, la gestión de la cosa pública en caso de apatía, ó pasividad Administrativa quedaría a merced de los particulares. La pretensión más disparatada y perjudicial podría convertirse en acto Administrativo a virtud de la doctrina del silencio. La

Administración dejaría de ser obra de Administradores para transformarse en labor de Administrados. " **.

Por su parte Rafael Bielsa, sostiene: " Al disponer las Leyes que vencido el término legal sin que la Administración haya decidido, el interesado puede promover recursos como si se tratara de una negación de la reclamación, sólo ha querido crear una situación de certeza en su favor ... la expresión denegación tácita es cómoda pero algo impropia " *?.

El silencio Administrativo es un hecho, al cual la Ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, estimatorias ó desestimatorias (el sentido no es lo importante, sino la presunción), lo anterior, lo sostiene Jorge Olivera Toro, en la obra citada página 169, pero según lo expuesto por los tratadistas citados, si tiene importancia el sentido que se le da al silencio Administrativo, ya que de darle un sentido positivo, se podría incurrir en tener consentidos actos ilícitos y en perjuicio de interés público, en dónde la Autoridad podrá impugnarlos, en ciertas ocasiones, y en otras los pasará por alto, por falta de interés, por exceso de trabajo, ó desconocimiento y por el contrario, con la negativa ficta el interesado, que es

el particular, podrá habilitar todas las Instancias existentes las cuales en su oportunidad resolverán las pretensiones en estricto apego a las normas que regulan el caso en concreto.

GARRIDO FALA, sostiene, "Para que haya silencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia, produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca. En este punto las declaraciones jurisprudenciales son concluyentes y no dejan lugar a duda. Así la jurisdicción de agravios ha declarado que el silencio administrativo consiste en la atribución, por disposición general, de un valor concreto al defecto de pronunciamiento expreso de un órgano ante una pretensión que exige una decisión del mismo, sin que, por ende, pueda verse la institución en ausencia de tal disposición general determinadora del sentido del silencio"*10.

De acuerdo a los puntos doctrinales referidos, lo adecuado es que ante el silencio Administrativo, se tengan por rechazadas las pretensiones del particular para que éste en uso de sus derechos acuda a las Instancias respectivas a reclamar lo

que le ha sido negado, teniendo al silencio administrativo como una resolución negativa a las pretensiones del particular, que debe estar permitida por la ley, para que se le de el carácter de una ficción legal y pueda ser impugnada al darle la fuerza de un acto de autoridad definitivo, requisito indispensable a efecto de que pueda ser impugnado, dado el principio de definitividad que requieren los actos administrativos, para que proceda su impugnación.

3.- DENOMINACION O CONCEPTO DE LA NEGATIVA FICTA.

El Licenciado EMILIO MARGAIN MANAUTOU, la define de la siguiente manera: " La Resolución Negativa Ficta es pues, una ficción de la Ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad, se entiende que se resuelve en sentido negativo ó lo que el particular solicita en su Instancia ó petición de aquí que se opine que cuando se demanda la Nulidad de una Resolución Negativa hay que atacar el silencio de la Autoridad, como si se tuviera por escrito la Resolución, negando lo solicitado "44.

Dionisio J. Faye, afirma: " Es una figura jurídica en virtud de la cual, cuando una instancia, petición o recurso " Fiscal " instaurado por un particular, no es resuelto en cuatro meses, se entiende resuelto negativamente " *12.

Andrés Serra Rojas, señala: " Si pasado un término limitado, no se obtiene una respuesta de la Administración, debe presumirse que hay una Resolución Negativa. Es una forma sui generis de manifestar la voluntad del funcionario " *13.

Fernandez de Velasco, expone: "En Derecho Administrativo el silencio, sustitución de la expresión concreta del órgano, de la abstracta prevista por la Ley, en consecuencia, la Negativa Ficta puede entenderse como una contestación negativa a la instancia del Particular debida a la abstención por parte de la Administración de emitir una respuesta en cierto tiempo " *14.

Esta figura jurídica, ante el Silencio de las Autoridades para resolver las pretensiones del particular, contempla una ficción legal que se define, según Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara en su Diccionario Jurídico, pág. 270, como: " Ficción

Legal.- , prescripción que atribuye a una situación inexistente (ficticia) no obstante la existencia de otra que debiera ser considerada - la consideración real, otorgándole la eficacia de los efectos jurídicos que tendría si existiera. " Así entendemos que por disposición de la Ley, cuando una autoridad guarda silencio, ante las pretensiones de un particular y no las resuelve en el término que la Ley impone y esta lo ordena, se entiende que tales pretensiones fueron resueltas negativamente con lo cual, el particular pueda acudir a una Autoridad superior ó Jurisdiccional a reclamar la procedencia de sus pretensiones.

En lo personal, defino a la negativa ficta de la siguiente forma: Es la negación de las pretensiones del particular, planteadas a la Administración Pública, cuando ésta no las otorga o resuelve en el término que la ley lo obliga. Resolución que debe estar autorizada por la Ley, dejando en posibilidades al particular, para que acuda a las Instancias respectivas, a reclamar la procedencia de sus pretensiones, teniendo el carácter de una resolución definitiva de la autoridad omisa en resolver.

4.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN NUESTRA LEGISLACION

En nuestro país se ha procurado el que la autoridad resuelva las pretensiones o instancias de los particulares, así tenemos el derecho de Petición consagrado como una garantía individual en nuestra Constitución, artículo octavo, regulándose por primera vez, la negativa ficta, en el Código Fiscal, publicado en 1938, siendo exclusiva en materia tributaria federal, no siendo aplicable a las demás autoridades; con el tiempo y en virtud del ámbito de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se aplicaba a otras autoridades de la administración pública federal y a la fecha la encontramos regulada de la siguiente manera:

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

resolución, o bien, esperar a que esta se dicte. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido".¹² En este artículo, se señala la forma en que se integra la resolución negativa ficta, dejando muchas dudas y un gran vacío, los que se analizarán más adelante, por otra parte, en este ordenamiento, se hace una breve referencia de la secuela procesal que se sigue ante la figura jurídica en estudio al señalar en el artículo 210: "Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite su contestación, en los casos siguientes: I.- Cuando se impugne una negativa ficta;...". Siendo todo lo que el ordenamiento en consulta refiere de la negativa ficta, dejando muchas confusiones, dudas, que tiene que llenar la jurisprudencia de los tribunales, quienes en ocasiones incurren en contradicciones y en otras no observan la esencia de esta institución jurídica.

En materia federal, se promulgo el decreto, con el que se emite la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con la cual se regula a

todas las autoridades federales administrativas, imponiendoles y unificando los procedimientos y procesos que deben seguir en el cumplimiento de sus actividades, regulando el silencio administrativo, poniendo las opciones para atacarlo, regulando tanto a la negativa ficta como a la afirmativa ficta, al ordenar esta legislación: art. 17.- "Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo".

Art. 18 "El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del

impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderle a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta ley."

Art. 42 " Los escritos dirigidos a la administración ..." Resulta importante este precepto en la recepción de documentos, ya que señala el término que tiene la autoridad para responder a la petición aunque no sea de su competencia y las obligaciones de la autoridad de dar un trámite especial a dichos documentos. Así como los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 y en general el Capítulo Primero del Título Tercero, de la ley en comento, en donde se detalla el procedimiento administrativo y su secuencia, así como las peculiaridades y obligaciones de las partes, incluso se alude a la figura jurídica de la AFIRMATIVA FICTA, en sus art. 54 y 55.

Art. 94 "El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado".

En el cuerpo de este ordenamiento, existe una mayor claridad y regulación de la tramitación y secuencia de los procedimientos administrativos, sentando grandes precedentes y por

supuesto de la forma en que actúa la figura jurídica de la Negativa Ficta y de sus efectos, así encontramos la novedad de que cuando en el procedimiento administrativo se deba pedir un informe u opinión a otros órganos de gobierno, que sean obligatorios o facultativos, vinculantes o no, estos deberán emitir su opinión en un término de quince días, salvo que la ley señale otro plazo y si no se ha recibido el informe solicitado en el término referido, se estimará que no existe objeción a las pretensiones del interesado, pudiendo ser la autoridad, encargada de resolver o el particular, quien quiera que haya pedido el informe, lo que en otras palabras es una afirmativa ficta. También se detalla, mas doctrinalmente el procedimiento y respecto en cuanto a la Negativa Ficta. esta legislación es mas amplia, ya que señala la configuración de la negativa ficta, no solo ante los escritos o peticiones de los particulares sino incluso de los procedimientos, tanto los que se siguen a petición e impulso del particular, como los que se siguen de oficio, ver artículo 16, fracción decima, en relación con el 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En general, en materia federal, está es la legislación con la que se pretende atacar el silencio administrativo, la cual no satisface ampliamente las especificaciones y naturaleza que se requiere para utilizar los beneficios de la negativa ficta, prestándose a graves confusiones que ocasionalmente han sido interpretadas por los tribunales, jurisprudencias que invocaremos a lo largo del presente trabajo, ya para apoyarnos o criticarlas.

Los Estados de la República también han incluido en su legislación el sistema del silencio administrativo, así en el Distrito Federal como en los Estados de Morelos, Hidalgo, México, entre otros, los cuales se analizarán, en su caso, en el curso de este trabajo a efecto de evitar multiplicidad de repeticiones y con el único afán de analizar los diversos criterios y conseguir la finalidad de nuestro trabajo, también aludiremos al criterio sostenido por los diversos tribunales, que han sentado jurisprudencia, procurando establecer la forma en que se podría regular a la negativa ficta y en su caso las incongruencias entre el objeto, la finalidad y esencia de esta figura, a la

interpretación que se le da en la jurisprudencia o en las diversas leyes.

Así tenemos que en el Estado de México se regulaba a la negativa ficta en la Ley de Justicia Administrativa, obligatoria para toda la administración pública tanto a nivel Estatal como Municipal en sus artículos 29 Fracción IV y 60 fracción I. Legislación derogada por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual ahora regula a esta institución: Art. 132.- "El procedimiento terminará por: ...Fracc. V.- Resolución negativa ficta."; 135.- "Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del poder ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. Transcurrido el citado plazo, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades

competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen a la materia. Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitarán a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquella, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. En caso de que no se expida la certificación en este último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo. No operará la resolución afirmativa ficta tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, Municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, el otorgamiento de concesiones para

la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configurara la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables. En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo."

Art. 197.- "La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecuto el acto impugnado, en su caso, dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso será resuelto por el síndico. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que

se ha confirmado el acto impugnado. El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover juicio ante el Tribunal, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado."

Art. 229.- "Procede el juicio contencioso administrativo en contra de i.... Fracc. V.- De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscal de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento; ..."

Art. 238.- "La demanda deberá... IV.- Sólo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda."

Con los anteriores ordenamientos se puede apreciar las diversas soluciones que han adoptado nuestros legisladores para combatir el silencio administrativo, insistiendo que la mejor solución es la negativa ficta y así se entiende de acuerdo a los

anteriores criterios y para dar mayor contundencia, se analizarán los elementos, y la finalidad de la negativa ficta, procurando establecer la ordenación adecuada que se deberá contener en el procedimiento, el proceso y resolución de esta figura jurídica, respetando la esencia de su objetivo.

5.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA NEGATIVA FICTA.

La institución de la Negativa Ficta, para su integración requiere de varios elementos, sin los cuales sería imposible su configuración, tanto en el procedimiento, como su proceso administrativo, estos son, tanto de forma como de fondo, así los tratadistas, como los tribunales han dedicado su labor a destacar cuales son los elementos, la forma, el modo y su tiempo, de cuando se está ante una Negativa Ficta, los pasos que se deben seguir para su adecuado uso. Así tenemos las siguientes opiniones:

JESUS QUINTANA VALTIERRA Y JORGE ROJAS YANEZ, destacan en su obra los siguientes elementos: "1.- Una instancia del particular a la autoridad; 2.- una abstención por parte de la autoridad,

a dar respuesta a dicha instancia; 3.- El transcurso del tiempo que la ley señala para esperar la respuesta, o a falta de término, de cuatro meses y 4.- Que transcurrido ese término sin que la autoridad emita respuesta, el particular tenga como negativa a su pretensión el silencio de dicha autoridad."***.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, dejó asentada su opinión al respecto en la jurisprudencia 28: "RESOLUCION NEGATIVA FICTA. SU CONFIGURACION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: La doctrina considera que la negativa ficta es una ficción legal por la que al silencio de la autoridad en un determinado tiempo, para dar respuesta a la instancia o petición formulada por algún gobernado, se le atribuye el significado de resolución desfavorable a lo solicitado por dicho particular, para el efecto de estar en posibilidad de promover en su contra el juicio contencioso administrativo. Entendida así la resolución negativa ficta, para que esta institución se configure en términos de la fracción IV del dispositivo 2º de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, se necesitan tres elementos: a) La existencia de una petición o instancia que el gobernado haya presentado ante la autoridad

administrativa o fiscal correspondiente; b) El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición o instancia planteada por el particular y c) El transcurso de sesenta días hábiles sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación de la petición o instancia, salvo que la ley especial señale otro plazo. Acreditados que sean los referidos elementos de existencia de la resolución negativa ficta, en el juicio administrativo o fiscal hecho valer, es procedente que las salas del Tribunal Contencioso Administrativo entren al análisis de los conceptos de invalidez que se hayan invocado en contra de la misma".¹⁷.

En lo particular, considero que la Negativa Ficta se integra de elementos de dos géneros: Subjetivos y Materiales, esto se deduce en atención a la naturaleza de la figura jurídica en estudio, a los objetivos que persigue y al trato que se le da tanto ante las Autoridades Jurisdiccionales, como por las Autoridades Administrativas y por los Abogados Litigantes, siendo las siguientes:

1.- ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA NEGATIVA FICTA.

Como en toda relación social, intervienen diversas personas, así en la actividad administrativa intervienen diversos sujetos, caracterizados por la peculiaridad de su persona, sobre todo tratándose de las autoridades administrativas y puede suceder que la otra parte de esa relación, también sea otra autoridad o un gobernado que reclama la reivindicación, de derechos o Garantías Individuales, dentro de este ámbito existen figuras jurídicas que nos permiten, el acceso a reclamar los derechos transgredidos y en donde se protegerán los derechos esenciales, como lo es la negativa ficta, dentro de la cual participan en la relación los siguientes sujetos o personas:

A.- LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA U ORGANO DE GOBIERNO.

Este elemento se refiere a cualquier organismo ó persona dependiente del Gobierno que tenga alguna facultad ó atribución dentro de la Administración Pública, siendo intrascendente si es un particular el que guarda silencio ante la petición de

otro particular. La característica de este elemento es que la ley Reglamentaria deber permitir la ficción de la Ley, ante el silencio de la Autoridad, pues de no ser así, no se podría configurar la Negativa Ficta, esto es, aun tratándose de Autoridades Administrativas, si la Ley que le rige no establece la ficción legal, no existirá la Negativa Ficta. En Materia Fiscal Federal, se puede configurar la ficción legal, desde el año de 1938, en el que se incluyó la Resolución Negativa Ficta que se fue ampliando para algunas Autoridades Administrativas, que en su Ley le otorgaban facultades al Tribunal Fiscal, para que conociera de los Recursos o Juicios, anteriormente existía la discusión si ante el silencio de las autoridades administrativas se configuraban las disposiciones de la negativa ficta, ya que solo regulaba a las autoridades fiscales; con la publicación de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Federal, se establece la Negativa Ficta para todas las Autoridades de la Administración Pública Federal, señalando como Organo de Impugnación, al órgano superior o al Poder Judicial. En otro caso si se pretender utilizar esta institución en un Estado de la República o Municipio, en donde no se encuentre legislado

el silencio administrativo, el particular no podrá hacer valer recurso administrativo alguno, salvo el reclamar el amparo y protección de la justicia Federal, por violación al derecho de petición a efecto de obligar a las autoridades para que resuelvan su situación, en el entendido de que la legislación es quien le da el efecto al silencio de la administración y si esta es omisa, respecto a la negativa ficta entonces no es posible utilizar los beneficios de esta figura jurídica.

En el Estado de México, podemos señalar que existe una cierta vanguardia en la legislación Administrativa, con la cual, se configura la Negativa Ficta, ante el Silencio de cualquier Autoridad u Organo de Gobierno, dependiente del Ejecutivo, tanto Estatal, como Municipal, o Autoridades Administrativas, en la cual ya existe una sola reglamentación, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en donde se regula el procedimiento y el proceso al que se deben sujetar todas las Autoridades Administrativas. *10. La anterior legislación fue derogada por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y también es obligatoria para todas las autoridades, tanto Estatales como Municipales y organismos auxiliares a

excepción de la Universidad del Estado de México y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

B.- EL SUJETO ACTIVO, PARTICULAR Ó GOBERNADO.

Al Particular se le identifica como el polo opuesto a la Administración Pública, en la relación de la actividad administrativa, siendo el directamente afectado ante el silencio del órgano gubernamental, y este puede ser cualquier persona física ó moral, que se sienta afectado ó agraviado con el silencio de la Autoridad, y por ende se encuentre en estado de indefensión e incertidumbre, al desconocer la situación que guarda por habilitar alguna instancia ó haya formulado alguna petición, y que pasado el término que señalan las leyes generales ó especiales, no le hayan notificado la respuesta a sus pretensiones. Al utilizar la ficción legal de tener por negadas las pretensiones reclamadas, entonces podrá habilitar las instancias respectivas, a efecto de tener respuesta a sus pretensiones, y de acuerdo a los derechos que éste reclame. La creación de esta figura tuvo como objeto que al particular se le resolviera su situación, en relación

con las actividades gubernamentales, sin mermar la actividad administrativa y sin contravenir las leyes aplicables.

C.- EL ORGANO O INSTANCIA DE IMPUGNACION.

A efecto de resolver el conflicto generado entre la Administración Pública y un Particular, se debe contar con un Organo de Impugnación, o Revisor de los Actos, bien puede ser un Tribunal, la Instancia Superior de autocalificación u Organo de auto control de la misma autoridad, de esta forma, el particular que se sienta agraviado en sus derechos, puede acudir a reclamar la Nulidad ó Revocación de la Negativa Ficta, ante el Organo de Impugnación, en el cual se va a resolver el fondo de las pretensiones reclamadas por el particular. De otra forma, la Negativa Ficta sería simplemente ilusoria, ya que ante el silencio de la Autoridad, el particular no tendría forma de reclamar la ficción creada por la Ley, y de esta forma, se cuenta con un instrumento que nos permitirá habilitar la actividad Jurisdiccional ante la cual, tanto la Autoridad Administrativa, como el particular serán tratados iguales y contendrán en igualdad de circunstancias, y de

conformidad a los principios procesales y la reglamentación procesal que rige el acto, ofreciendo Pruebas y si le asiste la razón, al particular y lo acredita se le otorgarán las pretensiones reclamadas. A efecto de que la ficción legal no sea ilusoria, debe existir el órgano encargado de resolver la controversia y totalmente ajeno a las partes y con plena autonomía, ante el cual se estudiarán y analizarán los actos, a la luz de las pruebas y derechos, esgrimidos por las partes, de conformidad a las leyes y principios generales del derecho.

Existen órganos jurisdiccionales de anulación y de plena jurisdicción, dependientes de las autoridades administrativas, así como del poder judicial, los cuales se estudiarán en su oportunidad.

II.- ELEMENTOS MATERIALES DE LA NEGATIVA FICTA.

Como toda figura jurídica, en la negativa ficta se dan elementos que establecen su funcionamiento, sin los cuales es imposible su

existencia, los cuales se deben tomar en cuenta al pretender utilizar a esta institución para alcanzar los fines deseados y nuestra actuación no fracase, elementos que a nuestro parecer, son los siguientes.

A.- LA PETICION, INSTANCIA O PROCEDIMIENTO.

Según se desprende de las definiciones que se dieron de Negativa Ficta y de su funcionamiento, ésta nace cuando un particular habilita o presenta ante una autoridad, una instancia o petición; las pretensiones del particular, para su satisfacción las deberá hacer del conocimiento de la autoridad, buscando la forma adecuada de que la comunicación llegue a su destino, es recomendable que toda petición que se le haga a las autoridades sea por escrito, ya que quedaría plasmada en un documento, los términos de la petición y los alcances de su satisfacción y la fecha en que se hace la petición. Así estaremos en posibilidad de demostrar la existencia de las pretensiones, la fecha en que se hicieron, la forma y términos en que se pretendió satisfacerlas y sobre todo los derechos que se reclaman a las autoridades.

Existe la polémica respecto de determinar si la autoridad a la que se le presenta una instancia o petición es incompetente, si ésta debe dar o no respuesta. Los tribunales han sentado Jurisprudencia en el siguiente sentido: "Negativa Ficta.- La improcedencia de la instancia o petición, formulada por el particular no trae consigo la inexistencia de la resolución presuntamente negativa. La improcedencia de un recurso interpuesto por el particular, no trae consigo la imposibilidad de que se configure una resolución, negativa ficta, si la autoridad no da contestación que funde y motive el desechamiento del recurso por improcedente dentro del término que la ley fije o a falta de él, en 90 días, toda vez que aun cuando la instancia del particular sea improcedente, la autoridad tiene la obligación de emitir una resolución que funde y motive el desechamiento del recurso interpuesto por el particular".*19.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, amplía el campo de actuación de la negativa ficta, ya que las legislaciones reguladoras de esta figura, se limitan a configurarla, ante las "instancias o peticiones" de un particular, remitiendonos

a los artículos transcritos del Código Fiscal, que es la norma predominante de esta institución, siendo muy ambiguo el término "instancia". En la legislación que rige a la administración pública federal, se habla más propiamente de el procedimiento administrativo, tanto del que se sigue de oficio, como el que se sigue por parte agraviada, ya que existía la posición de la improcedencia o de falta de configuración de la negativa ficta, cuando la autoridad actúa de oficio.*20.

En la legislación referida, ya se regula el hecho de que si una autoridad es incompetente para resolver la pretensión del particular, ésta la debe remitir a la autoridad competente, quien tendrá la obligación de resolver en el término que impone esa misma ley, salvo que se le requiera al particular la exhibición de nuevos o más requisitos, para integrar adecuadamente el expediente y si el gobernado no lo hace, operará la caducidad de su petición y se tendrá por no formulada, en términos de lo dispuesto por los artículos 18, 42, 43, párrafo segundo y 60 de la ley en comento. El nuevo Código Administrativo del estado de México, también señala la configuración de la negativa ficta ante un procedimiento administrativo, ante la falta de respuesta

al recurso de inconformidad y desde luego a la falta de respuesta a las peticiones, ver art. 132, 135 y 229 fracc. V.

B.- LA LITERALIDAD, ESCRITO O DOCUMENTO.

Como ya se expuso, la petición debe constar en escrito o medio fehaciente, a efecto de demostrar la existencia de la petición o instancia, de esta forma no habrá duda del alcance y efectos de las pretensiones reclamadas, acreditandose plenamente el silencio de las autoridades a las pretensiones del particular, en la inteligencia de que la autoridad al recibir nuestra instancia o petición, acusara de recibido, asentando la fecha de recepción, existiendo seguridad tanto para la autoridad como para el gobernado, ya que en el supuesto de que se permitiera la ficción legal ante hechos verbales, los particulares podríamos ampliar o cambiar las pretensiones o peticiones, y por su parte la autoridad al contestar la demanda podría señalar que nunca ha recibido petición o iniciado alguna instancia respecto de las imputaciones del particular, eludiendo las cargas del juicio y sobre todo de responder

las reclamaciones del gobernado. Se considera de suma importancia y como elemento esencial, la existencia del documento en donde se expresen las peticiones o instancia del particular, con el que se acredite la existencia de las pretensiones, la fecha de reclamación, para demostrar el término dentro del que debe producir su contestación la autoridad y en el que se configura la negativa ficta. Surgió la duda respecto a si se configuraba la negativa ficta, cuando las autoridades administrativas tenían que actuar de oficio, al respecto, opino, que mientras no le sea notificada la iniciación del procedimiento al particular, no corre ningún término, pero al notificarle y emplazar para que ofrezca pruebas y haga valer sus derechos, en ese momento corre el término, ya que si la autoridad de oficio debe resolver, también es cierto que la ley le impone un término para que resuelva las instancias y procedimientos que haga valer un particular, según las leyes antes citadas, que hablan de instancias o peticiones y cuando la autoridad actúa de oficio no corre el término como lo ha sostenido el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, del Primer Circuito: NEGATIVA FICTA.- NO EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD DEBE ACTUAR DE OFICIO.- "La resolución negativa ficta a que se

refiere el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, presupone la existencia de una instancia o petición del particular, no estimada por la autoridad en el término que el propio precepto establece. Por tanto, si la autoridad debe actuar de oficio para resolver la cuestión que no ha sido expresamente propuesta por un particular, como acontece en la revisión oficiosa de un proveído en materia aduanera, no se integra tal figura jurídica puesto que no puede presumirse que la propia autoridad ha negado o desestimado algo que no le ha sido planteado." Reiterando, con esta postura, la importancia aludida, respecto a la existencia de la constancia en donde se acredite la instancia propuesta por el gobernado o ala que haya sido llamado a defender sus derechos o la petición formulada por el particular a la autoridad y que mejor que sea tenga en forma literal.

C.- EL TIEMPO O PERIODO DE CONTESTACION.

A efecto de no dejar en un estado de incertidumbre indefinido a los particulares, en un procedimiento, instancia o petición propuesta, se instituyó la doctrina del silencio administrativo, con la cual se obliga a que el silencio de la autoridad se le de

un efecto, en la ley que rige a las autoridades, se ha tomado el criterio de obligar a las autoridades administrativas a resolver las instancias o peticiones a la brevedad posible, lo que incluso se consagró como una garantía individual en el artículo octavo Constitucional, siendo un requisito esencial el que las autoridades tengan un lapso para resolver las cuestiones planteadas por los particulares. En materia federal y por criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ese breve término se ha señalado de cuatro meses, término que antes adoptaba las autoridades fiscales, en el art. 37 del Código Fiscal, ahora es de tres meses; en materia administrativa federal es de cuatro meses y en la administración pública del estado de México, era de sesenta días y con la vigencia del Código de Procedimientos Administrativos del estado es de 30 días. Siempre tendremos la duda, sobre el momento en que empieza a correr el término para que la autoridad esté obligada a responder, está inicia desde el momento en que recibe la petición o se notifica el procedimiento o instancia, el problema emerge al tratar de identificar el término, en materia federal anteriormente no había problemas y las autoridades debían responder en el

término de cuatro meses, con las reformas al Código Fiscal de la Federación de 1995, si la autoridad pide datos, informes o que exhiba los requisitos omitidos, desde que el particular satisfaga esos requisitos empezará a contar el término que tiene la autoridad para dar respuesta a la instancia o petición; en el Estado de México el término era de facto y con el nuevo Código, guarda la misma situación que en materia fiscal federal, el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es: "AUTORIDADES FISCALES, NEGATIVA FICTA DE LAS. El artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, que rige indudablemente la conducta de la autoridad, previene que el silencio de estas se considerara como resolución negativa cuando no se de respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fija o a falta de término estipulado en noventa días; computandose solo los hábiles conforme al artículo 74 del mismo ordenamiento. No es, jurídicamente procedente desestimar como negativa ficta el acto de la autoridad so pretexto que se sigue un procedimiento investigador si la propia autoridad no ha resuelto la solicitud del interesado dentro del término referido".*21.

"Negativa Ficta. Se configura no obstante que existan

proveídos de trámite. De acuerdo a lo estipulado por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término de 90 días, de lo contrario se configura la negativa ficta, no obstante que las autoridades dicten acuerdos de trámite o simples proveídos, toda vez que lo único que resuelve la instancia de los particulares, es la decisión final o definitiva que recaiga al problema planteado." Revisión 280/74, resuelta en sesión del 26 de Noviembre de 1974, del Tribunal Fiscal de la Federación.

La nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo sostiene el término de tres meses, señalando: art. 43.- "...Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente ley.

En general y de manera normal, si transcurrido el tiempo que las leyes especifican, sin que la autoridad emita su resolución, a la instancia o petición de un particular, se configura la negativa ficta. Existe otra situación que se suscita cuando la autoridad resuelve, pero no notifica al particular y éste habilita la instancia de impugnación. en ese caso es viable la instancia al configurarse la negativa ficta, al no existir la respuesta en forma fehaciente al particular, e incluso si concluido el término la autoridad resuelve, la institución en estudio se configura con todos sus efectos: "Si la autoridad ante la que se promovió el recurso no dicta resolución dentro del plazo de 90 días concedidos por la ley, por el solo transcurso de este plazo se configura la negativa ficta y una vez iniciado el juicio fiscal correspondiente carece de relevancia jurídica que la autoridad emita resolución expresa, puesto que esta se dicta con fecha posterior a los noventa días en cuestión de la presentación de la demanda de nulidad, y por ello no puede alegarse que la negativa ficta que se ha configurado deje de existir". R.A. 693/75 MULTICLEAM DE MEXICO S.A., 15 DE ENERO DE 1976. FONENTE, MAG. ANGEL SUAREZ TORRES, Tercer

Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en materia administrativa.

D.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Al formular una petición o habilitar una instancia, ante cualquier autoridad administrativa, esta deberá responder en el término que la ley reglamentaria le impone, debiendo responder a todos y cada uno de los puntos que el particular haya referido en su escrito y notificarle en la forma que la ley especial o general impone, así se cumplirá con la ley aplicable y se tendrá seguridad de que el acto se notificó correctamente y a la persona adecuada, de lo contrario ante la falta de una adecuada notificación, se puede incurrir en no responder al particular su instancia o petición, aunque si se haya realizado y entonces se podrá incurrir en el silencio administrativo. Si la autoridad resuelve parcialmente a las pretensiones del particular, este podrá impugnar la negativa ficta respecto de los puntos sobre los que la autoridad omitió responder.

E.- DISPOSICION LEGAL.

A efecto de que se pueda tipificar o configurar la institución de la negativa ficta, es necesario que las leyes que regulan a las autoridades administrativas permitan, ante el silencio de la administradora, se configure o se entienda que se resolvió en sentido negativo a las pretensiones del particular, así este podrá habilitar las instancias predisuestas para anular o impugnar los actos de la autoridad administrativa, de lo contrario no se puede invocar la resolución negativa ficta, ya que la presunción se basa en la ficción legal, regulada en una disposición o cuerpo normativo, primero para que exista la ficción y después para que a esa situación le otorgue el carácter de acto definitivo de la autoridad y de esa forma pueda impugnarse ante los órganos jurisdiccionales o instancias, predisuestas de impugnación.

F.- LA VOLUNTAD DEL PARTICULAR.

Ante el silencio administrativo, si la legislación, que regula el acto, lo permite, se podrá impugnar la negativa ficta, ya que esta no procede

de oficio, sino que necesita de la disposición del particular, y este debe utilizar a la negativa ficta y ejercite su derecho de acción, reclamándolo ante una autoridad superior a la omisa o ante un órgano de impugnación, que podrá ejercitar en cualquier momento, hasta antes de que le sea notificado el acto de autoridad, de otra forma la negativa ficta no tendrá ningún efecto, ya que la ley señala como opción el impugnar la ficción legal o bien esperar a que la autoridad resuelva, además que el particular puede optar por obligar a la autoridad a resolver, reclamando ante las autoridades federales, el amparo por violación al derecho de petición. De esta forma se considera un elemento de trascendencia, la voluntad del particular para acogerse a los beneficios de la negativa ficta. Aquí es en donde encontramos un gran parteaguas, ante el desconocimiento o confusión de esta institución jurídica, con otras semejantes, y no obstante tener la voluntad de utilizar los beneficios de la negativa ficta, al tratar de utilizarla, y no se hace en la forma adecuada, en la mayoría de las veces se reclama el derecho de petición, confundiéndola con la figura jurídica en estudio, acrecentándose por ser la protección a una garantía

individual, además de la poca y confusa legislación de la negativa ficta, lo novedoso de su funcionamiento, además de su peculiaridad, sin pasar por alto que el derecho administrativo tiene sus propios principios, que no se aplican al derecho en general. Insistiendo en procurar se legisle ampliamente y se de un trato especial a la negativa ficta.

6.- OBJETO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA.

Hay silencio administrativo cuando una autoridad no resuelve una instancia o petición; como requisito previo de lo contencioso administrativo, es indispensable la existencia de un acto o resolución administrativa, con la inactividad administrativa se hace nugatorio todo sistema de impugnación. Con la Negativa Ficta se cuenta con una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad, entendiéndose que se resolvió en sentido negativo, por lo que al impugnar a esta institución se debe entender como si se tuviera por escrita la resolución, en el sentido de que fueron

negadas las pretensiones del particular, así este tendrá la opción de acudir ante los órganos jurisdiccionales a procurar reivindicar la situación creada por la ley, acreditando con medios legales la viabilidad de sus pretensiones. Siendo la naturaleza jurídica de esta figura erradicar el silencio administrativo procurando a los gobernados un instrumento para activar la mecánica jurisdiccional, con la cual procurar nuestras pretensiones y la reivindicación de las garantías individuales de seguridad y certeza jurídica, estableciendo la condición idónea, al gobernado, para que pueda impugnar el acto administrativo y no dejarlo en estado de incertidumbre e indefensión, al tener la certeza de la situación que tenemos ante un órgano de gobierno, procurando, con la impugnación, una justicia pronta y expedita, estableciéndose un medio para que los particulares, ante el silencio de las autoridades administrativas, puedan habilitar las instancias jurisdiccionales o revisoras, procurar hacer efectivas las pretensiones y derechos que se creen propios, demandando se resuelva el fondo de la situación que lo aqueja. En esa instancia la autoridad contendrá en igualdad de circunstancias, en un litigio con el

particular, en donde el órgano jurisdiccional resolverá la situación, de fondo, desidiendo el derecho.

El objeto de esta institución es ser un instrumento de acción, de impulso para permitir a los particulares un acceso a reclamar sus derechos en las instancias preestablecidas, reivindicando a la brevedad posible las garantías individuales de certeza, seguridad jurídica y legalidad. La finalidad de esta figura jurídica es otorgar a los gobernados el acceso a la justicia, esto es, el particular al conocer la ficción de la ley y que esta se configuró, ante el silencio administrativo procurara acudir a un órgano de revisión o jurisdiccional, a la que le expondra sus motivos, los fundara, acreditara sus derechos, todo tendiente a obtener una resolución favorable a sus reclamos y el órgano administrativo omiso en responder sera llamado ajuicio debiendo oponer la resistencia debida y defender su posición. Los tribunales han sentado su criterio respecto a esta institución, señalando: "NEGATIVA FICTA A UNA SOLICITUD EN MATERIA FISCAL. TERMINO PARA QUE PRODUZCA EFECTOS.- La institución de la negativa ficta que entraña el silencio de las autoridades administrativas, regulada en el artículo 162 (37) del

Código Fiscal de 1938, tiene por objeto que los particulares no estén indefinidamente en espera de una resolución de las autoridades administrativas, sea positiva o negativa, transcurrido determinado tiempo (90 días o el término que la ley señale), sin que se pronuncie la resolución, se debe presumir que la autoridad no accede a las pretensiones del particular, a fin de que este, si así lo estima conveniente, pueda demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero no dentro de los 15 días siguientes al en que concluyo el término de 90 días sino en cualquier tiempo, siempre que haya transcurrido mas de los 90 días desde la fecha de la presentación de la instancia por el particular, precisamente por que tal acción puede dejar de ejercitarla en espera de la resolución, y en su caso, de no serle esta favorable tiene expedito su derecho para impugnarla en juicio fiscal, criterio que se confirma con el contenido de la fracción IV del artículo 192 del Código Fiscal de la Federación en vigor, que señala: La demanda deberá ser presentada directamente, ante el Tribunal Fiscal de la Federación o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la

resolución impugnada, excepción hecha de los casos siguientes: ...IV. En los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo"***. En otra ejecutoria nuestro máximo tribunal ha señalado que la Negativa Ficta tiene como fin el ser un elemento de ACCION, esto es una actitud dinámica para estimular a los órganos jurisdiccionales o de los órganos que pueden modificar los actos de la administración pública. Así la naturaleza de esta institución será el erradicar el silencio administrativo ser un medio para activar la dinámica procesal, teniendo como objeto el restituir a los particulares en sus garantías individuales, al poder acudir a un tribunal a impugnar una situación que desconoce, pero que por virtud de la ley le es adversa a sus pretensiones y de esa forma; al demandar en su escrito, verterá todos los hechos, los elementos de prueba y los preceptos legales en que funda su posición, reclamando a la administración le sean otorgadas sus pretensiones.

I.- EFECTOS DE LA NEGATIVA FICTA.

La ley impone a la autoridad un término, para que dentro de este resuelva las instancias o peticiones de los gobernados y de no hacerlo se crea una ficción legal, pudiendo ser la negativa ficta, la afirmativa ficta o se pueden dar la violación al derecho de petición, según lo quiera hacer valer el particular, y lo permita la ley, de esta forma se puede optar entre habilitar diversas instancias pudiendo ser: la violación al derecho de petición o impugnar la revocación o nulidad de la negativa ficta o esperar la respuesta de la autoridad. Si el particular se decide por impugnar la negativa ficta, se encontrara en la siguiente situación:

a.- En una situación concreta, al entender el particular que sus pretensiones le fueron negadas, por una ficción de la ley, de esta forma gozará de la garantía de seguridad jurídica y podrá, ante una instancia superior o jurisdiccional, reclamar la procedencia de sus pretensiones, acompañando las pruebas necesarias y argumentando los derechos que crea le son propios, ya que tendrá certidumbre de la posición que guarda ante la administración pública, respecto del asunto que le

aqueja, pudiendo continuar la defensa de sus derechos, al saber que impugnar y que pelear, teniendo la certeza que la autoridad le negó las pretensiones solicitadas; b.- El particular tendrá vigentes sus derechos para acudir a las instancias contencioso administrativas, reclamando justicia pronta y expedita, dependiendo de él, si ejercita las acciones diversas que puede habilitar en ejercicio de sus derechos y garantías individuales; c.- El particular deberá impugnar la presunta resolución negativa, como si la tuviere por escrito y adecuada a derecho, ya que al resolverse la instancia, la autoridad u órgano jurisdiccional debe resolver el asunto en el fondo y nunca en la forma, según la finalidad de esta figura. Criterio que ha confirmado el poder judicial de la federación en la siguiente jurisprudencia: "NEGATIVA FICTA. NO PUEDE IMPUGNARSE POR FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. La resolución negativa ficta, por tratarse de una ficción legal que nace del silencio de la autoridad administrativa, tiene como fin constituir el elemento de acción, que al ser ejercitado, permite al actor iniciar el juicio de nulidad, en substitución del acto expreso: por tanto, aun cuando el silencio negativo constituye el acto impugnado, lo cierto es que no es una verdadera

resolución administrativa, pues carece de la voluntad de la autoridad que la emite; es por ello que no es dable elaborar procesos interpretativos ni impugnarse por carecer de los requisitos constitucionales de fundamento y motivo, pues es tan solo una ficción que surge a la vida jurídica por voluntad del gobernado y, como tal, únicamente debe examinarse la misma en cuanto al fondo. Tomo VII, pag. 331, época 8, junio 1991, administrativa.

II.- LA NEGATIVA FICTA Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Las garantías individuales, significan la acción de proteger o asegurar un mínimo de derechos, con las que el hombre pueda disfrutar de la libertad, seguridad, paz y tranquilidad; los cuales deben ser ampliamente observados y respetados por las autoridades gubernamentales, quien desmembrado en órganos, en función de sus actividades, de alguna manera en ocasiones restringirá esos derechos, en forma lícita o ilegal afectará los derechos de los particulares. Para que la vida en común sea posible y en armonía es necesario el ESTADO DE DERECHO a efecto de evitar el caos social y se pueda marchar, en orden, por la ruta del

progreso; las garantías individuales han significado diferentes tipos de seguridad o protección en favor del gobernado, dentro de nuestra sociedad se contemplan nuestros derechos esenciales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se deben respetar a cada ciudadano. Estas garantías señalan cuales son los derechos esenciales que deben respetar, todas las autoridades incluso los órganos de gobierno, a costa de cualquier cosa y son el cúmulo de derechos mínimos que el estado o las autoridades deben de procurar al gobernado. La negativa ficta es un instrumento con el cual se procuran las garantías individuales, esto se da en la siguiente forma: Un particular inicia una instancia o formula una petición a una autoridad administrativa, reclamando pretensiones, que le podrían ser propias, una vez que ha transcurrido el término, digamos de cuatro meses o el término que la ley reglamentaria le imponga a la autoridad administrativa, para que resuelva las instancias o las peticiones, sin que la autoridad responda o determine la situación del particular, "cual será la situación de este", sin duda el particular será afectado en su patrimonio, en sus derechos, se encontrará en total estado de indefensión, incertidumbre y con la

zozobra de que en cualquier momento llegue la autoridad a exigirle la licencia, el permiso o imponerle algún acto o reclamarle alguna obligación, desconociendo la situación que guarda ante esa autoridad. Si el particular utiliza la institución de la negativa ficta, obtendrá grandes beneficios: 1.- Al habilitar una instancia jurisdiccional, para impugnar la ficción de que le fueron negadas sus pretensiones, se actualiza la garantía de seguridad jurídica; 2.- Al encontrarse en la posición de que le fueron negadas sus pretensiones, tendrá una respuesta de estas, con la ficción de la negación de sus reclamos, actualizándose las garantías del derecho de petición; y 3.- Las garantía de seguridad y certeza jurídica, ya que la sentencia o resolución que se emita por el órgano jurisdiccional, decidirá la situación de las pretensiones en conflicto, hechas valer por el particular, se resolverá en cuanto al fondo y de acuerdo a lo que las partes logren acreditar en la secuela procesal, actualizándose las garantías de seguridad jurídica contemplada en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Por lo que considero de gran relevancia el conocimiento y efecto que se le da a esta amable figura jurídica, según el análisis antes apuntado

en relación con las garantías individuales y a los beneficios que representa.

7.- LA NEGATIVA FICTA Y OTRAS FIGURAS SIMILARES.

La negativa ficta por su naturaleza tiene similitudes con otras instituciones, como son: el derecho de petición, la afirmativa ficta, que se deben tratar diferente, además por su funcionamiento y por que se prestan a confusiones es necesario destacar sus diferencias, lo que hacemos a continuación.

I.- LA NEGATIVA FICTA Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.-

La Negativa Ficta, surge como una solución para el silencio administrativo, al ser una modalidad de combatir el silencio de la autoridad administrativa, al darle un efecto en sentido negativo, a las pretensiones del particular, de esta forma el gobernado puede habilitar las instancias pertinentes a efecto de obtener una solución o respuesta a sus pretensiones. En nuestro país se han adoptado en mayor medida la Negativa Ficta y en situaciones mas

restringidas la afirmativa ficta que se ha adoptado en materia laboral, en la nueva ley procesal de la administración pública federal, en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y se planea su introducción en otros niveles de gobierno. El silencio administrativo se constituye cuando un particular encausa o es parte de una instancia, petición, escrito, solicitud, o cualquier intervención de la autoridad que se le requiera por un particular y que la autoridad deba emitir una respuesta, y que sucede, cuando por otras circunstancias, no se obtiene la expresión o respuesta de la autoridad se ha pensado en diversas formas, para suplir el silencio de la autoridad. Siendo lo trascendente que existe la preocupación y solución de no dejar al particular en indefinido estado de incertidumbre y desde luego en denegación de justicia, obligando a las autoridades a dar su respuesta en un breve término y en su defecto y por disposición legal se entenderá, un efecto jurídico al silencio administrativo, en tratándose de la negativa ficta se debe entender negadas las pretensiones reclamadas a la autoridad administrativa y así el particular pueda habilitar las instancias correspondientes o ejercitar las acciones

necesarias y se encuentre en una situación legal, definida la cual podrá modificar al acudir a las instancias jurisdiccionales respectivas.

II.- LA NEGATIVA FICTA Y EL DERECHO DE PETICION.

El artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de petición, con el cual se obliga a las autoridades a responder las peticiones de los particulares, condicionandola, al señalar: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo, escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Entre la Negativa Ficta y el Derecho de Petición existe una gran semejanza, atreviendome ha decir que en nuestro país, la Negativa ficta es reglamentaria del derecho de petición. Teniendo mayor repercusión la negativa ficta y de efectos mas

contundentes, ya que el particular al utilizar esta institución tiene una opción mas útil, eficaz y contundente, pues al resolverse se analizara el fondo del asunto, decidiendo las pretensiones del particular. Entre la negativa ficta y el derecho de petición se encuentra una de las principales confusiones para utilizar cualquiera de estas dos instituciones, ya que en la práctica se han encontrado algunas demandas en que no se sabe, si se reclama la negativa ficta o se reclama la reivindicación al derecho de petición, como garantía individual, debiendose aclarar que la negativa ficta solo era procedente ante los tribunales de lo contencioso administrativo y ahora en materia federal se le otorga competencia a los tribunales administrativos dependientes del poder judicial, al señalarse en el artículo 83 de la ley de Procedimiento administrativo de la Administración Pública Federal: "Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podran interponer recurso de revision o intentar las vias judiciales correspondientes." Asi quien se deberá preocupar por resolver las instancias administrativas, a excepción de

la materia tributaria y otras debidamente especificadas en la ley referida en los artículos 1. párrafos segundo y tercero, en relación con la ley de amparo, en lo que se refiere al amparo indirecto, competencia de los Juzgados de Distrito y también es el juez ordinario en asuntos federales.

Los tratadistas no han pasado por alto la íntima relación que guardan estas instituciones y han señalado: " El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que se refiere a la negativa ficta obedece al mandato del artículo 8 Constitucional en su segunda parte, en el sentido de que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario." lo anterior lo sostiene DIONISIO J. KAYE.***.

Por su parte el maestro SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, al referirse a estas manifiesta: "...no deben confundirse derecho de petición y negativa ficta, pues son instituciones diferentes, sobre todo para efectos del amparo; en primer lugar, porque la garantía constitucional no queda derogada por la creación de medios de defensa que la hagan nugatoria; en segundo

lugar porque la negativa ficta es de uso opcional para el causante, quien puede esperar la resolución o exigirla mediante el juicio de amparo; y en tercer lugar porque el juez de amparo no debe prejuzgar sobre cual es el medio de defensa con el que debe ser impugnada la respuesta ficta; en cuarto lugar, porque no tiene como finalidad obligar a la autoridad omisa a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad".*24. Obra citada, pag. 685.

EMILIO MARGAIN MANAUTOU, señala:

"El artículo 8 Constitucional recoge la garantía de libertad mejor conocida como derecho de petición, conforme a la cual toda persona puede formular peticiones a la administración pública, quien tiene la obligación de producir respuesta, siempre y cuando esa institución se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa... si la autoridad, digamos ante una instancia en materia tributaria, no produce respuesta a la petición que se le formuló hace mas de cuatro meses, ello le da el derecho al particular para acudir al juicio de amparo por violación a la garantía prevista en el citado artículo 8 y a demandar que sea el tribunal judicial federal el que obligue a la autoridad a emitir la respuesta que corresponda por escrito. El particular, en este caso,

está desdennando la ventaja que le otorga el Código Fiscal de la Federación; ventaja de la que carece el que formula una instancia en materia administrativa, sobre cuya resolución no tiene competencia el Tribunal Fiscal de la Federación... de lo expuesto se observa la ventaja que tiene la materia administrativa de que el Código Fiscal de la Federación tenga reglamentado el silencio de la autoridad fiscal ante una instancia que se le ha presentado y que esta se niega a contestar...".*28. El criterio sigue vigente no obstante la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Administración Pública Federal, que reglamenta la negativa ficta para toda la Administración Pública Federal, dándole competencia para conocer de las demandas al poder judicial de la federación y en otros casos al Tribunal Fiscal para autoridades fiscales e incluso administrativas que ya con anterioridad le daban competencia a este Tribunal de la Federación, Caso en particular, en materia de responsabilidades, en materia aduanera, entre otras.

Por su parte el Tribunal Fiscal de la Federación, sostiene en su jurisprudencia: "NEGATIVA FICTA.- ES UNA FIGURA PECULIAR DEL JUICIO DE

NULIDAD DIVERSA A LA VIOLACION AL DERECHO DE PETICION.-
La negativa ficta que se reconoce en la reglamentación del juicio de nulidad es diversa a la violación de la garantía consignada en el artículo 8 de la Constitución, cuando esta se hace valer en el juicio de amparo y prospera, el único objeto de la protección constitucional será que la autoridad responsable, dentro de un término fatal, deba dar respuesta al particular, en el sentido que considere conveniente. En el juicio de nulidad contra una negativa ficta, en cambio, transcurrido un término sin respuesta de la autoridad a la instancia o petición del particular, se presume una resolución desfavorable y dentro del propio juicio la autoridad deberá aportar los fundamentos y motivos de la misma, y el particular se podrá defender, debiéndose resolver la controversia, sin que el asunto pueda volver a la autoridad para que con libertad, dicte una resolución expresa".*2*

Se aprecia en la redacción del artículo 8 Constitucional, que se obliga a las autoridades, ante una petición o escrito, a responder en un breve término; este breve término se prestaba a la libre interpretación de los particulares y de las autoridades, así la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, suplió la deficiencia y emitió su criterio en el sentido de señalar que el término a que se refiere el ordenamiento Constitucional, son cuatro meses, salvo que la ley reglamentaria de la autoridad de que se trate señale otro tiempo específico. Con el derecho de petición se pretende dar al gobernado la seguridad de que obtendrá una respuesta a las peticiones formuladas a las autoridades administrativas, obligando a estas a dar respuesta a los particulares en un breve término, protegiendo el derecho, esfera jurídica y patrimonio del particular y si no lo hace la autoridad, el particular podrá utilizar los medios destinados a facilitar el acceso a una justicia pronta y expedita. Algunos tratadistas y tesis aisladas de los Tribunales Colegiados del Poder Judicial sostienen que los Juzgados de Distrito al conocer en un primer término de una violación al derecho de petición, deberán obligar a la autoridad a que emitan su respuesta y si la autoridad no lo hace, podrán requerirle en una segunda ocasión, apercibiéndolos de sancionarlos y ya en una tercera ocasión el Juzgado de Distrito podrá resolver el fondo del asunto. Es reiterativo que al impugnarse estas figuras, resulta de grandes beneficios la Negativa Ficta, por ser mas

directa y de efectos mas contundentes cuando se resuelve el fondo del asunto.

Entre estas figuras existe una gran semejanza y persiguen una finalidad, no obstante para efectos de utilizarla y al ver resultados, cuando son tratadas con la responsabilidad y respeto que se merecen, tienen diferencias abismales; el derecho de petición procura que al gobernado no se le deje en estado de indefensión e incertidumbre, procurando se resuelva la petición del particular; con la negativa ficta el gobernado acciona la mecánica jurisdiccional, ante las instancias respectivas, y con sus medios, capacidad, conocimientos y elementos exigira a la autoridad encargada de resolver se le otorguen las pretensiones reclamadas. De esta forma se sostiene que la Negativa Ficta es reglamentaria del derecho de petición y que en esencia son semejantes, buscando un mismo fin y tienen distintos resultados, por lo que siempre se recomienda, salvo estrategia de litigio o falta de legislación, se utilice la figura jurídica de la Negativa Ficta.

Los tratadistas y los tribunales, en sus tratados y jurisprudencias han emitido diversos criterios, en cuanto a las semejanzas y diferencias

procesales entre estas figuras jurídicas, esto es, cuando se impugnó ante el órgano de jurisdiccional respectivo, siendo lo mas resaltante los resultados obtenidos y beneficios. Mientras que la violación al derecho de petición la solución es obligar a la autoridad o servidor público a responder en cualquier sentido la petición del particular, incluso pudiendo existir sanciones a los servidores públicos, lo que no favorece los intereses y reclamos del particular, quien se preocupa solo por resolver el problema que le aqueja y no crearse mas, sin que cambie su situación y quien resolverá sera el mismo funcionario público. Con la negativa ficta se resolverá en forma de juicio y lo resolverá una autoridad jurisdiccional distinta y la autoridad omisa en responder ya actuara como un contrincante y contendera en igualdad de circunstancias contra el particular, resolviendo el órgano de impugnación o superior jerárquico de acuerdo a los principios generales del derecho procesal y del derecho, no debemos pasar por alto que la negativa ficta necesita de un regulación jurídica mas amplia, concreta, especializada y definida, con la que se establezca un procedimiento y proceso, que indique cuando se configura

la negativa ficta y los pasos a seguir para impugnarse y marque detalladamente la secuela procesal.

III.- LA NEGATIVA FICTA Y LA AFIRMATIVA FICTA.

Como ya referimos, ante la preocupación de obligar a las autoridades a responder o resolver las peticiones o instancias formuladas por los particulares, se pensó en darle un efecto jurídico al silencio de la autoridad u obligarlas a responder en un término, así surge la negativa ficta, dándole al silencio de la autoridad, el efecto de tener por negadas las pretensiones del particular al pasar cierto tiempo y si este considera prudente y necesario, puede impugnar la ficción legal o esperar la respuesta de la autoridad. Existe otra posición que también ha adoptado nuestra legislación, que podríamos llamar afirmativa ficta, la cual ya ha sido abordada por los tratadistas, como una solución a combatir el silencio administrativo, solo que no ha tenido una gran aceptación, según el criterio de JORGE OLIVERA DEL TORO, obra citada pag.172 y 173, que señala: "Nosotros hemos adoptado, para los casos de silencio administrativo, la posición que sostiene ROYD VILLANOVA, al decir que si le diera significado positivo,

la voluntad de la administración sería sustituida por la del particular. La inactividad del órgano público convertiría la opinión más absurda del particular en acto administrativo. por ello se le da un valor negativo al llamado silencio administrativo. Estos razonamientos tendrían fuerza si al silencio se le diera un significado positivo, es decir, si se considerara que la solicitud del particular ha sido aceptada por la administración. En estos casos, en efecto, la voluntad de la administración sería sustituida por la de un particular. De esta suerte, la gestión de la cosa pública, en caso de apatía o pasividad administrativa quedaría a merced de los particulares. La pretensión mas disparatada y perjudicial podría convertirse en acto administrativo a virtud de la doctrina del silencio. La administración dejaría de ser obra de administradores para transformarse en labor de administrados." Fostura con las que estoy totalmente de acuerdo agregando que en caso de que se autorice, con la afirmativa ficta, un acto, que sea contrario a las normas aplicables o afecte intereses publicos, la autoridad deberá anularlo o se ejercerán actos ilícitos con el consentimiento de las autoridades. En nuestro país ya tenemos legislada la afirmativa ficta, de acuerdo a las

siguientes leyes: La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en su artículo 104 señala: "Las resoluciones y recomendaciones que apruebe la junta serán comunicadas después de cada sesión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y serán firmes si hace presente su aprobación o no manifiesta su desaprobación dentro del término de diez días de su notificación".*27;

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 366 establece: " El registro podrá negarse únicamente: 1.- Si el Sindicato no se propone la finalidad Si la Autoridad ante la que se presentó la solicitud de Registro no resuelve dentro de un término de 60 días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte Resolución y si no lo hace dentro de los tres días siguientes. a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la Autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva. "

Por su parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 4 de Agosto de 1994, también regula la afirmativa Ficta en los siguientes términos: Artículo 55 " A quien se le solicite un

Informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de 15 días, salvo disposición que establezca otro plazo. Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado " 2º.

En el Estado de México, con el Código de Procedimientos Administrativos, se le da más fuerza a la afirmativa ficta y por excepción se configura la negativa ficta, encontrando un claro reflejo de los contras advertidos con anterioridad al aplicar la afirmativa ficta, ya que se procura no se configure contra algunos actos en donde pueda perderse el patrimonio gubernamental, según se desprende del artículo 135, transcrito con anterioridad.

Con la afirmativa Ficta siempre se corre el peligro de legitimar actos ilícitos ó situaciones que serían imposibles otorgar por contrariarse la Legislación y más aun en perjuicio de el interés social, prestandose a todo tipo de corruptelas, por lo que, en mi opinión, es mejor que ante el silencio Administrativo se tenga una negación en las

pretensiones del particular. La Negativa Ficta es la mejor forma de atacar el silencio administrativo, en donde el particular, si tiene interés habilitara las instancias respectivas, quienes resolverán las pretensiones del particular de acuerdo a las pruebas exhibidas y conforme a los lineamientos legislativos aplicables al caso en particular, sin afectar o transgredir ninguna norma.

B.- PROCEDIMIENTO E INTEGRACION DE LA NEGATIVA FICTA.

Como se refirió con anterioridad la administración pública realiza sus actividades dentro de una planeación a efecto de organizar a la sociedad, de esta forma la actividad de la administración, se sustenta en procedimientos para coordinar y tener un control de su actividad emitiendo los actos respectivos decidiendo si un particular puede o no realizar una actividad, la forma y términos en que se debe realizar, todo con la finalidad de cumplir y observar las diversas leyes emitidas para cumplir un fin específico o proyecto, así en materia fiscal los contribuyentes participan en el

gasto público y la forma y términos en que se debe hacer, en materia de urbanización se establecerán las zonas de desarrollo de acuerdo a la infraestructura, condiciones y proyectos de desarrollo, procurando identificar y establecer zonas habitacionales, comerciales, industriales y ecológicas. Al desarrollar la actividad, encomendada a cada autoridad se tiene que aplicar el derecho y en ocasiones las excepciones por otras situaciones o derechos adquiridos con anterioridad, además se deberá atender las particularidades del caso en concreto, así la autoridad administrativa deberá resolver la situación que le ha sido planteada o que se esté por aplicar a un particular con motivo de un procedimiento, nos dice Dionisio J. Kaye "Gran parte de la actividad administrativa tributaria se realiza a traves de actos que constituyen procedimientos administrativos". Obra citada, pag 29.

Por su parte Raúl Rodríguez Lobato, sostiene: "Todo procedimiento, y por ende el fiscal, se integra por actos de trámite y actos definitivos o resoluciones definitivas, cuya diferencia consiste en que el primero es un acto de impulso en el procedimiento y el segundo es el acto que pone fin al

procedimiento y resuelve el asunto correspondiente. Igualmente, en todo procedimiento, el fiscal incluido, debe haber tres momentos...".*

En forma general se define al procedimiento, como el conjunto de formalidades o tramites a que se sujeta la realización de los actos jurídicos o serie de actos encaminados a un fin específico, y en la institución que nos ocupa no es la excepción, ya que para integrarse requieren una serie de actos que se encuentran en la misma legislación y en ciertos casos la jurisprudencia es quien ha llenado las lagunas para determinar el momento en que se ha configurado la negativa ficta, los cuales se pretenden destacar en las siguientes líneas.

Raúl Rodríguez Lobato, obra citada, pag 195, sostiene que en el procedimiento se destacan tres momentos: el expositivo, el probatorio y el decisorio, al señalar: "a) Expositivo. Es el momento de iniciación en el que se informa a la parte o partes involucradas sobre la materia del propio procedimiento, o bien, en el que se plantea la pretensión y, en su caso, se fija la litis cuando se trata de una controversia. b) Probatorio. Es el momento en el que se deben aportar los

elementos de convicción y, en su caso, los alegatos. c) Decisorio. Es el momento en el que se pone fin al procedimiento al resolver el asunto correspondiente". En la negativa ficta por la peculiaridad de su funcionamiento y la poca legislación existente es necesario destacar estos tres momentos y señalar en que momento tenemos una resolución negativa ficta, debiéndose apreciar además las diferencias existentes en la legislación fiscal, en la administrativa, tanto federal, como del Estado de México, y los puntos de vista de los diversos tribunales y tratadistas. Lo que se analizara por legislación y se propone una adecuada regulación general.

Por su parte el Tribunal Contencioso Administrativo del Gobierno del Estado de México ha emitido su jurisprudencia No. 28, en la que señala los requisitos para configurar a esta institución, y son: "... tres elementos: a) La existencia de una petición o instancia que el gobernado haya presentado ante la autoridad administrativa o fiscal correspondiente; b) El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición o instancia planteada por el particular; y c) El transcurso de sesenta días hábiles

sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación de la petición o instancia, salvo que la ley especial señale otro plazo. Acreditados que sean los referidos elementos de existencia de la resolución negativa ficta, en el juicio administrativo o fiscal hecho valer, es procedente que las salas del Tribunal Contencioso Administrativo entren al análisis de los conceptos de invalidez que se hayan invocado en contra de la misma".

De conformidad a la regulación jurídica, criterios doctrinales y jurisprudenciales se procurara establecer el procedimiento y secuela que se debe seguir para integrar la institución jurídica en estudio, y el trato especial que debe darsele en el procedimiento, lo que se procurara hacer en las siguientes lineas.

I.- LA FASE EXPOSITIVA.-

En la negativa ficta la fase expositiva se da cuando un particular realiza una petición o inicia una instancia o procedimiento a la autoridad administrativa y de acuerdo a los siguientes preceptos legales:

Art. 37 del Código Fiscal de la Federación: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido"³⁰.

La ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala en el artículo 17: "Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fijará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual

constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable. En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo".

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, señala: Art. 29 fracc. IV: " De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades u organismos con funciones administrativas de autoridad, Estatales o Municipales para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija y a falta de término, en sesenta días". este precepto al igual que la ley fue derogada con la Publicación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que en su artículo 135 establece la situación, en los terminos antes apuntados.

En forma genérica señalaremos que el procedimiento para la integración de la negativa ficta, se inicia cuando cualquier particular formula una petición o inicia un procedimiento ante una autoridad administrativa, o le es notificado un acto y se le da la

garantía de audiencia no importando si la petición es correcta o no o si se trata de autoridad incompetente, ya que los órganos de gobierno tienen la obligación de responder o resolver la petición o instancia del particular ya que de lo contrario si se configura la negativa ficta, ante el silencio de la autoridad. Otro criterio se encuentra legislado en los artículos 18, 42, 43, 47, 49, 53, 54, 55, 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es de aplicación supletoria a todas las leyes de la Administración Pública Federal en términos de su artículo 12. En el caso del segundo de los artículos antes referidos, en su párrafo segundo, señala: "... Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba." En la ley antes referida y en el Código de Procedimientos

Administrativos del Estado de México ya se distingue entre un procedimiento administrativo que se sigue de oficio y un procedimiento que debe ser impulsado por los particulares, instituyendo la caducidad, para el caso de que el particular no le de el impulso al procedimiento, dándole un plazo para que lo realice y en contrario caducará el procedimiento. «31». De cualquier forma la autoridad tiene la obligación de resolver la pretensión o instancia o bien remitir la petición o instancia a la autoridad competente.

El procedimiento, en forma sencilla se define como la actividad encaminada a declarar o resolver una situación, en este caso entre las autoridades administrativas y el particular. De esta forma el procedimiento administrativo se inicia, ya sea por que el particular pretende una declaración a su favor de la autoridad o el reconocimiento de algún derecho u otra forma sería el que la autoridad, por los conductos legales le requiere al particular el cumplimiento de una obligación, el acreditamiento de un derecho o la justificación de que su actividad es acorde a las normas que rigen la actividad del particular, a efecto de

mantener el Estado de Derecho. Así clasificamos, en forma sencilla el procedimiento de oficio y a petición de parte. El primero se inicia cuando el particular se dirige a la autoridad formulando alguna petición o iniciando una instancia o en el otro caso, cuando la autoridad le notifica al particular, algún documento, para resolver cierta situación, en la que se encuentra o podría encontrarse el gobernado. De esta forma se inicia el procedimiento administrativo, en general, siendo necesario adecuarse a las peculiaridades ordenadas en las leyes aplicables.

II.- LA FASE PROBATORIA.

Esta etapa inicia, cuando las partes han expuesto sus defensas, excepciones y argumentos con los que defienden sus derechos y posiciones. Siendo la etapa en la cual deben ofrecer las pruebas con las que acreditaran las posiciones que guardan y demostraran o pretenderan hacerlo, tener habilitados los derechos que invocan o que defienden, concluyendo esta con el desahogo de todas las pruebas y con la expresión de las conclusiones, de las actuaciones, por supuesto, que le favorezca. La etapa probatoria se

incluye en la etapa expositiva, por ejemplo, al solicitar una licencia, por lo regular, presentamos un formato en donde señala los documentos o situaciones que se deben acreditar, esto es se pide demostrar o acreditar, así al formular la petición se acompañan las pruebas y si no son suficientes o es necesario acreditar otra situación, la autoridad deberá notificar las pruebas que se deban acompañar o exhibir; en otro caso si nos dan la garantía de audiencia, en la notificación nos requieren para que se manifiesten las defensas y se exhiban pruebas. así lo regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y ambos Códigos establecen que en cualquier momento del procedimiento se podrán presentar más pruebas, la primera en el artículo 43 y el segundo en su artículo 33.

Se debe procurar, al hacer una petición o iniciar una instancia, que las pretensiones reclamadas se encuentren debidamente soportadas con los medios de convicción suficientes a efecto de que sean otorgadas las prestaciones, ya sea que la autoridad al analizar la petición o instancia declare la procedencia de esas pretensiones o bien si esta no resuelve nada,

tenemos el beneficio de la negativa ficta y acudir ante un tribunal y demostrar que las pretensiones reclamadas son procedentes, soportando la demanda con las pruebas y derechos que desde el inicio de la instancia administrativa tuvo conocimiento la autoridad y en base a esas actuaciones el órgano jurisdiccional calificará el acto y en su oportunidad negará o declarará procedentes las pretensiones reclamadas.

III.- LA ETAPA DECISORIA.

es la etapa en la cual la autoridad administrativa procederá a resolver la situación del particular, de acuerdo a las actuaciones verificadas en el procedimiento y en congruencia a las pruebas ofrecidas y desahogadas, en estricto apego a lo ordenado en las leyes de la materia, y los principios generales de derecho. Gozando la resolución de la presunción de ser un acto debidamente fundado y motivado.

A.- CONFIGURACION DE LA NEGATIVA FICTA.

La autoridad administrativa, debe emitir su resolución, dentro de los términos que le impone la ley que rige el acto, si lo hace no habrá problema ya que existirá un acto definitivo el cual conocerá el particular y en su caso lo impugnará ó se conformará; pero si la autoridad es omisa en resolver, como ya se vio anteriormente, el particular podrá acudir o en la vía de amparo a reclamar la violación al derecho de petición, esto solo cuando el particular o el procedimiento se inicie a instancia de parte y por escrito; o si la ley específica lo permite se podrá impugnar la Resolución Negativa Ficta, en este caso el particular podrá esperar la respuesta de la autoridad o bien acudir a los órganos de impugnación a reclamar la resolución negativa ficta, en cualquier tiempo, posterior al término en que se debió producir la respuesta de la autoridad, que puede variar, según la ley aplicable y además depende si se interrumpió, por el requerimiento de la autoridad para exhibir otras pruebas y si así fue debemos comprender esa interrupción e incluirla para efectos de saber cuando se configura la negativa ficta; pero sobre todo debemos estar pendientes a efecto de que

no se produzca la caducidad de la instancia o del procedimiento, cuando se nos pidió la exhibición de pruebas o la integración del expediente y que es obligación del particular exhibir o dar curso al procedimiento. Pero si en todo caso se dió cumplimiento a los requerimientos de la autoridad y no se resuelve o da respuesta en el término que marque la ley, entonces tenemos una resolución negativa ficta, a nuestras pretensiones que es posible impugnar ante los órganos de impugnación competentes, en este caso es obligatorio introducirnos a las instancias de impugnación y la tramitación especial que se le debe dar a esta institución en el proceso, para su resolución.

PIE DE PAGINA

- 1.- RAFAEL DE PINA, RAFAEL DE PINA VARA, Diccionario de Derecho, edit. Porrúa, s.a., pag. 217.
- 2.- RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA, Diccionario de Derecho, edit. Porrúa, pag. 60.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

4.- Waline Marcel, citado por Jorge Olivera del Toro, obra citada, pag. 169.

5.- Manuel J. Argañaras, citado por Jorge Olivera del Toro.

6.- Carrillo Flores, citado por Jorge Olivera del Toro, obra citada.

7.- Royo Villanova, citado por Jorge Olivera del Toro, obra citada

8.- Jorge Olivera del Toro, pag. 172, 173, obra citada.

9.- Rafael Bielsa, sobre lo Contencioso Administrativo, Edit. Castellvi, pag. 121.

10.- Citado por JORGE OLIVERA DEL TORO, obra citada, pag. 170.

11.- Emilio Margain Manautou, de lo Contencioso Administrativo, pag. 211.

12.- Dionicio J. Kaye, Derecho Procesal Fiscal, pag. 87.

13.- Andres Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo II, pag. 579.

14.- Fernandez de Velasco, citado por Jesus Quintana Valtierra, Derecho Tributario Mexicano, pag. 280.

15.- Anteriormente no existía esa situación bastaba que el particular iniciara la instancia o promoviera su petición y la autoridad debía resolver en el termino de 4 meses, contado a partir de que se presento la promoción o escrito e incluso los tribunales emitieron su criterio en ese sentido (Negativa Ficta, presunción legal de su existencia. El art. 162 del código Fiscal de la Federación no condiciona la operación de la resolución Negativa Ficta a que las autoridades se encuentren libres de tener que correr los tramites que correspondan para emitir la resolución del caso sino que lisa y llanamente estatuye que el silencio de las autoridades, en noventa días, hace que se configure la resolución negativa ficta. S.C.J.N..

16.- JESUS QUINTANA VALTIERRA/JURGE ROJAS YANEZ, Derecho Tributario Mexicano, edit. Trillas, pag. 371

17.- Esta jurisprudencia únicamente se señala para acreditar la preocupación que han teniendo los organos jurisdiccionales para destacar los elementos integrantes de la Negativa Ficta, ya que por otro lado encuentro graves deficiencias en este criterio, como es la

limitación que señala de que se conocerá las causales de invalidez, cuando en realidad con motivo de esta figura se tiene que resolver el fondo, y así otros como otras deficiencias y también considero que es muy limitada en los elementos.

19.- La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en cierta medida va a la vanguardia de cualquier otra Legislación, por que contiene un procedimiento y proceso para la Administración Pública, no obstante aun es deficiente y le falta mucho para estar debidamente adecuada, por lo que se deberá hacer un trabajo más serio a fondo, y adecuado a la realidad, pues la Negativa Ficta debe tratarse como una forma especial de impugnación, no obstante pasa desapercibido.

19.- Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación No.135.

20.- Amparo en revisión No 5/82, Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1982, tercera parte.

21.- Amparo en revisión 2226/62 Cia. Chapultepec, s.a.. 30 de julio de 1962, unanimidad de 4 votos. ponente Jose Rivera Pérez Campos. Esta jurisprudencia solo tiene aplicación en otras materias, ya que en materia Fiscal Federal, existe una nueva disposición y en la administración pública federal, se mantiene la configuración de la negativa ficta en cuatro meses, pero si la autoridad requiere algún elemento esencial para resolver, le notificara al particular para que lo exhiba, otorgandole un término de cinco días y si no lo desahoga se le declarara la caducidad.

22.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Epoca Sexta, vol. CXXVIII, pag. 56. ADMINISTRATIVA

23.- DIONISIO J. KAYA. Derecho Procesal Fiscal, edit. Themis, pag. 88.

24.- DE LA GARZA, se refiere a el hecho de que al impugnarse en juicio de amparo la violación al derecho de petición, de favorecer al particular, la condena sera devolver el expediente a la autoridad que resolvió y apercibirla de sanción y que resuelva, dandole un término para que lo haga y si no lo hace el particular deberá recurrir nuevamente al amparo.

25.- Memorias del Tribunal Contencioso Administrativo, pag. 17 y 18.

24.- Citada por EMILIO MARGAIN MANAUTOU, Memorias del Tribunal, pag. 18 y 19.

27.- Al reformarse la ley, se deroga el ultimo párrafo, quitando a la afirmativa ficta.

28.- Esta afirmativa Ficta se da cuando un órgano Administrativo pide informe u opinión a otro órgano Administrativo, en términos del Artículo 54 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

29.- Derecho Fiscal, Raúl Rodríguez Lobato, Textos Jurídicos Universitarios, Pag. 195.

30.- El párrafo segundo de este artículo se agregó con las reformas del 15 de diciembre de 1995, y la jurisprudencia había emitido un criterio totalmente distinto, al sostener: "NEGATIVA FICTA. Se configura no obstante que existan proveídos de tramite. De acuerdo a lo estipulado por el artículo 92 (37) del Código Fiscal de la Federación, las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en los términos de 90 días, de lo contrario se configura la negativa ficta, no obstante que las autoridades dicten acuerdos de tramite o simples proveídos, toda vez que lo único que resuelve la instancia de los particulares, es la decisión final, o definitiva que recaiga al problema planteado. Revisión 280/74, resuelta en sesión de nov. 1974.

31.- El art. 14 de la ley de Procedimiento Administrativo Federal, señala: "El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada."; art. 18.- "El procedimiento administrativo continuara de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operara la caducidad en los términos previstos en esta ley."; Art. 60.- "En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo...."

CAPITULO SEGUNDO

LAS INSTANCIAS DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO SEGUNDO

" INSTANCIAS DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVA "

INTRODUCCION

Al procurarse un estado de derecho se deben proveer órganos de control que mantengan el orden jurídico y vigilen la aplicación de los principios de legalidad. Organos ó Tribunales con los cuales se permite que el gobernado sea atendido a la brevedad posible, en sus pretensiones. En materia Administrativa se establecen como medios de control a órganos de vigilancia, dependientes de las propias autoridades administrativas, existiendo, además en materia tributaria el TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, creado supuestamente como un organismo autonomo, encargado del contencioso fiscal, éstos órganos, por sus funciones han sido materia de amplias discusiones por tener facultades de un poder y ubicarse en otro de los poderes, en que se divide el gobierno, contraviniendo la esencia en la que se sustenta la division de poderes, pues se encuentra dentro del poder ejecutivo y tiene facultades del poder judicial. Resulta obligada la introducción en el contencioso administrativo y exponer

los distintos fundamentos y criterios en contra y en favor de lo que nació como " EL CONSEJO DE ESTADO", y la forma en como se ha desarrollado el Contencioso Administrativo, liderado, en nuestro País por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Al tratar de defendernos contra algún acto de Autoridad, debemos acudir ante un órgano o persona que pueda resolver el problema, así tenemos como medios de defensa, contra actos de la administración pública: La inconformidad o el Recurso, ante los órganos de autocontrol de la propia autoridad; la demanda de nulidad, ante los órganos jurisdiccionales o de impugnación administrativa y el Juicio administrativo y el amparo. Dividiéndose estas formas de impartir justicia ó revisar los actos de las autoridades, en tribunales de plena jurisdicción y los de jurisdicción delegada. Dentro de estos medios de defensa, debemos determinar cual es el adecuado para acudir a la instancia pertinente y cual, en su caso, es la que más conviene, para una justicia administrativa pronta y expedita. Rafael Bielsa, nos dice que la Justicia Administrativa tiene dos significados: 1.- Como conjunto de

Instituciones, cuyo objeto es asegurar la observancia de la ley en la Administración Pública, es decir, verificar la conformidad de la acción Administrativa con la Ley, a esto puede llamarse: Justicia en la Administración;

2.- Como función que tiene por objeto aplicar en casos contenciosos las normas positivas Administrativas, y como esta función implica un control Jurisdiccional, se le dice Justicia de la Administración. "s"

Dentro del Contencioso Administrativo encontramos diversidad de Instancias, que se han clasificado como Tribunales de anulación y los de plena jurisdicción, esta clasificación, para algunos autores se da en base al contenido de sus Sentencias o el alcance de la actividad del juzgador. La Instancias es la potestad que tiene el individuo para acudir ante un órgano, ante el cual, el particular puede solicitar Justicia Administrativa. " entendemos por Instancia, una conducta del particular o sujeto de Derecho, frente al estado, frente a los órganos de Autoridad, por la cual, el particular, ó sujeto de Derecho, informa, pide, solicita, ó en cualquier forma excita ó activa las funciones de los órganos de la Autoridad. Las instancias se clasifican, según el órgano de impugnación

en: 1.- La petición, 2.- La Denuncia, 3.- La Querrela, 4.- La Queja, 5.- El Reacertamiento o Recurso Administrativo, 6.- La Accion. La anterior clasificación, nos la da el maestro, CIPRIANO GOMEZ LARA.
**.

Para habilitar cualquiera de las instancias disponibles, es necesario analizar los beneficios y perjuicios y sobre todo, cual es la procedente, ya que ante las diversas instancias, leyes y Autoridades, no existe un mismo órgano que resuelva las diversas controversias, siendo importante conocer en cada caso en particular, la ley aplicable, la instancia que se puede habilitar y las peculiaridades del proceso, no sin antes conocer la evolución del Contencioso Administrativo.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

La Jurisdicción en México, se ejercita desde cuatro ángulos: El Civil, que comprende el Mercantil; el Penal que incluye el Militar; el Laboral y el Administrativo. Por otra parte, la

Jurisdicción se divide en tres clases: 1.- La común, 2.- La especial, para procesos laborales, Electorales y el Administrativo, que puede asimismo ser local ó Federal, y 3.- La extraordinaria, exclusivamente Federal, que se ventila en los juicios de Amparo, y en los Tribunales Agrarios. Lo anterior se deduce en las Leyes procesales y órganos jurisdiccionales existentes. Durante largo tiempo se discutió sobre la jurisdicción Administrativa, si esta se ubica en el poder judicial ó dentro del Poder Ejecutivo, dominando el criterio que la Administración activa no podía ser al mismo tiempo juez de sus propios actos, los Tribunales Judiciales, siguiendo el principio de la división de poderes, se situaron frente a la Administración y la obligaron a cumplir con la Ley, con la consecuente creación de conflictos políticos. surgiendo la solución de entregar el contencioso administrativo a la administración, siendo en francia en dónde surge el consejo de estado, órgano dependiente del ejecutivo encargado de resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública.

I.- LAS AUDIENCIAS REALES DE INDIAS

La rama más importante del poder Judicial Colonial, estuvo constituida por las audiencias reales: ellas conocían de los asuntos, en vía de recurso ó apelación. El sistema colonial, administrativo y judicial, comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI, ya que existía la legislación que ordenaba que: " De todas las cosas de los virreyes y gobernadores, proveyeran a título de gobierno, esta ordenado, por si alguna parte se siente agraviada puede apelar y recurrir a las audiencias reales de las indias." El Virrey podía insistir en la ejecución del acuerdo impugnado y en ese caso, los autos se mandaban al Consejo Real de las Indias.

El sistema Colonial, alcanzó su culminación en la " Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes, del ejército y provincia, en el Reino de la Nueva España ", expedida en Madrid en 1786, con excepción de las materias de la Real Hacienda, que tenía a su cargo la junta superior de hacienda, considerado como el pasado del

Tribunal Fiscal de la Federación. Posteriormente, los virreyes fueron autorizados para conocer de las apelaciones, y posteriormente, el sistema se extendió a materias judiciales y administrativas. Para finales del siglo XVIII había quince ordenes de tribunales que se ocupaban de las materias más variadas, residiendo la Suprema Jurisdicción en el Rey. (Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, pág. 646, 647. Porrúa.).

II.- EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

El Consejo de Estado Francés, se originó en una Institución del antiguo régimen, llamado el Consejo del Rey, que tuvo facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos. Este organismo desapareció para crear una institución semejante. En efecto, en la Ley del 16 y 24 de Agosto de 1790, se creó bajo el nombre del Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura, una organización que elaboraba proyectos de ley, reglamentos, y resolvía controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la Administración Pública; propiamente esta institución es la base del Consejo de Estado, considerada como la más

alta jurisdicción francesa, que desde entonces sufrió una importante transformación en cuanto a su competencia, organización y relieve notable de su jurisprudencia. Lo interesante de la Ley, que creó el Consejo de Estado, es la separación de las funciones judiciales y administrativas, los primeros no deben intervenir en las funciones de los segundos, así se expresaba la Ley del 16 fructidor del año III: "prohibiciones reiteradas se hacen a los tribunales de conocer de los actos de la administración de cualquier especie que sean. " Los Tribunales Administrativos surgieron por una notable desconfianza de los gobiernos revolucionarios ante el espíritu conservador de la magistratura y por el temor de que no dieran una interposición justa a la nueva legislación administrativa que se había creado. La competencia de este Tribunal Administrativo, se fué adicionando a través de su jurisprudencia que siguieron manteniendo el principio de los litigios administrativos, solo dicho tribunal deberá resolverlos, negándole toda intervención a los jueces comunes.

La Constitución de Cádiz de 1812, se promulgó tanto en España, como en el Virreinato, pero

no tuvo una adecuada aplicación, a la influencia francesa se debe la creación de un Consejo de Estado, que fungía como consejo del rey, en materia gubernativa, pero no encontró una inmediata aplicación por su inacabado desarrollo.

A.- EL CONSEJO DE GOBIERNO

La Constitución Federal de 1824, creó un Consejo de Gobierno, el Artículo 116 Fracción IX, disponía: " Las atribuciones de éste consejo, se extienden a dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente, a virtud de la facultad XXI. del artículo 118 y en los demás negocios que le consulte. " El presidente tenía entre otras, las siguientes atribuciones: Artículo 110 Fracción XXI: " conceder el pase ó retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General, oyendo al Senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaran sobre negocios particulares ó gubernativos, y a la Suprema Corte de Justicia, si se hubieran expedido sobre sus asuntos contenciosos. "e".

B.- LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836

Estas leyes mantienen el principio de la división de poderes del régimen centralista, al cual adiciona con un absurdo cuarto poder, llamado por la segunda ley constitucional, el Segundo Poder Conservador. En la ley quinta, artículo 12, fracción VI, la suprema corte, es la competente para: " Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos ó negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno ó por su orden expresa. " En cuanto al segundo, la ley quinta, artículo primero ordenaba: " El poder Judicial de la Federación se ejercerá por una Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales superiores, de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la Ley de la Materia y por los Juzgados de Primera Instancia". *4.

III.- EL CONSEJO DE ESTADO

En las bases de la organización Política de la República Mexicana, del 12 de junio de 1843, y en las bases de 1853, se organiza el Consejo de Estado dividido en secciones que correspondían a cada una

de las secretarías de estado. Todas esas instituciones no fueron debidamente organizadas por las condiciones precarias del País que vivía en una constante agitación estas materias mantienen el principio de la división de poderes y entregan la materia Contencioso Administrativo a la Suprema Corte, de conformidad con el Artículo 118 fracción IV de la misma, al ordenar: " Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el gobierno;

V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, ó los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, " El artículo 119 fracción II, la Suprema Corte de Justicia, no puede tomar conocimiento sobre asuntos gubernativos de la Nación ó de los departamentos. El artículo 115 de las mismas ordenaba: " Subsistirán los Tribunales especiales de Hacienda, Comercio y Minería, mientras no se disponga otra cosa, por las Leyes " El artículo 111 organiza el Consejo de Estado, que tiene la obligación de dar dictámenes al Gobierno en todos los asuntos que le exijan estas bases y las demás que le

consulte. (datos de la Obra el Maestro Andrés Serra Rojas, Obra citada, págs. 649 y 650).

**IV.- BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA DEL 23 .
DE ABRIL DE 1853.**

El decreto de gobierno número 3861 del 25 de Mayo de 1853, se refirió a la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, y el Decreto número 3862 de la misma fecha, al Reglamento de esa Ley, y enlistaba la materia Administrativa, en sus artículos al señalar lo siguiente:

" Artículo 1.- No corresponde a la Autoridad Judicial, el conocimiento de las cuestiones Administrativas. "

" Artículo 2.- Son cuestiones de Administración, las relativas: I.- A las obras Públicas; II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; III.- A las rentas nacionales; IV.- A los actos Administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la Sociedad;

V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos Administrativos; VI.- A su Ejecución y cumplimiento. "

" Artículo 3.- Los Ministros de Estado, el Consejo, y los Gobernadores de los Estados y Distritos, y los Jefes Políticos de los territorios, conocerán de las cuestiones administrativas en la forma y de la manera en que se prevenga en el reglamento que se expedirán con la Ley. "

" Artículo 4.- Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo Contencioso Administrativo. Esta sección se formará de cinco Consejeros Abogados, que nombrará desde luego, el Presidente de la República. "##.

" Artículo 7.- En los negocios de la competencia de la Autoridad Judicial, nadie puede intentar ante los Tribunales una acción de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados ó demarcaciones que se dividen; contra los Ayuntamientos, corporaciones ó establecimientos públicos que dependan de la Administración, sin haber antes presentado a la misma, una memoria en que se exponga el

objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinara la manera en que deberá ser presentada la memoria y sus efectos. " Artículo 9.- " Los Tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de Ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los caudales del erario ó bienes nacionales, ni contra los fondos ó bienes del Estado, demarcaciones, ayuntamientos ó establecimientos públicos que dependan de la Administración. " " Artículo 111 Determinando el pago por Sentencia Ejecutoriada, la manera en que deba verificarse ó la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuera necesario es del resorte exclusivo de la Administración, en los terminos que expresara EL REGLAMENTO respectivo. " El Artículo 1 del Reglamento expreso cuales son las obras públicas; el Artículo 2 el concepto de ajustes públicos; el Artículo 3, lo Contencioso de las rentas Nacionales, y el Artículo 4, las Materias de Policía, Agricultura, Comercio e Industria que pertenecen a lo contencioso administrativo.

El capítulo II del Reglamento, contiene el procedimiento Administrativo, Artículo 6 y

siguientes, el Capítulo III, los Recursos; Artículo 40 y 48; el Capítulo V, la discusión verbal; el Capítulo VI, de las competencias; el Capítulo VII, del Frevio Administrativo en las acciones judiciales; Artículo 67 a 75, el Capítulo IX, de la autorización para proceder.

La Ley LARES tuvo muy corta aplicación, pues la revolución de Ayutla, desconoció los actos del Gobierno, y así por la Ley del 26 de Noviembre de 1855 se abolicieron las Leyes que desde 1852 regían a la Administración de Justicia.

2.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESDE LA CONSTITUCION DE 1917

Tanto el proyecto de Constitución, como la Constitución de 1917, mantuvieron el principio de la división de poderes y el sistema judicialista. El Artículo 49 del proyecto de Constitución del Primer Jefe, adicionó el párrafo Segundo al anterior Artículo 53 de la Constitución de 1957, en estos términos: " No podrán reunirse dos ó mas de

estos poderes en una sola persona ó corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. " El constituyente de la Unión aprobó la reforma propuesta; el texto vigente del Artículo 49 es el siguiente: " El supremo poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona, corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el Segundo Párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar " Así se sostiene lo que se ha llamado en materia Administrativa el sistema judicialista, ya que sólo los Tribunales Judiciales podían conocer de las controversias en materia Administrativa. El Artículo Constitucional que nos da la pauta y sobre el que han recaído la mayoría de las impugnaciones sobre la inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos es el anteriormente transcrito, además del Artículo 104, que ha sufrido

múltiples reformas y que originalmente esta, era su redacción: " Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: 1.- De todas las controversias del orden Civil, ó criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de Leyes Federales, ó con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales Locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal, y territorios. Las sentencias de primera instancia, serán apelables para ante el Superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los terminos que determine la Ley. " A efecto de dar cabida a los Tribunales Administrativos y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se agregó el siguiente párrafo a este Artículo: " Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias

que se susciten entre los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las Resoluciones. "

" Procederá el Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia, contra las Resoluciones Definitivas de dichos Tribunales Administrativos, sólo en los casos que señalen las Leyes Federales, y siempre que esas Resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un Recurso interpuesto dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Mediante el decreto publicado el veinticinco de Octubre de 1993, en el diario Oficial de la Federación, se reformaron, entre otros, los Artículos 73 y 104 de la Constitución Federal, quedando éste último, con una adición al párrafo primero y su texto es el siguiente: Art. 104.- " ... I-B De los Recursos de Revisión que se interpongan contra las Resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la Fracción XXIX-H del Artículo 73, y Fracción IV, inciso e) del Artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los

Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije par la revisión en Amparo indirecto, y en contra de las Resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procedera juicio ó Recurso alguno "

El Artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución, señala: " ... Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones "

Con todo y las reformas constitucionales, aludidas no se aclara la constitucionalidad del contencioso administrativo y en su caso, de conformidad a los principios generales del derecho e instituciones jurídicas aplicables, no es posible ubicar a un juez, juzgado tribunal ó persona desplegando una actividad de decir ó aplicar el derecho fuera del poder judicial; a mi parecer el Contencioso

Administrativo debe ser parte del poder Judicial, insisto, por ser de su competencia, por ser esas sus facultades ya que lejos de que el Contencioso Administrativo a cargo del Poder Ejecutivo, sea más ágil en sus Resoluciones, es falso que en manos de los Tribunales Judiciales se cometan abusos; con el actual Contencioso Administrativo se siguen incurriendo en demasiadas violaciones, pues hemos tenido la experiencia que en ocasiones se resuelve en contra de la Ley, se otorgan suspensiones improcedentes, no se tiene una clara visión de hacer Justicia, pasan por alto muchos principios procedimentales aplicables en el Derecho procesal; lo peor es que en algunos casos y podemos decir que la mayoría de los responsables de los Tribunales Administrativos (del Tribunal Fiscal de la Federación, del Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del Estado de México), carecen de un criterio jurídico adecuado, careciendo sus Resoluciones de las más elementales técnicas y principios jurídicos. Esta posición no creo que sea rigoristas ó excesiva, por el contrario, es la forma en que se mantiene un equilibrio adecuado en el poder, siendo la base de la división de poderes, sólo hay que soportarlo con medios jurídicos y

leyes adecuadas, pues como ya vimos, en Francia, en donde se inicia esta corriente de Tribunales, se generaron por las diferencias políticas existentes en aquella época, ahora podemos decir que aquí en México tienen cierta funcionalidad como órgano de control de la actividad de la Administración, ya que los particulares pueden utilizarlos con cierta y relativa facilidad, pero insisto en que se cuenta con un personal poco efectivo, ya que pocas veces interpretan adecuadamente una Ley, y desconocen los principios fundamentales del Derecho, que hacen que se tenga que acudir en Revisión, ó Amparo ante los Tribunales Judiciales, y que en ocasiones quien se queda en desventaja ante una mala Resolución de los Tribunales Administrativos, es la propia Autoridad que al pretender acudir a impugnar, se encuentra con que no se puede interponer un Recurso de Amparo por que no se lo permite la Ley, y quien triunfa no es el particular, sino una mala impartición de Justicia.

Por su parte, Dionisio, J. Kaye, expone: " El estado actual del problema de la Constitucionalidad del Contencioso Fiscal y, en lo general, del Contencioso Administrativo de plena

Jurisprudencia, se pueden recurrir a los siguientes conceptos: a) después de la Reforma del Artículo 104, Fracción I, párrafo Segundo de la Constitución, es indiscutible la Constitucionalidad de los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, como se aprecia en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del 2 de Febrero de 1978; b) la aceptación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, antes y después de la citada reforma del Artículo 104 de la Constitución; c) la amplia literatura de la doctrina procesal Administrativa-nacional y extranjera que apoya la creación de los Tribunales Administrativos; d) la utilidad del Tribunal Fiscal de la Federación y la continua ampliación de sus facultades; e) el propósito de algunos Países Latinoamericanos para seguir el ejemplo de México, de comenzar con la experiencia del Contencioso Fiscal y establecer las bases en el desarrollo de lo Contencioso Administrativo, fruto de la experiencia de sus juristas y del amplio desarrollo de su Jurisprudencia; g) el reconocimiento de lo Contencioso

Administrativo en los Países anglosajones, especialmente en los Estados Unidos del Norte. "11.

3.- DIVERSOS CRITERIOS RESPECTO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Imperar dos corrientes ó sistemas en la solución de los problemas contencioso administrativos, que son el sistema francés ó administrativista y el angloamericano ó judicialista.

" Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugna el establecimiento del Contencioso Administrativo en México. La revolución de Ayulla había acabado con la Legislación Santanista; la Constitución restableció el principio de la división de poderes, entregando las controversias de lo Contencioso Administrativo, al conocimiento del Poder Judicial. "12.

" Nuestros juristas, desde fines del siglo pasado, formularon importantes estudios, coincidiendo en que dicho sistema era contrario a la Constitución de 1857, siendo estos los principales argumentos de Inconstitucionalidad:

" El sistema de lo Contencioso Administrativo, viola el principio de la división de poderes, que consagra el Artículo 50 de la Constitución de 1857, igual al 49 de la vigente, al juzgar en materia Administrativa, la Administración concentra facultades que corresponden al poder judicial. "##. Postura con la que estoy totalmente de acuerdo, pues la labor de hacer justicia, de interpretar las Leyes, es del poder judicial, por ser una facultad que le otorga la Constitución y por ser el principio de la división de poderes, y pienso que es lo adecuado a efecto de mantener la armonía entre el Gobierno y la Sociedad.

En el sistema francés ó Administrativista, se considera que la división de poderes impide al poder judicial revisar los actos del poder ejecutivo, por lo que fué necesario crear el Consejo de Estado, como el Organismo Administrativo competente para decidir, en forma definitiva los conflictos entre la Administración Pública y los particulares. Por el contrario, en el sistema judicialista se interpreta que, conforme al mismo principio de división de poderes, la impartición de

Justicia, corresponde exclusivamente al poder judicial, incluyendo al renglón administrativo. Numerosas opiniones se formularon para señalar el sistema jurídico que correspondiera, siendo los dos más importantes los siguientes:

1.- " El Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública. El procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conocen el mismo poder, por consiguiente, todas las cuestiones Contencioso Administrativas, están comprendidas en las facultades del poder judicial. La Tesis se hizo más audaz al afirmar los juristas que la Constitución de 1857 hizo depender al Poder Ejecutivo del poder Judicial. "

2.- " La Justicia Federal sustituyó a los Tribunales Administrativos, pero las controversias sólo pueden resolverse mediante el juicio de Amparo. " Entre nosotros, dijo el maestro Jacinto Fallares, " ... no hay lugar al juicio Contencioso Administrativo, pues el está suplido, y con ventaja, con

el Recurso de Amparo en la parte que procede para hacer efectiva la Garantía del artículo 15 de la Constitución de 1857. Los casos de excepción, como la materia de impuesto, hacen intervenir a la Autoridad judicial con su Jurisdicción ordinaria y no como poder público, conservador de las Garantías Individuales ... "19.

La primera de éstas Tesis, se apoyó en diversos preceptos de la Constitución, siendo uno de los más importantes el Artículo 77 Fracción I, de la Constitución de 1857, que fue homólogo del Artículo 194 Fracción I, de la Constitución de 1917, durante algún tiempo, este precepto ordenó lo siguiente: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leves Federales. " La Ley del 29 de mayo de 1884, reformo esta fracción adicionandola, para quedar de la siguiente forma: " De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leves Federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los Jueces y Tribunales Locales del orden común de los

Estados, del Distrito Federal y Territorios de la Baja California. "11.

Don Ignacio L. Vallarta, impugna el Contencioso formal, y acepta el Contencioso Material y sostiene: " aun sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la Administración que contrarie la Legislación Federal ... " y agregó: " pretender establecer en México un contencioso Administrativo de tipo europeo, quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podía reunirse en una misma persona, o corporación de dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo Contencioso, por virtud de la citada fracción Primera del Artículo 97, era de la incumbencia natural de los jueces. "11. Por su parte, Gabino Fraga expone: "... la competencia otorgada se refiere solo a las controversias del orden Civil o criminal y cuando la controversia surge con motivo de un acto Administrativo del Poder Público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia del orden criminal o Civil ... "12. Dándole cabida al Contencioso Administrativo.

En el caso de México, el Contencioso Administrativo, es de carácter mixto, en razón de que adopta particularidades tanto del sistema francés, como del sistema angloamericano. En materia Fiscal Federal y en el amplio campo Administrativo, los gobernados inconformes con los actos de la Administración Pública, han de ocurrir ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuyas resoluciones son impugnables, en última instancia, ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación. En los casos en que aun no existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los litigios de ésta naturaleza se tramitarán ante los Tribunales Judiciales. Nuestra Legislación Administrativa señala numerosos casos en que la propia Ley remite a la Autoridad Judicial las controversias Administrativas, en unos casos es la Constitución como en el caso de la materia de expropiación, determinación del valor de las mejoras o deterioros de la cosa, y en otras, la propia Ley Administrativa, como lo ordena la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 83, en donde se le da plena competencia, para conocer de los conflictos a los órganos judiciales. En lo que se

refiere al Juicio de Amparo, en Materia Administrativa, " tampoco puede ser base para controlar adecuadamente a la Administración, pues ésta se encuentra en la mayor parte de los casos en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto como se desprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular. "13.

4.- LAS INSTANCIAS Y ORGANOS PARA LA IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Todas las personas gozamos de un conjunto de derechos, que nos son propios, y oponibles a otras personas e incluso a las autoridades, derechos que nacen por el simple hecho de ser personas, y otros derechos que se obtienen por las diversas relaciones y situaciones en que cada individuo, ó persona moral tiene en su vida cotidiana; estos derechos en ocasiones desconocemos la existencia, ante la libertad que disfrutamos y lo comun de sus beneficios y otros derechos que jamas ejercitamos, pero que todos en su conjunto forman el cumulo de derechos con que contamos las personas. En esa misma relación cotidiana con el grueso

de la sociedad, podemos ver vulnerado o transgredido alguno de esos derechos y existir una contraparte que los vulnera, por creer tener mejor derecho o por el simple deseo de afectar nuestra esfera jurídica. Para decidir a quien pertenece el derecho y a quien le asiste ese beneficio y en que grado se deben contar con personas especializadas que resuelvan esa controversia, y mantengan el Estado de Derecho, esta labor se les encomienda a un poder de Gobierno en especial, que lo es el Poder Judicial, quien tiene como principal labor el decidir el derecho e interpretar las Leyes aplicables, y sobre el cumplimiento y aplicación de leyes, individualizandola al caso en concreto, este poder reside, en el ambito federal en la Suprema Corte de Justicia de la Nacion, como autoridad suprema y que a su vez, delega facultades a los Tribunales Federales. En los Estados radica en los Tribunales Superiores de Justicia, dividiendo la carga de trabajo en Juzgados Estatales y Municipales, por materias y especialidades y lo más común son los Juzgados Civiles y Penales, encontramos unas excepciones en cuanto a la impartición de Justicia por parte del poder Judicial, ya que a la fecha se cuentan con otros Tribunales y Juzgados, que no dependen de éste,

sino del poder Ejecutivo, como serían: El Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados, la Procuraduría Federal del Consumidor, las Juntas Laborales, tanto Locales como Federales, de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Agrarios, el Tribunal de Competencia y marcas, entre muchos otros más, quienes a fin de cuentas, contra sus Resoluciones, en última instancia conocerá el Poder Judicial de la Federación, que cuenta con personal y tribunales especializados en las distintas materias y siempre su criterio prevalece, quedando debidamente plasmado en la Jurisprudencia.

I.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION Y EL DE ANULACION

Las Legislaciones de los diversos países adoptan variados sistemas de lo Contencioso Administrativo, dentro de los que sobresalen el Francés y Angloamericano. En el sistema Francés ó Administrativista, se considera que la división de poderes, impide al poder Judicial revisar los actos del poder Ejecutivo, por lo que fué necesario crear el Consejo de Estado, como el órgano Administrativo

competente para decidir en forma definitiva los conflictos entre la Administración Pública y los particulares, por el contrario, en el sistema angloamericano ó judicialista se interpreta que, conforme al mismo principio de división de poderes, la impartición de Justicia corresponde exclusivamente al poder judicial, incluyendo al renglon Administrativo. En el caso de México, el contencioso administrativo es de carácter mixto, en razón de que adopta particularidades de los dos sistemas antes mencionados; en Materia Fiscal Federal y en el amplio campo Administrativo, en algunos Estados de la República se cuenta con Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuyas Resoluciones a su vez son impugnables, en última Instancia ante los Tribunales del Poder Judicial, en los casos que no existan Tribunales Administrativos, los litigios de ésta naturaleza se tramitarán ante los Tribunales Judiciales Federales, en su labor de protección constitucional y en su caso como jueces ordinarios.

A.- EL CONTENCIOSO DE ANULACION

Como ejemplo de estos Tribunales tenemos al Tribunal Fiscal de la Federación, y el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son Tribunales de anulación, con limitaciones para resolver los asuntos que se les encomienda, y son parte del Contencioso Administrativo. Para el tratadista Marcel Waline, lo contempla de esta forma, al señalar: " En el Contencioso Administrativo de anulación, el tribunal no tiene todas las facultades habituales del juzgador, ya que no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo, no puede más que mantener el acto, si desecha el Recurso ó anularlo y, sobre todo, no puede pronunciar una condena pecuniaria En cuanto a sus facultades de investigación, el juez de la anulación tampoco tiene los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el que se le ha sometido está de acuerdo ó es contrario a la Ley, o tal vez excepcionalmente en ciertos casos, a lo que se ha propuesto llamar la moralidad Administrativa. Pero el Juez de anulación no puede

investigar si el acto que se le ha sometido fuera tomado en violación a una obligación contractual. "11". Este tipo de Tribunales tiene limitantes que en ocasiones lo vuelven totalmente obsoleto y le causan más perjuicios al particular, ó bien, le hacen más pesada la carga para obtener justicia, pues éste Tribunal se limita a declarar la validez ó invalidez de los actos, pero el verdadero interés es que se resuelva en el fondo y se decida una situación concreta, una certidumbre real y que no se regrese el asunto a la Autoridad que causó los actos de molestia, para que resuelva ó vuelva a estudiar el asunto, sino que se le obligue a aplicar el derecho y emitir sus actos, ya con una resolución que le indique cual ó de que forma tiene que otorgar determinada autorización ó como se debe realizar un acto ó los términos en que se debe emitir una licencia, ó acto administrativo.

B.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION

El Contencioso Administrativo de plena Jurisdicción, tiene todas las facultades habituales del juzgador, según el jurista Alfonso Cortina Gutiérrez,

apunta como notas distintivas: " 1.- No es sólo anulación, las facultades del juez lo autorizan para reglamentar las consecuencias de su decisión, desde un mínimo, que consisten en la reforma de la decisión impugnada, hasta un máximo que es la condena del órgano administrativo a pagar ó devolver una suma adecuada, una indemnización: 2.- Aún cuando en el Contencioso de plena Jurisdicción se puede impugnar en algunos casos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad, es toda una operación administrativa la que un conjunto va a ser examinada. Por ello, ha sido tradicional que una contienda sobre la aplicación de un contrato administrativo, se ventile y decida en el contencioso pleno, también los litigios sobre impuestos directos, en los que el contribuyente está personalmente afectado por una operación administrativa que culmina en la notificación de una Resolución individual asimismo, las decisiones sobre responsabilidades oficiales de funcionarios, que impliquen también una operación administrativa por consiguiente, en el contencioso Pleno el Juez decide con efectos sólo entre las partes, en tanto que en el Recurso por exceso de

poder' Los efectos de la Sentencia son erga omnes; No sólo los aspectos externos de la legalidad (en sus cuatro aspectos de causales de nulidad), son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son el objeto del estudio del caso sometido a la plena Jurisdicción. "419.

Por su parte, Nava Negrete, sostiene: " el punto para distinguir estas instituciones es el diferente motivo que habilita su promoción, siendo la violación de una Ley Administrativa por la autoridad, en el Contencioso de Anulación, por lo que se le califica de Contencioso objetivo, y la violación de un derecho subjetivo por la autoridad, en el contencioso de Plena Jurisdicción, razón por la que también se le denomina Contencioso Subjetivo el Juez, después de constatar la inarmonía entre el acto administrativo y la ley, resuelve limitándose a declarar la nulidad del acto en cuestión, o sea, no condena a su autor, las consecuencias de éstas Sentencias declarativas, no sólo alcanzan a las partes litigantes sino a más, repercute erga omnes en el Contencioso de Plena Jurisdicción, el Juez una vez que constata la

existencia y la violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, procede a dictar su Resolución anulando el acto impugnado y condenando a su progenitor, a quien obliga a que respete lato sensu el derecho subjetivo reclamado e inclusive, puede reformar ó substituir el acto Administrativo impugnado; esta decisión solo produce sus efectos entre las partes contendientes, es decir, unicamente hace cosa juzgada inter partes. "11".

En el Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción el Juzgador tiene además de la posibilidad de declarar la invalidez del acto impugnado, la potestad para reformarlo, y en su caso, condenar a la autoridad a determinadas acciones u omisiones y con la facultad de ejecutar sus Resoluciones, con instrumentos de represión ó con medios que le permiten imponer su decisión, lo que en derecho procesal se denominan: medidas de apremio y el procedimiento de ejecución de Sentencia. Concluyendo, en los Tribunales de plena Jurisdicción, el Juzgador tiene amplios poderes decisorios con el suficiente imperio para ejecutar sus Resoluciones aun por la vía coactiva; la tutela de los

derechos de los Gobernados es extensa, ya que se resuelve en cuanto al fondo y es de cumplimiento obligatorio su resolución, aún por la vía forzosa, el asunto que se pone a su consideración.

II.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación, pertenece al Estado de Derecho, por ser el órgano instituido por las Leyes, ante el cual, se puede impugnar en principio, los asuntos Fiscales, por ser ésta la Jurisdicción para la que fue creado y algunas leyes y reglamentos han ampliado su competencia para conocer de asuntos Administrativos. Los antecedentes del Tribunal Fiscal los encontramos en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que fué derogado con la promulgación del Código Fiscal de la Federación en 1938, que fue materia de varias reformas, y derogado por el actual Código Fiscal de la Federación del 31 de Diciembre de 1981, que contiene la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, publicada en 1987, creándose un Tribunal de anulación, y con las siguientes características: 1.- Formalmente es una Institución Jurisdiccional; 2.- Se coloca dentro del Poder Ejecutivo y actúa por Delegación de éste; 3.- Es

un Tribunal de Derecho: 4.- La competencia del Tribunal es limitada; 5.- Es un Tribunal de Justicia Delegada y no retenida; 6.- Carece de competencia para juzgar, respecto a la Constitucionalidad; 7.- Al Tribunal corresponde el Contencioso de Anulación. Lo anterior, lo destaca el maestro SERRA FUJAS, en su obra de Derecho Administrativo, Segundo tomo, Pág. 609.

El Tribunal Fiscal, en sus inicios, tuvo una competencia exclusivamente en materia tributaria, y como tribunal de anulación en la actualidad también conoce de multas Administrativas, por violación a Leyes Federales; Pensiones Civiles y Militares; sobre interpretación y cumplimiento de Contratos de obras Publicas celebrados por la Administración Publica Centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, ó del Distrito Federal, o al Patrimonio de las Entidades Paraestatales; sobre indemnizaciones por los daños y perjuicios causados a los Particulares y derivadas de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; requerimientos de pago de Garantías de obligaciones Fiscales y las que niegen a los

particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por Servidores Públicos; competencia que se encuentra prevista en el Artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal y en las Leyes ó Reglamentos que rigen a los Organos Administrativos y que le otorgan competencia a dicho Tribunal, ampliándose a diversas materias administrativas, debido a la ampliación de competencia que se le ha otorgado por diversas leyes y reglamentos. Nació como Tribunal de anulación, pero también se le ha reconocido facultades de tribunal de plena jurisdicción, por el hecho de determinar el efecto con el que se debe emitir nuevamente el acto por parte de la autoridad administrativa ó fiscal, ya que no solo está declarando la nulidad sino, que establece la forma en que debe ser emitido el acto. esto es, le ordena a la autoridad como debe emitir sus actos y aunque no puede obligar a la autoridad a cumplir la Sentencia, el particular podrá exigir su cumplimiento a un tribunal de plena jurisdicción, según se desprende de los Artículos 236, 237, 238, 239 Fracción tercera, 239-B, todos del Código Fiscal de la Federación. En lo que respecta a la Negativa Ficta, los Tribunales Federales le reconocen plena Jurisdicción, al Tribunal Fiscal, al señalar que la

negativa ficta es un elemento de acción, con el que se permite el juicio de nulidad y al no existir una resolución expresa de la autoridad, el juzgador deberá resolver el fondo, esto es, el Tribunal deberá analizar las peticiones del particular, el derecho reclamado, las pruebas que exhiba y en su caso, otorgar las pretensiones, y ordenará a la autoridad que las otorgue y en su caso la forma, término y, condiciones en que se debe hacer lo que es una actitud de plena jurisdicción, de acuerdo a la siguiente Jurisprudencia: " NEGATIVA FICTA NO PUEDE INFUGNARSE POR FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION", Tomo VII, pag. 331, época B, Junio 1991.

En principio, el Artículo 104 Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite la existencia de estos Tribunales, y en el Artículo 73 párrafo XXI-H de la Carta Magna, se le confiere facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes para instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo; por otro lado, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, emitida por la Legislatura de la Nación, le otorga la siguiente competencia: Artículo 1.- El Tribunal Fiscal de la

Federación, es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Le. establece:

Artículo 115.- Establece la competencia de la Sala Superior que le permite fijar la Jurisprudencia, conocer en Juicio especiales, entre otras;

Artículo 25.- básicamente expone los parámetros de las funciones de ese Tribunal, al señalar: " Las Salas Regionales conocerán de los Juicios que se inician contra las resoluciones por Autoridades Fiscales Federales, y Organismos Fiscales Autónomos, en que se determine la existencia de una obligación Fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; 1.- Las que niegan la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación debidamente percibido por el Estado; 2.- Las que impongan multas por infracción a las normas Administrativas Federales; 3.- Las que causen un agravio en Materia Fiscal, distinto al que se refieren las Fracción anteriores; 4.- Las que niegan o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las Leyes, en favor del Ejército, de la Fuerza Aérea, y de la Armada Nacional, o de sus familiares, o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones

Militares, o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las Leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicios, que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la Resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional, o de Marina, según el caso; o cuando versen en cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios Militares, la Sentencia del Tribunal Fiscal, solo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria a que los propios Militares correspondan, o a las bases para su depuración;

6.- Las que se dicten en Materia de Pensiones Civiles, sean con cargo al erario Federal, o al Instituto de Pensiones Civiles, Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

7.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras Publicas celebradas por las Dependencias de la Administración Publica Federal centralizada;

8.- Las que constituyan créditos o responsabilidades contra

Servidores Públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; 9.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones Fiscales a cargo de Terceros; 10.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Para los efectos del primer párrafo de este Artículo, las Resoluciones se considerarán definitivas, cuando no admitan Recurso Administrativo, ó cuando la interpretación de este, sea cotativa para el afectado".

Como ejemplo de las leyes que le dan competencia al Tribunal, tenemos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su Artículo 70 dispone: "Los Servidores Públicos sancionados, podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las Resoluciones por las causas que se les impugnan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las Resoluciones Anulatorias firmes, dictadas por este Tribunal, tendrán el efecto de que las Dependencias o Entidades en la que el Servidor Público los restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por

la Ejecución de la Sentencias anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras Leyes. "

El Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un Tribunal de anulación, pero por la actividad que realiza y por ser durante mucho tiempo el único Tribunal Administrativo, su actividad se ha ampliado a otras materias, según se desprende de los siguientes artículos del Código Fiscal de la Federación: Art. 227.- " Las Sentencias del Tribunal Fiscal, se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la Sentencia o Resolución de la Sala, deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana...el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la Resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante " Art. 238.- Se declarará que una Resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado; II.- Omisión de los requisitos formales

exigidos por las Leyes; III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular; IV.- Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos ó se apreciaron en forma equivocada; y V.- Cuando la Resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades "

Art. 239.- " La Sentencia definitiva podrá: I.- Reconocer la validez de la Resolución impugnada; II.- Declarar la nulidad de la Resolución impugnada para determinados efectos , debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo de que se trate de facultades discrecionales. Si la Sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto ó iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. Dentro del mismo término deberá emitir la Resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados ... Siempre que se esté en algún de los supuestos previstos en las Fracciones II y III, del Artículo 238 de éste Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento ó se emita nueva Resolución en los demás casos también

podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su Resolución la autoridad administrativa, salvo que se trata de facultades discrecionales. " El Tribunal Fiscal es solo un tribunal de anulación, que ya amplió su facultad e incluso puede obligar a la autoridad al cumplimiento de la resolución en términos del Artículo 234-B del Código Fiscal de la Federación, en donde se establece la queja contra un servidor público, la multa y la notificación al superior del servidor para que proceda jerárquicamente, como medidas de coacción.

III.- EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este Tribunal fue creado con la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de Julio de 1971, teniendo como sustento el Artículo 104 Fracción I, de la Constitución General de la República, dicha Ley fue reformada en 1973, 1979 y la última reforma del 19 de Diciembre de 1995. Este Tribunal en sus inicios, sólo contaba con competencia para conocer de controversias meramente Administrativas.

no fué sino hasta las reformas del 3 de Enero de 1979, que se le concedió facultades a las Salas para conocer de Juicios Fiscales. Este Tribunal nace como un órgano Jurisdiccional desligado de la Administración activa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Como ya se refirió, el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra soportado por los Artículos 104 Fracción I y 122 Fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que define su competencia y facultades en los Artículos 1, y 21, de la siguiente forma: " Las Salas del Tribunal son competentes para conocer: I.- De los juicios en contra de los Actos Administrativos que las Autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten, ó traten de ejecutar en agravio de los particulares: II.- De los juicios en contra de las Resoluciones Definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal, en las que se determine la existencia de una obligación Fiscal, se dicte ésta en cantidad líquida ó se den las bases para su liquidación, niegen la

devolución de un ingreso indebidamente percibido, ó cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

III.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las Leyes y Reglamentos fijen otros plazos ó la naturaleza del asunto lo requiera;

IV.- De las quejas por incumplimiento de las Sentencias que dicten;

V.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;

VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

VII.- Las Resoluciones que dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el Artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular, podrá optar por ésta vía, ó acudir ante la instancia judicial competente;

VIII.- De los demás que señale ésta ley, de conformidad con el artículo 81 de la ley de la materia, el efecto de las Sentencias es para que las Autoridades responsables restituyan al particular en el goce de los derechos que

le haya sido afectado, ó desconocido. " Este Tribunal también era sólo de anulación ampliando sus facultades en las últimas reformas, para que también señale la forma en que se deberá resolver y se desarrolle una actividad de plena jurisdicción para que se decida la situación en cuanto al fondo. En el Distrito Federal se cuenta con la Ley de Procedimientos Administrativos, en donde también se incluye a la afirmativa y negativa ficta, y antes solo regulaba el derecho de petición, en términos del Artículo 21 fracción III, transcrito en líneas anteriores.

IV.- EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO

Este Tribunal tuvo nacimiento con la expedición de la ley de Justicia Administrativa del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el 31 de Diciembre de 1986, teniendo como vértices: El control jurisdiccional de la administración; resolver las controversias ó reclamaciones que se susciten entre la administración pública y los particulares, y el control de la legalidad en la actividad administrativa.*17.

Este Tribunal no es de justicia retenida, sino delegada, ya que depende del Ejecutivo del Estado y no del Poder Judicial, dentro de su exposición de motivos, emitido por la H. XLIX Legislatura, se crea dicho tribunal, como de plena jurisdicción, a efecto de que sus Sentencias no sólo analicen la nulidad del acto administrativo, sino que podrá modificar el acto, y obligar a las autoridades a modificar el acto en los términos resueltos por el tribunal, aplicando debidamente el derecho, entre otros.

En la Ley aludida, se destacan sus facultades, atribuciones y competencia del tribunal, sobre todo en sus artículos 1, 2, 3 y 4; en el artículo 29 se señala el grado de competencia del Tribunal y contra que actos y Autoridades se puede acudir a esa Autoridad; en los artículos 31, fracción II, y 44 de la Ley referida, se contemplan las medidas de apremio con las que se puede hacer cumplir sus resoluciones y en el capítulo décimo primero se señala el cumplimiento de las Sentencias. Sin duda que este Tribunal rompe con el esquema en el sentido que los tribunales dependientes del poder Ejecutivo sólo pueden anular los actos y no intervenir en cuestiones de fondo,

otorgándole a este una competencia sin precedentes, ya que incluso pueden iniciar el procedimiento de desafuero constitucional en contra de los servidores públicos. En este aspecto sólo podemos aplaudir la existencia de este tribunal, en la forma en que funciona; sólo propondría que las autoridades inconformes pueden recurrir las resoluciones de la Sala Superior, por medio del amparo ó se cree un organismo entre las autoridades administrativas, el personal del tribunal Contencioso y la intervención de Magistrados dependientes del Tribunal Superior de Justicia actuando en forma colegiada, con estricto apego ó derecho resuelvan los recursos planteados en contra de las resoluciones emitidas por la sala superior que realmente son deficientes y muy mal resueltas.

Este tribunal se compone de una Sala Superior y de cinco regionales, éstas últimas conocen en primera instancia de las demandas y la sala superior de los recursos para revisar las actuaciones de las salas regionales.

El presente trabajo se encontraba en revisión, cuando se publicó el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, con el que se deroga la Ley de Justicia Administrativa, regulando la actividad del Tribunal, en el título tercero, capítulo Segundo, con algunas modificaciones, a la ley abrogada, estableciéndose la competencia en el art. 229, de donde se desprende facultades plenas de un juez para resolver con plena jurisdicción, pudiendo conocer de afirmativas fictas, negativas fictas y del derecho de petición, pudiéndose impugnar reglamentos, acuerdos, circulares ó disposiciones de naturaleza administrativa, que emita el Poder Ejecutivo del Estado ó de los Municipios, además se puede reclamar la reparación de daños a los servidores públicos, se establece un proceso más formal y específico, así como los medios con que cuenta el tribunal para hacer valer sus resoluciones, que pueden ser la destitución del servidor público fincamiento de responsabilidad, entre otros.

V.- EL REACERTAMIENTO ADMINISTRATIVO

El Reacertamiento ó recurso Administrativo, es la forma con la cual la propia autoridad tiene la oportunidad de revisar sus actos, este medio se encuentra regulado en las leyes especiales y se le denomina Recurso de Revisión, de Reconsideración de Inconformidad, de Reclamación, etc. Cipriano Gómez Lara, en su obra de Teoría General del Proceso, señala: "...El reacertamiento evoca la idea de análisis, cambiar un criterio ó estudiar un acto emitido y volver a resolver". Creo muy apropiado el término utilizado por este tratadista y me permito utilizarlo en el presente trabajo. El reacertamiento permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancias de un particular, que se siente agraviado en su esfera jurídica, por un acto de la Administración; los recursos administrativos se fundan en el derecho ó posibilidad con el que cuenta la Administración de revisar sus actuaciones, dentro del Estado de Derecho, pues siempre cabe la posibilidad de que el servidor público, como cualquier persona, se equivoque al decidir una situación ó al emitir un acto, existiendo la figura del

reacertamiento, como una instancia con la que cuente el gobernado, para impugnar el acto que le afecta, ante la propia autoridad, el superior jerárquico o la instancia de auto control, interno de la Administración. El recurso Administrativo lo han definido los tratadistas de la siguiente manera:

" El recurso Administrativo constituye un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto Administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la Autoridad Administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo. "17.

Por su parte Sergio Francisco de la Garza, destaca las siguientes características " ésta auto tutela tiene como características: Que el Estado obra preponderantemente, por lo que el juzga de interés público y secundariamente para proteger los intereses privados. La misma Suprema Corte de Justicia ha establecido la tesis de que (la Autoridad Administrativa puede revocar sus propias Resoluciones,

cuando el acto Administrativo es contrario a la Ley." *20.

Por su parte Emilio Margain Manautou, señala: " El reacertamiento ó Recurso Administrativo es todo medio de defensa que permite impugnar, ante la propia autoridad, su superior jerárquico ó el órgano de auto control, las Resoluciones ó actos que causen agravio ó molestia en perjuicio del particular tiene las siguientes características: a) el Recurso Administrativo permite un auto control para que la misma autoridad revise sus actos; b) permite a la autoridad administrativa conocer sus fallos; c) existe la posibilidad que la autoridad resuelva conforme a justicia y no conforme a derecho; d) por el auto control se remiten menos juicios a los Tribunales; e) si le asiste la razón al particular le será más expedita la justicia administrativa Existen desventajas, que son: a) muchos funcionarios piensan al resolver el recurso que siempre deben darle la razón a la Administración; b) una decisión importante siempre será tallada, confirmando el acto impugnado; y c) La Administración siempre retardará la solución definitiva, en perjuicio de los intereses del particular. " *21.

Por su parte Briseño Sierra, expone: " La pretensión envuelta en el reacertamiento, persigue la revocación de un acto de Autoridad y lo fundamental es la conducta de reacertamiento, entendida como examen ulterior de un acertamiento el que ha de entenderse como la operación de la autoridad que determina los hechos tipificados por una norma, el particular al interponer este reacertamiento, sostiene una inadecuación entre el acto y la norma, el cual amerita precisamente ese reacertamiento, o segundo acertamiento, para en caso de haber error, corregirlo se conoce al reacertamiento con la denominación de Recurso Administrativo. "422.

Andrés Serra Rojas, destaca los siguientes elementos, y exige que se deben contemplar en todas las leyes: 1.- Una Resolución Administrativa base para la impugnación por medio del Recurso que puede o no agotar la vía Administrativa; 2.- Ella debe afectar o lesionar un interés ó un derecho del particular; 3.- La propia autoridad Administrativa ó el superior jerárquico ante el cual se interpone el Recurso; 4.- Un plazo para la interposición del Recurso; 5.- Determinados requisitos de forma para proteger

principalmente el interes general; 6.- Un procedimiento adecuado con señalamiento de Pruebas; y 7.- La obligación de la Autoridad de resolver en el que se estudie incluso, el fondo del asunto, independientemente de los elementos de validez. "23.

El motivo que nos induce a introducirnos en el estudio del reacertamiento es para destacar el objetivo que este persigue, ya que al impugnar un acto de la Administración se debe tener cuidado en las ventajas ó desventajas de utilizar la instancia y si este se debe agotar forzosamente ó acudir directamente a un Tribunal Administrativo, es recomendable, antes de ejercitar cualquier acción ó acudir a una instancia, el estudiar detalladamente y ser muy cuidadoso pues la Ley, ó el reglamento puede estar relacionado con algún otro cuerpo jurídico en la mayoría se exige el agotar forzosamente el reacertamiento y en algunos se otorga la opción de acudir directamente a los Tribunales Administrativos, de esto dependerá que se admita la instancia habilitada ó se nos deseche la demanda por faltar el principio de definitividad que se

exige en todas las instancias para que se admita la demanda.

Los recursos que he tenido la oportunidad de interponer, sólo han servido de medio para que las autoridades retarden la Resolución y causen más daños y perjuicios a los particulares, pues los reacertamientos siempre son en favor de la Administración y son resueltos después de que ha transcurrido demasiado tiempo, por otro lado, existe la infinidad de recursos Administrativos ya que en cada órgano de autoridad, la ley que lo rige destaca un recurso con diversos procedimientos y reglamentación, y una organización administrativa compleja que en ocasiones la misma autoridad no conoce, que nos hace dudar ante quien y en dónde se debe presentar el recurso, los elementos que se tienen que reunir, para integrar adecuadamente la impugnación, siendo necesario el crear un procedimiento único que se siga ante la mayoría de las autoridades, con amplia información al particular y los elementos con los que se debe integrar la Resolución, como ejemplo, citamos la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la que se impone un procedimiento para toda la Administración Pública Federal Centralizada, salvo la

materia de carácter Fiscal, Financiero, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Electorales, competencia económica, Justicia Agraria y Laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones Constitucionales, el Recurso de Revisión es optativo agotarlo o acudir directamente ante la Jurisdicción Judicial, según lo dispone el Artículo 83 de la Ley referidas, de esta forma se establece para toda la Administración Pública Federal un solo recurso, que es el de revisión, ya que incluso en el segundo Artículo transitorio, se derogan todos los recursos Administrativos, contemplados en las diversas leyes que rigen a esos organismos.

El Estado de México, emitió el Código de Procedimientos Administrativos, publicado en la Gaceta de Gobierno del once de Febrero de 1997, en dicho ordenamiento se establece un solo recurso ó reacertamiento que es el Recurso de Inconformidad, el cual debe observar todas las autoridades Estatales y Municipales, así como los organismos desincorporados, derogando los diversos recursos a que se referían las diversas leyes, de esa forma se establece un recurso, con un procedimiento definido, que deben observar todas las

autoridades, de esta forma se unifica el criterio a mayor abundamiento, es un cuerpo jurídico el que rige a todas las autoridades administrativas, para las que se destina, en dónde se establece un procedimiento y las peculiaridades de su secuela.

5. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

El Gobierno de la República Mexicana se divide en tres poderes, y son: El Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo y el Poder Judicial, a cada uno se le destinaron actividades específicas y especialidades, pensando en evitar se detentara el poder publico en un organismo ó persona, y a efecto de que imperase el bienestar social sustentado en el Estado de Derecho. El Poder Judicial tiene la labor de impartir Justicia, aplicando la Ley a los casos en particular, decidiendo los conflictos que le son sometidos a su jurisdicción y en su caso, calificar los actos de las autoridades, de conformidad a los principios marcados en la Constitución Política, en éste ordenamiento, en los Artículos 49, 94, 103, 105, 106 y, 107 se contempla

básicamente el ámbito de competencia de este poder. En éstos preceptos encontramos las principales facultades y atribuciones del Poder Judicial de la Federación, que son en general la aplicación de las leyes Federales y del control Constitucional mediante el juicio de Amparo, con el cual, se busca, según Alberto Castillo del Valle: "mediante la implementación del juicio de amparo se busca orillar a las autoridades a que respeten el contenido de las Garantías Individuales o del Gobernado que están debidamente consagradas por la Constitución en varios de sus preceptos, obteniendo tal situación únicamente cuando el gobernado ha visto violada su esfera de derecho por parte de alguna autoridad, interpone la demanda de Amparo respectiva para que el actor contraventor de los derechos públicos subjetivos de que es titular sea declarado nulo o inválido por las autoridades Federales competentes para conocer del juicio de Amparo ... "24.

El Poder Judicial de la Federación, realiza actividades que se subdividen ya sea por las funciones, por lo delicado de la labor, entre otros, " aludiendo a la función jurisdiccional del poder Judicial Federal, podemos establecer, en atención a sus distintas características, dos forma ó especies de

funciones que integran su actividad fundamental: la función Judicial, propiamente dicha, y la de control Constitucional "123.

El maestro Burgoa *** distingue la actividad del poder judicial, en: A.- La función Judicial propiamente dicha y, B.- La función de control Constitucional; esta última, el poder Judicial se coloca en una relación política con los demás poderes Federales o locales, para proteger y tutelar el régimen constitucional, lo que hace mediante el juicio de Amparo, que se regula en la Ley de Amparo, de quienes conocen los Juzgados de Distrito y la Suprema Corte de Justicia; y la primera de las actividades referidas, realiza una actividad propia de un juez, análoga a los procedimientos del orden común. En relación a la materia que ocupa este trabajo, a la negativa Ficta, el Poder Judicial de la Federación desplegará sus actividades, ya que atenderá los recursos que se interpongan contra alguna Sentencia, de Tribunales Administrativos o Fiscales, o los que se sigan en forma de procedimiento o el Amparo contra actos de las autoridades Administrativas con el que se transgredan las Garantías Individuales de las personas y ahora con la publicación de la Ley de Procedimiento

Administrativo, en la que establece la opción de impugnar, caso en concreto, la negativa ficta que se configure por el silencio de las autoridades Administrativas de la Federación y contempladas en esa ley, o demandar la Resolución Negativa Ficta, ante el Poder Judicial, de esta forma, se contempla que se realizará la actividad judicial propiamente dicha, en donde ya los Juzgados de Distrito ó la Suprema Corte de Justicia, atendiendo a la cuantía y gravedad del asunto, conocerán de las demandas, contra las Negativas Fictas, y en forma general de todos los actos de la Administración Pública Federal, como jueces ordinarios, de plena Jurisdicción. Facultad contemplada en la Fracción Primera del Artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Esta actividad desde luego traerá grandes beneficios para que se logren precisiones en la regulación de la negativa ficta, ya que al conocer de esta institución, forzosamente deberán, con el tiempo, definir la secuela procesal, especialmente para dar un tratamiento adecuado a esta figura jurídica y resolver de conformidad a su naturaleza jurídica, que es el que se resuelva el fondo de las pretensiones reclamadas por el

particular. Es necesario para una adecuada comprensión, introducirnos en las facultades y atribuciones de los diversos tribunales que componen al sistema judicial, ya que es obligatorio distinguir entre un Amparo Directo y un Amparo Indirecto y las funciones de un Juez ordinario para resolver cuestiones administrativas, así como las funciones entre un Juez de Distrito, un Tribunal Colegiado de Circuito, un Tribunal Unitario de Circuito y, la Suprema Corte de Justicia, a efecto de que al promover un juicio, se acuda a la instancia y vía adecuada, lo cual será materia de otro trabajo.

PIES DE PAGINA

- 1.-Rafael Bielsa, sobre lo Contencioso Administrativo, Edit. Castellvi, Argentina, Pág. 120.
- 2.- Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, Edit. UNAM, Pág. 177.
- 3.- Serra R.A. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomos I y II Ed. Porrúa, México 1985, 750 y 717 págs.
- 4.- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Pág. 649.
- 5.- Dionisio J. Kaye, Derecho Procesal Fiscal, Edit. Themis, Pág. 23.
- 6.- Dionisio J. Kaye, obra citada, pág. 27 y 28.
- 7.- Dionisio J. Kaye, obra citada, pág. 25.
- 8.- Dionisio J. Kaye, obra citada, pág. 25.
- 9.- Dionisio J. Kaye, obra citada, pág. 25.
- 10.- Obra citada, Dionisio J. Kaye, pág. 25.
- 11.- Citado por Dionisio J. Kaye, pág. 26, obra citada.
- 12.- Citado por Dionisio J. Kaye, pag. 26, obra citada.
- 13.- Dionisio J. Kaye, obra citada, pag. 26 y 27.

- 14.- Citado por Emilio Margain Manautou, obra citada, pág. 5.
- 15.- Citado por Tomas Ruiz Ferez, obra citada, pág. 35.
- 16.- Citada por Tomas Ruiz Pérez, obra citada, pág. 36.
- 17.- Obtenido de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Administrativa, anexo a la Ley referida.
- 18.- Obra citada, pag. 45.
- 19.- Gabino Fraga, citado por Jesus Quintana Valtierra, obra citada, pag. 246.
- 20.- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, pag. 804.
- 21.- MARGAIN MANAUTOU EMILIO, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, pag. 162.
- 22.- BRISEÑO SIERRA, Citado por CIPRIANO GOMEZ LARA, obra Teoría General del Proceso, pag. 139.
- 23.- SERRA RUJAS ANDRÉS, Derecho Administrativo. II, Edit. Porrúa, pag. 584.
- 24.- Alberto del Castillo del Valle, Ley de Amparo Comentada, Edit. Duero, pag. 1.
- 25.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, Pág. 381.
- 26.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, Pág. 381, 382.

CAPITULO TERCERO

EL PROCESO Y RESOLUCION DE UNA NEGATIVA FICTA

C A P I T U L O T E R C E R O

"EL PROCESO Y RESOLUCION ANTE UNA NEGATIVA FICTA"

INTRODUCCION

La importancia de la negativa ficta alcanza su punto culminante, cuando se acude a una instancia a reclamar la negación de las pretensiones formuladas a una autoridad, palpándose el objeto y naturaleza de esta institución, que como ya se menciona es el permitir un acceso a los particulares para que obtengan una respuesta adecuada a sus pretensiones, y de conformidad a las leyes, aplicables al interés público. El particular al acudir a un órgano jurisdiccional para que sean resueltas sus pretensiones, tiene una opción para que sus pretensiones las analice un órgano jurisdiccional, distinto a la autoridad administrativa, ante la que las formuló, ahora la autoridad y el gobernado serán contrarios en el proceso, donde contendrán en igualdad de circunstancias y se resolverá en estricto apego a derecho.

La negativa ficta en el proceso administrativo tiene un trato especial, por sus particularidades, pues recordemos que esta nace ante el silencio de la autoridad administrativa y de hecho no existe una expresión de voluntad de la administración, sino que por disposición de la ley se entiende que las pretensiones del particular le fueron negadas, ante esa situación, existe en la vida jurídica un acto definitivo, que puede ser impugnado ante los tribunales u órganos jurisdiccionales, pero ante la falta de expresión de la autoridad, se debe reclamar la procedencia y satisfacción de las pretensiones reclamadas por el particular, estableciendo los razonamientos jurídicos, las situaciones concretas e invocar los derechos subjetivos pertinentes, acreditando, con los medios de convicción legales, para convencer al juzgador de la satisfacción de las pretensiones reclamadas, a la autoridad administrativa y el juzgador con los medios comunes de convicción, el análisis del derecho y los argumentos de las partes emitirá su resolución, sin contravenir el interés público, las disposiciones legales o normas jurídicas de la materia y los principios generales del derecho, sentencia que deberá ajustarse a los diversos

intereses, en la que se deberá analizar el fondo y la procedencia, en su caso, de las pretensiones, pero siempre resolviendo el fondo del planteamiento, siendo imposible que el juzgador resuelva en cuanto a la forma o los vicios del procedimiento, ante la situación de que el acto que se impugna nace por voluntad de la ley sin existir actuación de la autoridad y desde luego no existen esos elementos. La sentencia se deberá acatar por las partes e incluso en el caso de que se niegen a su cumplimiento, cualquiera de las partes, el juzgador podrá utilizar los medios forzosos que tenga a su alcance, para imponer la sentencia y su resultado, obligando a las partes a su cumplimiento.

I.- EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Al tratar, en líneas anteriores al procedimiento, se señaló su definición y se analizaron sus elementos; en cuanto al proceso, se puede decir que es semejante; solo referir que el procedimiento es el genero y el proceso la especie, ya que el procedimiento, es toda actitud, que sigue una secuencia o serie de

actos, concatenados, para lograr un objetivo, y el proceso, guarda la misma situación, pero solo concluye con la resolución del juzgador, en donde expresa la conclusión de los actos anteriores y resuelve una situación concreta. En materia administrativa existe el proceso administrativo, el cual se integra de diferentes etapas y es similar al proceso civil, al penal, algo distinto, debido a las peculiaridades de la materia administrativa y de los sujetos a los que regula, pero sin perder la esencia del proceso, ya que en general se contempla la etapa postulatória, la probatoria y la decisoria, solo que en los tribunales administrativos y fiscales, las primeras dos etapas se unifican y se le llama la etapa instructiva, en la cual regularmente se integra por la demanda, la contestación de la demanda, y las pruebas de las partes, que por lo regular son documentales. Tratándose de un proceso para resolver la negativa ficta, se da también una ampliación de demanda y una contestación a la ampliación de la demanda¹¹¹. Y la fase de juicio o resolutoria, que lo es, la sentencia o resolución con la que se dirime el acto, por parte de la juzgadora.

2.- TERMINO PARA IMPUGNAR UNA RESOLUCION NEGATIVA FICTA.

Al tener una resolución negativa ficta, tenemos la opción de acudir a demandar, esa negativa a nuestras pretensiones, Aquí surge el primer problema, cuando decidimos impugnar la negativa ficta, ya que en todo proceso y en el administrativo, al ya existir un acto definitivo de las autoridades, que ocasione un perjuicio personal y directo a los particulares, se dispone de un lapso de tiempo, dentro del cual el particular, podrá hacer valer las acciones legales correspondientes y acudir a demandar ante los órganos jurisdiccionales respectivos, siendo por lo regular un plazo de quince días, ante las propias autoridades administrativas, en los tribunales administrativos y de los propios Juzgados de Distrito, dependientes del Poder Judicial Federal. Ante el Tribunal Fiscal, el término, es de cuarenta y cinco días, según lo ordena el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación. Cuando tenemos una negativa ficta, ese término no se aplica, ya que el particular puede esperar la resolución de la autoridad o bien impugnar la ficción de la ley, en cualquier tiempo, posterior a que se haya configurado la institución

jurídica en estudio, criterio sostenido en el Código Fiscal de la Federación, en algún tiempo, en su artículo 192 fracción IV, que ordenaba: "... En los casos de la negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo". Esta legislación sufrió una serie de modificaciones y ahora el precepto que regula el término en que se debe presentar una demanda ante el Tribunal, lo es el artículo 207, el cual solo expresa que el término para demandar es de cuarenta y cinco días y el artículo 37, señala: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que esta se dicte." Este criterio ha sido unánime en todas las legislaciones, como en el Estado de México, en la legislación anterior, se omitió este aspecto y los

tribunales administrativos de la entidad adoptaron el criterio de que la negativa ficta se puede impugnar en cualquier tiempo posterior al plazo que deben resolver las autoridades, con la publicación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en la Gaceta de Gobierno del once de febrero de 1997, que deroga a la Ley de Justicia Administrativa y diversas disposiciones referentes a procedimientos administrativos. El artículo 238 de este código ya adopta la posición de que las demandas contra una negativa ficta se podrá impugnar en cualquier tiempo posterior y mientras no se notifique la resolución expresa. Por otro lado el artículo 187 de esa legislación, que se refiere al recurso de inconformidad, no señala que la negativa ficta pueda ser materia del recurso de inconformidad y por el contrario el artículo 238 si señala la procedencia de la demanda administrativa ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, contra la negativa ficta, con lo que se concluye que ante esta institución solo se podrá impugnar ante el tribunal y no ante las autoridades administrativas. Este criterio, de impugnarse en cualquier momento posterior a la configuración de la negativa ficta surgió en materia

fiscal y los tribunales, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo han plasmado en sus criterios *2*. Por otro lado tenemos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en el artículo 85 establece el término de quince días para interponer el recurso de revisión y el art. 17 señala la obligación de la autoridad para resolver los actos o procedimientos y si no lo hace se entiende una resolución negativa al promovente y previa solicitud del particular, la autoridad deberá emitir constancia de la negativa ficta y en su último párrafo señala que para el caso de que se recurra la figura jurídica, antes señalada, y no se resuelva, se confirmará la negativa ficta, y el artículo 94, de la misma ley establece: "El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado." Haciendo una interpretación sistemática de los artículos, antes citados de la ley federal administrativa, se desprende que la negativa ficta se puede impugnar en vía de recurso o demanda administrativa, dentro de quince días, debiendo contar con el certificado a que alude el artículo 17 y se puede impugnar en cualquier tiempo posterior, ante los tribunales del poder judicial

federal, al término de cuarenta días en que se debe resolver el recurso de revisión, por la autoridad administrativa, en estricta interpretación de los artículos 17 y 94 de dicha ley. Como se aprecia, existen dos posiciones; la primera nos llamaría a aplicar la forma en que se ha manejado, esto es impugnar la negativa ficta, en cualquier momento posterior a su configuración, o esperar la respuesta; y la nueva sugerencia, contenida en la ley antes aludida, es que, una vez configurada la negativa ficta, debemos exigir a la autoridad, que nos de una constancia, de que no respondió a nuestras pretensiones, dentro de los cuarenta días y obtenida esa constancia, tenemos quince días para recurrir ~~esta~~, o demandar la resolución negativa ficta, y solo si se intenta el recurso y la autoridad omite resolver, dentro del término de cuarenta días, se puede demandar ante las autoridades judiciales, en cualquier momento posterior a la configuración de la negativa ficta. Dudo que una autoridad por mas buena fe que tenga no se va a amarrar la soga en el cuello, y va a emitir esa constancia y en su lugar va a emitir un acto, carente de los elementos de legalidad, viciado. Por lo que sugerimos se adopte la legislación tradicional en este aspecto, y sin

constancia, se pueda interponer, en cualquier tiempo, posterior a la configuración de la negativa ficta, el recurso o instancia pertinente. Hacemos votos por que se conserve el criterio marcado en el Código Fiscal y que ha servido para alimentar al de los Tribunales, hasta la fecha.

3.- CONTENIDO DEL ESCRITO DE DEMANDA CONTRA LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA.

A efecto de poder iniciar una instancia, de las opciones que nos ofrecen los diversos órganos de control, de la administración pública, o los del Poder Judicial, es necesario analizar cual es la competente y una vez definido se debe cumplir, y si se cuenta con todos y cada uno de los requisitos de procedencia, para resolver un asunto ante diversas autoridades, como pudiera ser el superior jerárquico de la propia autoridad, el Tribunal Fiscal de la Federación, o el Juzgado de Distrito del lugar, o el Tribunal Administrativo de la entidad. Para lo cual se propone, antes de ejercer alguna instancia, analizar la ley orgánica y los medios de impugnación de cada una de las autoridades con las que se tiene algún asunto y si son omisas, analizar los medios de impugnación generales, por

Ejemplo en materia federal con la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, son competentes para resolver los problemas con las autoridades de la Administración Pública Federal, con algunas excepciones, los Tribunales del Poder Judicial Federal,^{***} y en otros el Tribunal Fiscal de la Federación.

Para impugnar cualquier acto se debe observar una formalidad, que se define en la ley aplicable, la cual exigirá la situación que debe guardar un acto o hecho para la procedencia de la demanda, juicio o instancia. Los actos de autoridad deben tener ciertos elementos o principios, como son, el de definitividad, que cause un agravio ó perjuicio personal, entre otros. Principios que son materia de otro estudio, ahora sólo nos limitamos a destacar su importancia, ya que omitirlos puede llevarnos que al intentar alguna acción, fracasemos por no contemplar los principios aludidos y que no son iguales en todas las legislaciones, por lo cual es recomendable analizar la ley aplicable y analizar cuales son exigidos a efecto de cumplir con estos y no sea desechada nuestra demanda por la ausencia de uno, por ejemplo en tratándose de la negativa ficta, en materia federal; debe acompañarse de la certificación de la

propia autoridad en la que se haga constar la configuración de la negativa ficta.

No podemos pasar por alto que en la figura de la Negativa Ficta ha existido la discusión sobre la configuración de esta Institución Jurídica, por la falta de respuesta definitiva a las peticiones del Gobernado, ó si se interrumpía el plazo por algunas peticiones de trámite, anteriormente se sostenía que nada interrumpía el término, en diciembre de 1995 se adiciono el Artículo 37 del Código Fiscal, que ahora ordena: " Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos ó proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido " y por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Artículo 43 señala: "... Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el organo administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos

previstos en la presente ley". Con lo que, se observa una nueva tendencia, a que los actos ya vayan debidamente integrados para ser resueltos, lo anterior se confirma, ya que el nuevo código administrativo del Estado de México, en su artículo 119, señala: "Cuando el escrito inicial carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos se requerirá al promovente para que, en un plazo de tres días, corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o las pruebas, según el caso." y el artículo 135, ordena: "Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter Estatal o Municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido..." No obstante sigue teniendo vigencia la siguiente Jurisprudencia 124 del Tribunal

Fiscal de la Federación: " Negativa Ficta.- Se configura si la Autoridad no notifica al promovente con anterioridad a la presentación de la demanda, la Resolución expresa.- De conformidad a lo dispuesto con el Artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, la Negativa Ficta se configura cuando las Instancias ó peticiones que se formulen las Autoridades Administrativas no sean resueltas en el término que la Ley fija, a falta de término establecido, de 90 días. De éste precepto se deduce que aun cuando la Autoridad haya emitido Resolución sobre el Recurso interpuesto por el particular, si dicha Resolución no es notificada antes de que se promueva el juicio respectivo, se configura la Negativa Ficta en virtud de que esa Resolución no fué conocida por el particular y por lo tanto, no puede tenerse por resuelta la Instancia ó petición, de acuerdo con el precepto citado "###. Esta Jurisprudencia seguirá teniendo aplicación en los casos en que el particular haga valer la instancia y no se haya resuelto la petición que formuló ó antes se le haya notificado, el requerimiento para cumplimentar su petición con alguna prueba u otro requisito. No obstante se recomienda que al realizar una petición, e incluso al demandar la

Negativa Ficta, se acrediten todos los elementos, se ofrezcan todas las Pruebas y requisitos, para demostrar que lo reclamado es procedente, por la simple razón de que se tendrá más opciones de ganar la Instancia u obtener las pretensiones reclamadas.

En nuestro escrito de demanda, para impugnar la Resolución Negativa Ficta, es necesario conocer en que consiste el acto de Autoridad y que es lo que deseamos de la Autoridad, cuales son los elementos de prueba que debemos aportar y por supuesto, en esencial técnica jurídica, acreditar el Derecho para reclamar esa petición; por ejemplo, sucede que reclamemos a las Autoridades de Desarrollo Urbano, la demolición de una construcción en la Vía Pública, cuando la competente son las Autoridades de Obras Públicas, para tener éxito es necesario conocer las facultades y atribuciones de las diversas Autoridades, y de los diversos niveles, ya que refiriéndonos de nueva cuenta al ejemplo anterior, si es competencia de un Municipio, la construcción, no podemos reclamar a una Autoridad de un distinto Municipio, ó Estatal, ó Federal, la satisfacción de nuestras pretensiones, ya que únicamente se perderá tiempo,

recursos y voluntad. De esta forma debemos precisar las pretensiones objeto y sobre todo, la finalidad que se persigue con nuestra demanda y de manera concurrente, tener los elementos adecuados, suficientes para acreditar las pretensiones de nuestra demanda, para que se resuelva definitivamente en cuanto al fondo, siendo la verdadera finalidad de la Institución de la Negativa Ficta. Así, retomando el mismo ejemplo, nuestra petición será demoler la construcción por que esta en la vía pública, la pretensión es liberar de estorbos la calle, y debemos acreditar, la existencia de la construcción y que el lugar en el que se realiza es una calle o propiedad pública, acreditados los elementos y el perjuicio causado la autoridad deberá resolver y si no lo hace en el término de ley, procederá la configuración de la negativa ficta y se puede acudir a la instancia respectiva a demandar la inexistencia, nulidad, o que se obligue a la autoridad administrativa a actuar.

En cuanto a los requisitos de forma, que se deben acompañar a nuestra instancia o que debe contener, es recomendable atender los que exige la ley aplicable, para el caso en particular.

4.- LA CONTESTACION DE LA DEMANDA Y LA AMPLIACION DE DEMANDA.

Todos los procedimientos Administrativos, guardan las mismas características, y solo se modifica el procedimiento, ante una negativa ficta, obvio, pues como ya se apreció, la resolución se da por una disociación legal, existiendo total abstención en la voluntad de la Autoridad Administrativa y se entiende que fueron negadas las pretensiones del particular. En estos términos al acudir ante un órgano de impugnación, en nuestra demanda, nos esforzamos por convencer al Juzgador de que nuestras pretensiones son procedentes, a que se realice un acto de Autoridad, exhibiendo las Pruebas invocando la Ley aplicable y tratando de convencer de que nos encontramos dentro de la situación concreta en que la Ley permite ó dispone que se debe otorgar tal autorización ó licencia, ó realizar determinado acto, **; es lo que debemos tratar de convencer en nuestra demanda. Se correrá traslado a la autoridad administrativa, con el escrito de demanda y las pruebas exhibidas y ofrecidas, notificándole la existencia de la demanda, la Autoridad administrativa procederá a contestar la demanda, establecerá las causas

de improcedencia, las situaciones por las cuales no es posible acceder a las pretensiones de la actora y acreditará su posición con los medios de prueba idóneos, y señalará las circunstancias, motivos, situaciones, por las cuales no es procedente y fundará y motivará su escrito o contestación de demanda. Hasta este momento se conocerá el criterio de la autoridad, las situaciones específicas y en su caso las razones y particularidades por lo cual no emitió su resolución, procurando, en todo momento, convencer, con los razonamientos y fundamentos legales a su alcance de la improcedencia de las pretensiones del particular, pudiendo establecer situaciones novedosas que no haya contemplado el actor o la falta de elementos en la instancia de este, que hagan imposible la satisfacción de las reclamaciones del gobernado.

La contestación de demanda, se le notifica al actor, dándole copia de el escrito y de las pruebas aportadas y ofrecidas por la autoridad y si se desprenden situaciones nuevas o solo se señalan los fundamentos y motivos por los que se sostenga la negación de las pretensiones del particular, debemos AMPLIAR LA DEMANDA, en donde existe la opción de atacar las

cuestiones de forma aludidas por la autoridad en su contestación de demanda o señalar las novedades o situaciones no contempladas, aludidas por la autoridad administrativa, aportando, de ser necesario mas pruebas y rebatir los argumentos que no convengan a los intereses. De nuestra ampliación de demanda se le correrá traslado a la autoridad para que conteste la ampliación de la demanda, por parte de la autoridad administrativa, de esta forma se integra la litis o controversia del juicio: " Negativa Ficta. Litis en el Juicio Fiscal cuando se impugna una Resolución de ese caracter y no se amplía la demanda de Nulidad. - Cuando se impugna una Negativa Ficta, la Litis se fija por el escrito de demanda y su contestación, por el escrito de ampliación (cuando se produce), y la contestación a éste, y es evidente que cuando dicha ampliación no se produce, la Litis se determina únicamente con la demanda inicial y su contestacion. Aunque es cierto que no es obligación ineludible ampliar la demanda, si es una obligación condicionada, de manera que sí el actor desea que en la litis quede comprendida la impugnación, de los fundamentos de la Resolución Negativa Ficta hechos valer, en la contestación de la demanda, debe ampliar ésta para

refutar aquellos, por ser el medio idóneo establecido, al efecto el Artículo 194 del Código Fiscal de la Federación; y no es posible aceptar " *7.

Una vez que ya se amplió la demanda, y se atacaron los fundamentos y motivos expresados por la Autoridad, el siguiente paso es que se le de vista a la Autoridad*. Que en el proceso es nuestra contraria, a efecto de que conteste la ampliación de la demanda, por pura lógica jurídica ya que al encontrarnos en un juicio se tiene el derecho de discutir o replicar y contrarreplicar y a efecto de tener éxito, se recomienda, siempre, acreditar con los medios de prueba adecuados, todos nuestros argumentos; hecho lo anterior, se continuará el proceso con la Audiencia de Ley, en la cual se desahogarán las Pruebas, ofrecidas previamente en el escrito y ampliación de demanda y si las Pruebas no necesitan tramitación especial, ó si lo necesitan, se desahogarán, se cerrará el período de Pruebas y se permitirá a las partes expresar sus conclusiones, y una vez que se hayan verificado se citará a las partes para oír Sentencia.

Al tratar en el proceso la negativa ficta, el juzgador resolverá, analizando todo el acto administrativo, y con los medios de convicción resolverá sobre las pretensiones, por lo que en la etapa probatoria se deben analizar las pruebas, por lo general documentales y en algunos casos otras pruebas que necesitan un trato especial para su desahogo y que deberán ser analizadas en su conjunto, tomando en cuenta que en ese momento la autoridad administrativa puede señalar de falso un documento e incluso indicar las excepciones por las cuales no es pertinente otorgar las prestaciones que reclama el gobernado, pensando en la tramitación de una situación especial, no considerada por el particular y que pueda formar parte de la litis, y que deba ser objeto de decidir previo a la solución del proceso principal, lo que en el proceso civil se denomina tramitación incidental y que se tramita como otro proceso y dependiendo de su resultado se continuara el asunto principal, el cual no se contempla en los procesos administrativos y por las peculiaridades antes observadas, en tratándose de la negativa ficta, es posible que se regule un proceso especial para la negativa ficta que contemple la tramitación de cuestiones

previas a la emisión del acto definitivo, proponiendo se regule una tramitación especial para la negativa ficta.

5.- LA SENTENCIA O ETAPA CONCLUSIVA.

En la mayoría de los órganos de impugnación, existe la convicción de que en la Sentencia, primero se deben analizar las cuestiones de forma, que por lo general son la adecuada fundamentación y motivación, y son derechos tutelados por la constitución y erigidos como garantías individuales*. En lo que respecta a la Negativa Ficta, ésta forma tradicional se debe eliminar y procurar resolverse en la Sentencia el problema de fondo, repito y no de forma, que lo unico que haría y que así sucede, es hacernos más pesada la carga para obtener una justicia pronta y expedita a nuestros problemas, debiéndose tener la convicción de que la existencia de la Negativa Ficta es que se resuelvan las pretensiones de fondo que busca el particular. Según ya se analizó al estudiar el objeto y naturaleza de esta Institución y dado que sobre todo se procura dar una respuesta adecuada a las pretensiones del Gobernado, esto es, se busca definir una situación, aplicando las

disposiciones legales al caso concreto, sin hacer tanto ruido, siendo la mejor forma el que se defina la situación que le aqueja al particular.

I.- DEL CONTENIDO DE LA SENTENCIA.

En ese sentido el juzgador al resolver el problema analizará los hechos que le haya expresado tanto el particular y en su caso la autoridad, analizará las pruebas de las partes y sobre todo los motivos y fundamentos de la autoridad, los aplicará a la realidad acreditada por las partes y mas aun analizará la ley sus principios y vertices, el derecho protegido y emitirá una resolución que define el caso en concreto de conformidad a los lineamientos y principios sustentados en la ley, emitiendo una verdadera Sentencia, además por ser una de las finalidades, según criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia en su Jurisprudencia No. 640 que a la letra dice: **"AMPARO Y JUICIOS ADMINISTRATIVOS, FINALIDAD DE LOS.** La función de los Tribunales Administrativos, y muy especialmente de los tribunales de amparo, no consiste en obligar a los particulares a cumplir con la ley, ya que esta es la

función esencial y propia del poder Ejecutivo. Y la función esencial y propia del Poder Judicial consiste en tutelar los derechos de los gobernados y vigilar que el Poder Ejecutivo se ajuste a la Constitución y a las Leyes, al cumplir su misión de hacerlas cumplir y respetar. De lo contrario, el Poder Judicial se avocaría a las funciones del Poder Ejecutivo, y las propias de aquél quedarían sin vigilancia ni fruto. Así pues, al examinar las cuestiones de fondo que se les plantean, y especialmente al examinar las causales de improcedencia que podrían impedir el estudio de las cuestiones de fondo, los tribunales deben procurar la mayor amplitud para resolver sobre los derechos y obligaciones de los gobernados y autoridades, en cuanto al fondo de sus pretensiones sin hacer de la técnica procesal un monstruo que venga a estorbar y hacer menos eficaz los recursos y medios de defensa de que disponen los gobernados, ya que es lógico estimar que la intención del legislador al establecer esos recursos y medios de defensa fue el proporcionar a los gobernados manera de que los tribunales analicen el fondo de sus pretensiones, para que se respire un clima de derecho, y no el crear impedimentos para que puedan hacer valer sus derechos;

como tambien es lógico pensar que no fue la intención del legislador crear una técnica procesal compleja y bizantina que permitiera a las Autoridades administrativas imponer a los particulares cargas más onerosas que las autorizadas por el legislador, ni el que tales autoridades obtengan de los particulares beneficios que no deriven tanto de su derecho a obtenerlos, cuanto de una técnica procesal rigurosa o rigorista que haga difícil y peligrosa la defensa de los particulares, lo que vendría a beneficiar en último caso, a las autoridades que exigen de más y a los particulares que tienen medios económicos suficientes para lograr defensas jurídicas óptimas para sus intereses legales. " Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995 Tomo III, Materia Administrativa, Pág. 464.

Como ya se analizó, existen tribunales de anulación y de plena jurisdicción, siendo los primeros con facultad limitada para anular los actos administrativos, este tipo de tribunal lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, no obstante a la fecha se le a ampliando su competencia por causas obvias, ante los

problemas que se ventilan, ante éste, ahora sus sentencias pueden decidir en que efecto se debe emitir un acto y la ejecución de sus sentencias las puede seguir y con limitadas sanciones a los infractores, ver artículos 236, 237, 238, 239, 239-A del Código Fiscal de la Federación.

Al resolver una negativa ficta el órgano jurisdiccional no podrá analizar la forma, debe analizar el fondo, por ser la naturaleza de la negativa ficta, decidir sobre la procedencia de un derecho o imponer una obligación al particular, decidir un acto en forma definitiva, logrando que triunfe el sistema legal mexicano, además se ha emitido el criterio en el sentido de que ante una negativa ficta se debe analizar el fondo, precisamente por ser ese su objeto y naturaleza jurídica de la institución que ocupa el presente trabajo.

La ventaja que representa esta figura jurídica es que aun cuando la autoridad administrativa no haya resuelto la instancia y además no haya contestado la demanda, el juzgador podría condenar en rebeldía a la autoridad, sino que con amplitud de facultades analizará el acto administrativo, los reclamos del particular y aplicando la ley, como si fuera la

autoridad administrativa, resolverá el acto, incluso negando las pretensiones del gobernado, con elementos de convicción suficientes, fundando y motivando, cuidadosamente, su resolución, protegiendo el estado de derecho, el interés social y sin transgredir la esfera jurídica del gobernado.

II.- LA EJECUCION FORZOSA DE LA SENTENCIA Y SU CARACTER DE OBLIGATORIA.

Las sentencias de los órganos jurisdiccionales son oponibles contra cualquiera otra autoridad y exigible, por lo que una vez que ha quedado fija y causado estado se puede hacer obligatorio su cumplimiento, en donde se podrán aplicar los medios de apremio que se tengan a la mano y permita la ley, esto en la vía de ejecución de sentencia o de resolución. El Tribunal Fiscal puede exigir a la autoridad cumpla la sentencia y si no lo hace puede iniciar la queja contra el servidor público o requerir al superior jerárquico, oblique al responsable, según se desprende de los artículos 239-A, 239-B del Código Fiscal o bien el particular con la sentencia definitiva podrá acudir a los órganos jurisdiccionales, para que obliguen a las

autoridades administrativas a acatar la sentencia y de no hacerlo existen los medios coercitivos que la ley permite.

La aplicación de la sentencia es de orden público, por lo que se debe velar por su ejecución y es oponible contra intereses particulares de las autoridades, siendo la excepción el interés público y los principios que protege la ley, ver artículos del capítulo XII, Título Primero, Libro Primero de la ley de Amparo. En tratándose de tribunales de plena jurisdicción y no los de anulación, conforme al siguiente criterio: "Sentencias Del Tribunal Fiscal de la Federación. Carecen de Ejecución. Como las Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de Nulidad no son constitutivas de Derecho, sino únicamente declarativas, cuando una Sala de ese Tribunal pronuncia Sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha Sentencia, sino que se deja expedito el Derecho de las autoridades Fiscales para llevar al cabo su propia determinación" etc. Anteriormente se sostenía este criterio, pero como ya se analizó dada la actividad del Tribunal Fiscal, era imposible sostener como un Tribunal de simple Anulación,

siendo el caso que se tuvo que complementar el Artículo 239 con la Reforma del 15 de Diciembre de 1995, que a la letra dice: " Si la Sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto ó iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses" apreciándose una disposición obligatoria del cumplimiento de la Sentencia, y los Artículo 239-B, 239-C, que también aparecieron en las Reformas de Diciembre del 95, se encargan de regular la Ejecución de la Sentencia y los medios que se tienen para que se cumpla, incluso por la fuerza.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México con la publicación del Código de Procedimientos Administrativos, puede obligar a la autoridad al cumplimiento de la sentencia, con multa hasta de 1000 días de salario mínimo, la destitución del cargo público, el desafuero Constitucional para los servidores públicos que gozan de él, la realización del acto ordenado, que ejecutará el secretario de la sala, ver artículos 280, 281 del Código. Por lo que en tratándose de la negativa ficta se resalta el hecho de que la sentencia resuelva el fondo del asunto, ya que se podrá disfrutar de sus beneficios.

Los juzgados de la Federación tienen amplias facultades para hacer valer sus decisiones, con las que cuentan los jueces de pleno derecho, incluso puede obligar al cumplimiento de sentencias, del Tribunal Fiscal de la Federación; cuando agotados los medios con que cuenta este no se cumple la sentencia, se le pide el auxilio de los Juzgados de Distrito, quien hará cumplir las resoluciones del Tribunal Fiscal, con todos los medios que tiene a su disposición, que incluso son de privación de la libertad e imposición del acto o sustituir la voluntad del sentenciado por la de este Tribunal Fiscal y ser un acto plenamente valido.

PIES DE PAGINA

1.-NEGATIVA FICTA, LITIS EN EL JUICIO FISCAL, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN DE ESE CARACTER Y NO SE AMPLIA LA DEMANDA DE NULIDAD.- Cuando se impugna una negativa ficta, la litis se fija por el escrito de demanda y su contestación, por el escrito de ampliación (cuando se

produce) y la contestación a este. y es evidente que cuando dicha ampliación no se produce la litis se determina única mente con la demanda inicial y su contestación, aunque es cierto que no es obligación ineludible ampliar la demanda, si es una obligación condicionada, de manera que si el actor desea que en la litis quede comprendida la impugnación de los fundamentos de la resolución negativa ficta hechos valer en la contestación de la demanda, debe ampliar esta para refutar aquellos, por ser el medio idóneo establecido al efecto en el artículo 194 del Código Fiscal de la Federación, y no es posible aceptar que en un escrito de alegatos pueda impugnarse dicha fundamentación porque ello, además, produciría estado de indefensión de la demandada, puesto que dada la naturaleza de los alegatos, no está legalmente previsto que se corra traslado a la contraparte con el escrito correspondiente. EFOCA 7A, vol. Tomo 145-150, pag., 95. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7.- NEGATIVA FICTA A UNA SOLICITUD EN MATERIA FISCAL. TERMINO PARA QUE PRODUZCA EFECTOS.- La institución de la negativa ficta, que entraña el silencio de las autoridades administrativas, regulada en el artículo 162 del Código Fiscal de 1938, tiene por objeto que los particulares no estén indefinidamente en espera de una resolución de la autoridad administrativa, sea positiva o negativa, transcurrido determinado tiempo (90 días o el término que la ley señale), sin que se pronuncie la resolución, se debe presumir que la autoridad no accede a las pretensiones del particular, a fin de que este, si así lo estima conveniente, pueda demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero no dentro de los 15 días siguientes al en que concluye el término de 90 días, sino en cualquier tiempo, siempre que haya transcurrido más de los 90 días desde la fecha de la presentación de la instancia por el particular, precisamente porque tal acción puede dejar de ejercitarse en espera de la resolución, y en su caso, de no serle esta favorable tiene expeditos sus derechos para impugnarla en juicio fiscal, criterio que se confirma con el contenido en la fracción IV del artículo 192 del Código Fiscal de la Federación en vigor, que señala: "La demanda deberá ser presentada directamente al Tribunal Fiscal de la Federación o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya

surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, excepción hecha de los casos siguientes....IV, en los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo". S.C.J.N., sección Administrativa, Sexta época, vol. CXXVIII, pag. 56.

7.-La ley al imponer la obligación de obtener la famosa constancia, únicamente burocratiza, lo que antes era una agilidad procesal, ya que si una autoridad no responde a nuestras peticiones, difícil será, que nos de un certificado, en donde ella misma haga constar que no contesto nuestras pretensiones, lo más seguro será que la autoridad al solicitarle el certificado, responderá en forma desalineada, nuestras pretensiones, únicamente, para salir del paso, agravándose si la propia legislación amenaza con que a esa actitud se le podrá fincar responsabilidad al servidor público.

*.- ver art. 1 y 83 de la LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

8.- J. Kaye Dionisio, Derecho Procesal Fiscal Editorial Harla, páq. 272.

*.- Negativa Ficta. No puede impugnarse por falta de fundamentación y motivación.- La Resolución Negativa Ficta, por tratarse de una Institución Legal que nace del silencio de la Autoridad Administrativa, tiene como fin constituir el elemento de acción, que al ser ejercitado, permite al actor iniciar el juicio de nulidad en sustitución del acto expreso; por tanto, aun cuando el silencio negativo constituye el acto impugnado, lo cierto es que no es una verdadera Resolución Administrativa, pues carece de voluntad de la Autoridad que lo emite, es por ello que no es dable elaborar procesos interpretativos ni impugnarse por carecer de los requisitos constitucionales de fundamento y motivo, pues es tan sólo una ficción que surge a la vida jurídica por voluntad del gobernado y, como tal, únicamente debe examinarse la misma, en cuanto al fondo. Tomo VII, Pág. 331, época Octava, Junio 1991.

7.- Amparo Directo No. 5889/80, 30 de Abril de 1981, Fuente Administrativa, Pág. 95, Volumen 145-150, Séptima Época.

8.- Negativa Ficta, fundamento y motivación de la. Deben hacerse en la contestación de demanda y no en documento distinto. Revisión 306/75. Tribunal Fiscal de la Federación 29 de Agosto de 1977.

9.- FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL ACTO, GARANTIA DE. NO PROCEDE EXAMINAR LAS VIOLACIONES DE FONDO QUE SE PROPONGAN.

Cuando se alegan en la demanda de garantías violaciones formales, como lo son el que no se respetó la garantía de previa audiencia o la abstención de las autoridades de expresar el fundamento y motivo de su acto, caso en que no deben estudiarse las demás cuestiones de fondo que se propongan, no procede la protección constitucional por violaciones de fondo, por que precisamente esas violaciones serán objeto, ya sea de la audiencia que se deberá otorgar al quejoso o, en su caso, del nuevo acto que emita la autoridad, por que no se le puede impedir que dicte un nuevo acto en que purgue los vicios formales del anterior, aunque tampoco puede constreñirse a reiterarlo.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, Poder Judicial Federal, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, Pág. 824.

10.- Jurisprudencia No. 562, de la Suprema Corte de Justicia, visible en la pág. 406 y 407 del Tomo III, Materia Administrativa, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995.

• C O N C L U S I O N E S •

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La negativa ficta, nace como una opción para resolver el silencio administrativo, ya que, por disposición de ley se entiende que las pretensiones de los particulares le han sido negadas, por la autoridad administrativa, omisa en resolver, la instancia o petición.

SEGUNDA.- La negativa ficta es de efectos mas contundentes y conlleva mejores beneficios, que otras figuras creadas para atacar el silencio administrativo, al resolver peticiones, instancias o procedimientos y al someterse ante un órgano jurisdiccional se emita una decisión, respecto de las pretensiones de fondo, en estricto acatamiento al derecho aplicable, a los principios generales del derecho y observando el interés publico.

TERCERA.- La negativa ficta se integra por una serie de elementos, que debemos contemplar a efecto de que al utilizarla se logren nuestros objetivos y obtengamos resultados optimos.

CUARTA.- En nuestra legislación la negativa ficta se encuentra deficientemente regulada, dando pauta a que se utilice inadecuadamente o se confunda, sobre todo con el derecho de petición, por lo que es de orden público el que se regule mas ampliamente a esta figura jurídica, determinando la secuela procedimental y elementos de su integración.

QUINTA.- Es necesario destacar la naturaleza jurídica, el objeto y finalidad, para la cual fue creada esta institución, para que quede regulada en un cuerpo normativo, que deban cumplir las autoridades y los particulares, sin imponerle cargas o situaciones que la hagan gravosa, ante el requisito de mas tramites burocráticos, que lo unico que hacen es dificultar los beneficios y alcances de la negativa ficta.

SEXTA.- La integración de la negativa ficta debe ser simple, ante la preocupación del gobernado por resolver su situación, permitiendo un facil acceso a los Tribunales Administrativos, dejando abierta la opción para el particular de esperar la respuesta de

la autoridad administrativa o acudir a impugnar la ficción legal, ante un órgano jurisdiccional.

SEPTIMA.- Al iniciar una instancia, formular una petición o al acudir a un procedimiento debemos acreditar que nos encontramos en los supuestos de ley para que se nos otorgue un derecho, aportando los medios de prueba que produzcan la convicción requerida, además de precisar los preceptos legales en que se apoya nuestra posición, a efecto de que si la autoridad administrativa resuelve, nos de la razón y en el caso de que omita su respuesta, podamos recurrir la negativa ficta con los suficientes elementos para que la resolución que emita el órgano juzgador nos sea favorable.

OCTAVA.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se distinguen tres poderes a quien se les otorgan facultades específicas, con lo que se procura una estabilidad en el ejercicio del poder. Al poder judicial se le confiere, con la creación de juzgados y tribunales, la facultad de decidir el derecho, interpretar la ley y resguardar los

derechos fundamentales a los individuos, entre otras, por lo que los Tribunales Administrativos deben depender del poder judicial, ya que no existe razón válida para soportar otra situación distinta.

NOVENA.- La constitucionalidad de los Tribunales Administrativos dependientes del Poder Ejecutivo, no son legales, sin que el hecho de que se recalte al Poder Legislativo para que emita la regulación en la que se permita estos Tribunales, sea causa suficiente para evadir la inconstitucionalidad de estos.

DECIMA.- los Tribunales de plena jurisdicción realizan una actividad especializada, en la que después de analizar el derecho, los hechos, las peculiaridades del caso, los medios de prueba, resuelven imponer una obligación, otorgar el derecho o una combinación de estos. Los Tribunales de Anulación, solo resuelven si el caso que se les consulta es congruente con las formalidades de la ley y el procedimiento, sin analizar cuestiones de fondo, por lo que su instancia es meramente ilusoria, ya que en su caso el asunto se regresará a la autoridad administrativa, para que esta

con amplitud de facultades emita un nuevo acto y mientras tanto se han perdido recursos, tiempo e irritación del gobernado, infringiendo el principio de justicia pronta y expedita. Por lo que ante esa necesidad los Tribunales Administrativos deben ser de plena jurisdicción.

DECIMO PRIMERA.- En México no existe un cuerpo normativo, en el que se detalle la secuela procesal que se debe observar al tratar a una negativa ficta, ante la situación de que no se ha expresado la voluntad de la autoridad administrativa y de que el objeto de esta institución es el que se resuelvan las cuestiones de fondo, pretendidas por el gobernado y que por la peculiaridad de la actividad administrativa deban decidirse cuestiones previas a la decisión definitiva, siendo necesario regular un proceso específico para la negativa ficta contenida en un Código Procesal Federal obligatorio para el Poder Judicial y Tribunales Administrativos.

DECIMA SEGUNDA.- la forma idónea para que las autoridades administrativas revisen sus actuaciones y reconsideren su posición, pudiendo

establecer las peculiaridades del acto y de la situación y si se encuentra en alguna excepción, en pleno uso de sus facultades y atribuciones, es con el reacertamiento Administrativo, el que se ha estado unificando, con la publicación de nuevas leyes, oportunidad con la que cuentan para ejercer su actividad en plena libertad y conocimiento de la situación.

DECIMA TERCERA.- En el Estado de México se cuenta con un cuerpo legal que indica las peculiaridades del proceso administrativo, sin darle un trato especial a la negativa ficta omitiendo diversos aspectos importantes de su tramitación, por lo que continua la confusión con otras figuras y mas aún por que tambien se puede impugnar, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México el derecho de petición, insistiendo en que se regule el proceso especial de la negativa ficta.

DECIMA CUARTA.- Al configurarse la negativa ficta se puede esperar la respuesta de la autoridad o acudir a impugnar la ficción de la ley, ante los órganos jurisdiccionales, competentes, esta es la

forma de obtener una justicia pronta y expedita, la nueva postura es que una vez integrada la negativa ficta, debemos promover, nuevamente, pidiendo a la autoridad administrativa, expida la constancia de que se ha integrado la negativa ficta y solo así podemos habilitar una instancia y si no se emite esa certificación o constancia, se debe acudir en reacertamiento impugnando la negativa ficta y si no vuelve a existir respuesta, entonces ya es posible acudir a los Tribunales administrativos, con esta nueva posición se restringe y se ponen trabas burocráticas al objeto esencial de la negativa ficta.

DECIMA QUINTA.- Antes la negativa ficta se configuraba ante la falta de respuesta de la autoridad dentro de el plazo que las distintas leyes otorgaban, ahora ese plazo se puede interrumpir solo si la autoridad exige se exhiban otras pruebas, se integre adecuadamente la instancia o se aporten otros elementos, concluyentes para determinar el acto administrativo. Se considera adecuada esta nueva posición ya que se busca resolver una situación con los elementos que se deben contener, para una solución de fondo y si no se produce

la contestación, el gobernado tendrá la ventaja de llevar al juez una instancia debidamente integrada.

DECIMA SEXTA. - Al iniciar una instancia jurisdiccional, es recomendable demandar o impugnar el acto como si se tuviera una resolución expresa de la autoridad administrativa, por lo que en nuestro escrito se deben analizar las pretensiones requeridas, integrar los elementos, acreditarlos, relacionarlos con la ley aplicable, los derechos propios a efecto de que nuestra demanda sea satisfecha y no desechada por incompleta, falta de elementos o no acreditar los reclamos.

DECIMA SEPTIMA. - Se insiste sobre una regulación especial para la negativa ficta, en todas sus etapas, tanto de integración, como de impugnación, por su naturaleza, sus elementos y la peculiaridad de su funcionamiento, pues según se observa es una institución ante la cual es posible ampliar la demanda, por el gobernado, debiéndose contemplar otras situaciones como podría ser el que se pueda abrir un incidente para que previa a la resolución definitiva, se detenga el proceso

principal y se puedan resolver otras cuestiones, que se deben analizar, antes de otorgar un derecho o exigir una obligación.

DECIMA OCTAVA.- La naturaleza jurídica de la negativa ficta es que a falta de respuesta de la autoridad administrativa a una instancia, tenga el particular, expeditos sus derechos para acudir ante un órgano jurisdiccional a reclamar la negación de sus pretensiones, siendo la obligación del juzgador resolver, en plenitud de jurisdicción, emitiendo una sentencia que resuelva las cuestiones de fondo.

DECIMA NOVENA.- Al resolver el proceso, en el que se ventila una negativa ficta, se analiza todo el acto administrativo a la luz de las leyes de la materia, sin que proceda resolver en rebeldía de la autoridad administrativa estableciendo si es procedente o no las pretensiones del gobernado, a la luz de las leyes aplicables y sin contravenir el orden público.

VIGESIMA.- La sentencia que emitan los Tribunales Administrativos debe ser oponible y

gozar de plena legalidad al grado de que se garantice su observancia y en su caso se imponga, ante cualquier interés, en vía de ejecución de sentencia.

VIGESIMA PRIMERA.— El estado de derecho se caracteriza por la imposición de la ley y el sostenimiento del interés social, por lo que los jueces deben resolver en cuanto a derecho y utilizar los medios necesarios para hacer se observe la sentencia, los Tribunales administrativos carecen de fuerza para ejecutar forzosamente sus resoluciones.

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

- 1.- SERRA R.A. DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I y II. ED. PORRUA MEXICO, 1905, 750 Y 717 Pags.
- 2.- DE LA GARZA S.F. DERECHO FINANCIERO MEXICANO, ED. PORRUA, MEXICO, 1986, 991 Pags.
- 3.- MARGAIN M.E. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO, UNIVERSIDAD POTOSINA, MEXICO 1985, 349 Pags.
- 4.- BIELSA R. SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ED. CASTELLVI, ARGENTINA 1964, 369 Pags.
- 5.- QUINTANA B.J. y JORGE Y.R. DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, ED. TRILLAS, MEXICO 1989, 371 Pags.
- 6.- RODRIGUEZ L.R. DERECHO FISCAL ED. HARLA MEXICO, 1987, 307 Pags.
- 7.- LUCERO E.M. TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, ED. PORRUA, MEXICO, 1995, 251 Pags.
- 8.- MARGAIN M.E. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, MEXICO, 1995, 388 Pags.
- 9.- COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS, JUSTICIA ADMINISTRATIVA, ED. TRILLAS, MEXICO, 1988, 165 Pags.
- 10.- MAYE J.D. DERECHO PROCESAL FISCAL, ED. THEMIS, MEXICO, 1989, 239, Pags.
- 11.- LOBATO J. FORMULARIO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL, ED. IMPRESUS ORSOL, MEXICO, 1989, 34 Pags.

12.- TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. MEMORIAS DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. TOMO V. ED. PLIEGO MEXICO, 1985, 262 Págs.

13.- ORENDAIN I.J. NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. ED. THEMIS, MEXICO, 1994, 70 Págs.

14.- LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO, LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO. EXPOSICION DE MOTIVOS A INICIATIVA DE LEY. ED. DIFUSION DEL ESTADO DE MEXICO, MEXICO, 1988. 67 Págs.

15.- OLIVERA T.J. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRUA, MEXICO, 1980. 285 Págs.

16.- PORRAS L.A. CURSOS DE DERECHO FISCAL ESCRITO. ED. TEXTOS UNIVERSITARIOS, MEXICO, 1986. 452 Págs.

17.- GOMEZ L.C. TEORIA GENERAL DEL PROCESO ED. PORRUA, MEXICO, 1983. 363 Págs.

18.-DELGADILLO M.P. Y MIER E.F. UNA DECADA DE JURISPRUDENCIA EN MATERIA FISCAL. ED. DELMA MEX. 1991, 220 PÁGS.

19.- SANCHEZ M.F. Y SANCHEZ C.Y. FORMULARIO FISCAL Y JURISPRUDENCIA, ED. TRILLAS, MEXICO, 1990, 250 PÁGS.

20.- LEGISLATURA DE LA NACION, LEY DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, ED. HARLA, MEXICO, 1988, 37 PÁGS.

21.- DE PINA R. Y DE PINA V.R. DICCIONARIO DE DERECHO, ED. PORRUA, MEXICO, 1986, 508 PÁGS.

22.- LEGISLATURA DE LA NACION, SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL, ED. SISTA, MEXICO, QUINTA EDICION, 1996, 528 PÁGS.

23.- TRIBUNAL C.A.E.M. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO 1987-1995, ED. PUBLICACION OFICIAL DEL TRIBUNAL, MEXICO, 1995, 121 PAGS.

24.- BURGON O. I. EL JUICIO DE AMPARO, ED. FORRUA, MEXICO, 1986, 1057 PAGS.

25.- BURGON O. I. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, ED. FORRUA, MEXICO 1981, 715 PAGS.

26.- DEL CASTILLO V. A. LEY DE AMPARO COMENTADA, ED. DUERO, MEXICO, 1990, 464 PAGS.

27.- LEGISLATURA DE LA FEDERACION. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, ED. FORRUA, MEXICO, 1995, 1291 PAGS.

28.- KELSEN H. TEORIA PURA DEL DERECHO, ED. NACIONAL, MEXICO, 1987, 209 PAGS.

29.- LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO, CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO, 190 PAGS.