

00.7210
347



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

LA NECESIDAD REGLAMENTAR LA FIGURA DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

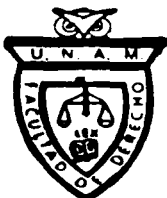
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN JOSE GOMEZ ABARCA



ASESOR: LICENCIADO HUGO GARRASCO IRIARTE



MEXICO, D. F.

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 08 de abril 2003.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

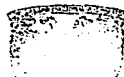
Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante JUAN JOSÉ GÓMEZ ABARCA, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA FIGURA DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

A Dios: porque con su infinita grandeza me ha permitido mi breve paso en esta vida, dejándome disfrutarla con sus alegrías y sinsabores.

A mis Padres: por todo y cuanto de ellos he recibido por siempre, aun cuando sin merecerlo jamás me haya sido negado, pero sobre todo por el incalculable amor que me proporcionan sin pedir nunca nada a cambio.

A Lupita mi amada esposa: porque estando a mi lado me hace inmensamente feliz, quien con su apoyo, cariño y comprensión, me impulsa a superar me cada día más y más.

Ameyalli e Ix-Chel: mis más grandes tesoros, quienes con el amor que me prodigan me hacen sentir una persona especial llena de gozo y felicidad, impulsándome a responderles de igual forma.

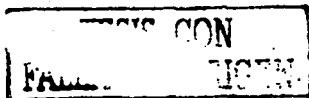
A mis hermanos: quienes siempre han estado a mi lado apoyándome durante mi vida, aun cuando algunas de mis decisiones hayan sido erradas.

A mi abuelo Álvaro: quien con sus consejos, cariño, honestidad, rectitud y sabios consejos, me impulso a decidir adoptar la abogacía como profesión.

A la U.N.A.M. y la Facultad de Derecho: por haberme permitido ingresar a sus instalaciones para formarme académicamente y prepararme en el ámbito profesional.

A la Licenciada Patricia López López: quien me permitió robarle de su tiempo y otorgarme su valiosa ayuda en la elaboración de esta Tesis.

Al Licenciado Hugo Carrasco Iriarte: por dedicarme tiempo y atención sin los cuales no habría podido haber concluido con el presente trabajo.



8

Sí te extraño pero no me aflijo y
siempre te recuerdo.

A la memoria de mi querido hermano
JAIME, de mis abuelitos ALVARO,
LUPITA Y "PREFE," quienes ocupan
un lugar muy especial en mi corazón,
por lo que su recuerdo significa para
mi.

¿Es que acaso se vive de verdad en la
tierra?

¡No por siempre en la tierra, sólo breve
tiempo aquí!

Aunque sea jade: también se quiebra;
Aunque sea oro, también se hiende, y
aun el plumaje de quetzal se desgarrar:

¡No por siempre en la tierra: sólo breve
tiempo aquí!

(NEZAHUALCOYOTL)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e

INDICE

INTRODUCCIÓN ----- 1

CAPITULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1	Conceptos del acto administrativo.	8
1.2	Características del acto administrativo.	13
1.3	Actos Administrativos y Actos de Administración.	17
1.4	Clasificación de los actos administrativos.	18
1.5	Elementos del acto administrativo.	24
1.6	Requisitos que señala el Código Fiscal de la Federación, para el acto administrativo.	31
1.7	Efectos del acto administrativo.	34

CAPITULO II PERFECCIONAMIENTO E IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

2.1	Perfeccionamiento validez y eficacia de los actos administrativos.	37
2.2	Ejecución de los actos administrativos.	39
2.3	Extinción y revocación de los actos administrativos.	41
2.4	Medios de defensa.	45
2.4.1	El recurso administrativo, su concepto, clasificación elementos y efectos.	47
2.4.2	Control jurisdiccional administrativo.	54
2.4.3	El recurso de revocación en cuanto a su procedencia, formulación, trámite y resolución, en el Código Fiscal de la Federación.	56

TESIS CON
FECHA DE ORIGEN

f

2.4.4 Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... 67

CAPITULO III EL DERECHO DE PETICIÓN CONSAGRADO EN EL ARTICULO 8° DE NUESTRA CONSTITUCIÓN Y LA OBLIGACIÓN DE CONTESTAR DE LAS AUTORIDADES.

3.1 Breve estudio del artículo 8° constitucional..... 81

3.2 La obligación de las autoridades a dar respuesta a las peticiones de los particulares..... 89

3.3 Interpretación del Poder Judicial al plazo en que deben dar contestación las autoridades..... 92

3.4 Los efectos legales del silencio de las autoridades..... 94

CAPITULO IV.-EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

4.1 Doctrina del silencio administrativo..... 99

4.1.1 El silencio administrativo como simple ficción legal-- 103

4.1.2 El silencio y la petición de los particulares..... 107

4.1.3 Plazo para que se configure el silencio administrativo- 119

4.2 El silencio administrativo y su regulación en el Código Fiscal de la Federación..... 121

4.2.1 La figura de la negativa ficta y la confirmación del acto administrativo en materia tributaria..... 130

4.2.2. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la luz de su Ley Orgánica..... 135

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO V.- LA NECESIDAD DE REFORMAR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, PARA REGLAMENTAR LA FIGURA DE LA AFIRMATIVA FICTA.

5.1 La figura de la Afirmativa Ficta en México.----- 152

5.2 El silencio en sentido positivo como acto expreso de la autoridad.----
----- 162

5.3 Certificación de los actos presuntos.----- 167

5.4 Alcance y aplicación de la legislación mexicana.----- 169

 5.4.1 Ley Federal de Procedimientos Administrativos.---- 172

 5.4.2 Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal-----
----- 176

 5.4.3 Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito
Federal.----- 184

 5.4.4 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de
México.----- 187

 5.4.5 Código Financiero del Distrito Federal.----- 191

 5.4.6 Ley Aduanera.----- 193

5.5 Propuesta de reformas que regulen la figura de la afirmativa ficta en
el Código Fiscal de la Federación.----- 200

5.6 Las ventajas que traería su reglamentación en el Código Fiscal de la
Federación.----- 210

CONCLUSIONES----- 214

BIBLIOGRAFÍA----- 217

LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS----- 220

OTRAS FUENTES ----- 222

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

Es importante comenzar este trabajo precisando el alcance y efectos que debe tener la expresión del llamado silencio administrativo, dicho silencio puede darse por cualquier supuesto de inactividad, ya sea por la autoridad o bien por el particular, sin embargo hemos de referirnos al silencio que guardan las autoridades administrativas, es decir aquella inactividad formal de la Administración Pública, abarcando así no solo las relaciones dadas entre los particulares y las autoridades, sino también aquellas que se presentan entre órganos de la Administración, en relaciones de subordinación entre órgano fiscalizador y fiscalizado, es decir, cuando el que funge como fiscalizado requiere de la autorización del superior jerárquico para emitir una resolución.

Ahora bien la manifestación volitiva de la administración se efectúa por medio de un procedimiento que genera un acto que produce efectos jurídicos, pero puede darse el caso de que no se emita, provocando una suspensión de los efectos jurídicos, acontecimiento que no debe darse en las relaciones jurídicas puesto que no pueden quedar suspendidos.

Mediante la reglamentación del llamado silencio administrativo, surge como el complemento indispensable, de la obligación que tienen las autoridades para resolver expresamente a toda petición, instancia o recurso promovido ante ellas, por parte de los particulares.

Es una garantía para el particular y no es una facultad de la autoridad, por lo que resulta inadmisibles el que una autoridad pretenda incumplir la obligación que tiene de dictar una resolución expresa, guardando silencio absteniéndose por negligencia, por descuido o porque simplemente no lo quiere hacer.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ya la doctrina del silencio administrativo creo una ficción jurídica, que fue ideada con la finalidad de beneficiar al administrado, tanto en su sentido negativo como el afirmativo, se estableció para evitar las perjudiciales consecuencias al administrado por la falta de contestación de la Administración Pública, no es pues una autorización para que la autoridad no resuelva cuando le venga en gana, sino precisamente garantía para que los particulares ante el incumplimiento de las autoridades podamos defendernos.

Así pues surge la necesidad de determinar en que sentido deberá interpretarse el silencio o inactividad de la administración, puesto que los gobernados no pueden esperar indefinidamente que se pronuncie la autoridad, cuando existe la obligación de resolver dentro de un plazo y la autoridad no responde.

Los principales efectos legales que forja el silencio administrativo, dentro de nuestro marco jurídico dan paso a la apertura de la vía de Amparo, la figura jurídica de la Negativa Ficta y la Afirmativa Ficta.

La interposición del juicio de garantías frente al silencio de la autoridad, trae como consecuencia que el Juzgado de Distrito que conozca, obligue a la autoridad a emitir respuesta por escrito en el plazo que éste le señale, es decir, si le es impuesto a la autoridad un plazo de diez días para que emita su resolución deberá hacerlo en tal término.

Implicando exclusivamente la resolución en el sentido que sea, negando o aceptando sin que obligue a la autoridad a otórgarle al particular lo solicitado.

Cuando la resolución no le es favorable el particular tendrá que impugnarlo mediante un recurso administrativo, que sino es resuelto en el tiempo estipulado por la ley, deberá acudir nuevamente al juicio de amparo por violaciones al artículo 8° constitucional, para que el Poder Judicial Federal mediante sentencia, obligue a la autoridad a responder en el sentido que sea el recurso y si la resolución le desfavorece, tendrá que acudir nuevamente al juicio de garantías pero ahora atacando el fondo del asunto.

Hay por el contrario las figuras de la negativa ficta y afirmativa ficta, es decir que por el transcurso del tiempo sin que exista respuesta por parte de las autoridades a toda petición, solicitud o recurso de los particulares, se le reconocen efectos jurídicos por la Ley, ya sea a favor o negándole lo solicitado.

En el caso de la afirmativa ficta el silencio administrativo se ha adoptado en nuestro sistema es la de considerar que pasado el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe concebirse que el particular obtiene una respuesta positiva a lo solicitado, por lo que no existe mayor problema para los gobernados más que obtener una certificación de que ha operado la afirmativa ficta.

La negativa ficta viene a ser una especie de fijación de una contestación ante una situación jurídica imprecisa. Por lo que cuando la autoridad guarda silencio y, la ley señala que se debe entender tal silencio como la negación de lo solicitado, el particular tiene la posibilidad de interponer los medios legales pasado determinado tiempo y no esperar a que mediante resolución emitida por una autoridad judicial (Juzgado de Distrito), obligue a la autoridad a que le de respuesta a sus peticiones, tal

es el caso en materia fiscal, de los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación.

En México el silencio administrativo ha encontrado su principal exponente en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, aplicable a todas las solicitudes realizada ante autoridades fiscales, ampliándose a las autoridades administrativas en los casos en que les sea conferida competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que no hayan sido resueltas en el término de tres meses, así como en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La necesidad de obtener una respuesta por parte de las autoridades, es importante, puesto que el particular al impugnar una resolución haciendo valer un derecho mediante un recurso, señalándole a la autoridad su desacuerdo con tal determinación, requiriéndole que dicha instancia sea resuelta.

Razón por la que en este proceso el particular no tiene como provocar una resolución rápida o agilizar tramites con la misma finalidad, quedándole dos opciones, o bien acudir transcurridos tres meses sin que se haya dictado resolución alguna, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuyo caso desconocería fundamentación y motivación de las autoridades, o seguir esperando que la autoridad decida emitir la resolución por escrito y que se la de a conocer.

Se debe dar una reforma con la que se pretenda acabar con los abusos de algunos funcionarios y autoridades, de tal suerte que en no pocas ocasiones ha dejado de ser una garantía para el particular, sino más bien una forma de que la autoridad no parece que se sienta ligada al deber de resolver expresamente.

El silencio en sentido positivo o negativo, debe ser entendido como aquella garantía que impida que los derechos de los gobernados se agoten de su contenido, cuando la autoridad no de atención eficaz y con la atención obligada inherente a las funciones para las que se ha sido creada.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

CAPITULO I EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El vocablo acto administrativo es utilizado por primera vez en Francia, Napoleón al establecer el Consejo de Estado y dotarlo de facultades jurisdiccionales, para marcar la separación de los poderes e impedir que los parlamentos, obstaculizaran la evolución del Estado revolucionario naciente, puesto que los Magistrados eran clérigos o nobles, que heredaban o compraban la Magistratura.

Para la segunda mitad del siglo XIX, el Consejo de Estado adquiere su autonomía por lo que la Justicia Administrativa independiente del Poder Judicial, utilizada para señalar específicamente la materia que será competencia del contencioso administrativo que teniendo como objeto central el acto administrativo, éste consecuentemente escapa de la autoridad judicial.

Con el paso del tiempo los Tribunales de lo Contencioso han sido dotados de plena jurisdicción y autonomía para emitir fallos independiente de las autoridades administrativas, y por lo que, al hablar de un acto administrativo estamos en presencia "...de un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del juez en cuanto a producto de la autoridad administrativa y, por ello, sometido al sólo control de ésta."⁽¹⁾

Dentro de la Doctrina no existe unidad en cuanto al concepto, ya que es definido en formas diversas, pero antes de entrar al estudio del

(1) Eduardo García de Enterrías y Tomas Ramón Fernández, Derecho Administrativo I, 9ª ed., Editorial Civitas Ediciones S.L., Madrid España, 1999, pág., 531.

acto administrativo propiamente, debemos señalar que la Teoría del Derecho indica, que todo fenómeno realizado tanto por el hombre como por la naturaleza, pueden estar o no regulados por el derecho.

La Administración Pública al efectuar su actuación lo puede hacer en forma jurídica y no jurídica, exteriorizándose a través de hechos y actos jurídicos o no jurídicos.

Los actos no jurídicos son aquellas manifestaciones de voluntad, que no producen efectos jurídicos alguno respecto de un sujeto de derecho, los hechos no jurídicos consistirán en aquellas operaciones técnicas o materiales que no producen consecuencias jurídicas, los hechos jurídicos son las conductas material o técnico, que producen efectos jurídicos, los actos jurídicos son las declaraciones de la voluntad, de juicio o de opinión que producen efectos jurídicos directos es decir, que crean modifican o extinguen derechos y obligaciones.

Para el autor Eduardo García de Enterrías el acto administrativo es "...la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria."⁽²⁾

Para el tratadista Jean Rivero, citado por el maestro Andrés Serra Rojas. El acto administrativo es "...un acto jurídico, una declaración de la voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto. La administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una

(2)García de Enterrías y Tomás Ramón Fernández, op. cit., pág. 534

situación jurídica subjetiva y su finalidad es la de satisfacción del interés general.”(3)

El tratadista Maurice Haurio, también citado por el maestro Andrés Serra Rojas, el “...acto administrativo es, una decisión ejecutoria, es decir, toda declaración de voluntad emitida por la autoridad administrativa, en forma ejecutoria, que implica la ejecución de oficio de producir un efecto jurídico respecto a los administrados.”(4)

Según la definición del Doctor Miguel Acosta Romero “...es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”(5)

Dentro del marco legal existente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no se hace una definición de lo que se debe entender por acto administrativo, pero de la interpretación de su artículo 4º, se desprende que no sólo serán actos administrativos aquellas declaraciones de voluntad concretas del órgano administrativo, sino que se incluyen aquellos actos cuyos efectos son generales.

El precepto legal en cita manifiesta textualmente lo siguiente:

“Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los

(3) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Primer Curso, 20ª ed., Editorial., Porrúa, México, D.F., 1999, pág. 238.

(4) Andrés Serra Rojas, op. cit., p 239.

(5) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, 14ª ed., Editorial., Porrúa, México, D.F., 1999, pág. 817.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos."

Ahora bien, en el estudio del acto administrativo no se puede dejar de lado los procedimientos administrativos, mismos que se dividen en tres rubros: el primero se refiere al procedimiento administrativo de creación de actos, que es el que interesa en el presente punto, el segundo es el procedimiento administrativo de ejecución de los mismos y por último el que se refiere a los procedimientos administrativos de impugnación, estos dos últimos serán tratados más adelante.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo de creación de actos, éste está compuesto de la emisión de la orden respectiva; posteriormente la notificación de la misma y por último la presencia de los agentes de la autoridad en el domicilio del administrado para ejecutar la orden respectiva. Es decir, que este procedimiento es una serie de actos administrativos provisionales, que trae como consecuencia la emisión de un acto administrativo definitivo.

Los actos administrativos en sus efectos jurídicos, tienen autonomía propia y son fuente de derechos y obligaciones, de acuerdo con los reglamentos expedidos por los poderes públicos, en uso de las facultades constitucionales que les son conferidas, dichos actos constituyen una declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de

la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

Son garantía de la vida social, por lo que el poder que de ellos se deriva, debe expresarse conforme a reglas fijas y no mediante mandatos particulares; por lo cual, son exactas, como fundamento de la actividad del estado, resoluciones de voluntad decisiva, fijas e independientes de personas individuales.

1.2 CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es necesario señalar que tradicionalmente se han considerado como características del acto administrativo; la presunción de legalidad, la ejecutividad, la estabilidad, su impugnabilidad y la unilateralidad.

“El acto administrativo, como acto jurídico de la administración pública, se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutivo y su presunción de legalidad, su unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos.”⁽⁶⁾

La presunción de legalidad es catalogada también como una presunción de validez, y consiste en la suposición de que el acto administrativo, se ha emitido conforme a lo que señalan las leyes, siendo válido por los efectos que produce, es decir, que las garantías de los gobernados al momento de realizarse el acto administrativo han sido salvaguardadas, puesto que la autoridad previo un procedimiento que contiene hechos, circunstancias y elementos materiales jurídicos que deben reunir los actos administrativos.

Este principio es importante para el cumplimiento de los fines del Estado, ya que si no existiese la función administrativa dependería de la comprobación del cumplimiento de todos los requisitos establecidos por la ley, pudiendo obstaculizarse así su cumplimiento.

Ahora bien esta presunción de legalidad no es absoluta, puesto que, la validez de todo acto administrativo se deriva de una presunción

(6) Andrés Serrn Rojas, op. cit., pág. 242.

legal o humana, establecida por la ley a favor de estos actos, que subsisten en tanto no se demuestre lo contrario, siendo así una presunción relativa, es decir admite prueba en contrario.

De lo anterior se desprende la obligatoriedad y exigibilidad del acto, la prohibición para el juzgador de declarar de oficio la nulidad del acto y, que la validez es relativa, por lo que el afectado debe alegar y probar su ilegalidad.

La ejecutividad del acto administrativo se da cuando éste es perfecto y produce sus efectos jurídicos, debiendo ser cumplido, aun en contra de la voluntad del administrado, por lo que un acto administrativo será ejecutivo, en la medida en que la ley faculta a la autoridad a emitir resoluciones, sin que intervenga otro Poder, puesto que la función administrativa debe tener elementos necesarios que garanticen la acción del Estado, encaminada al cumplimiento de los fines del mismo, de conformidad a lo que establezca la ley.

La estabilidad del acto administrativo consiste en la prohibición que tiene la administración pública de revocar de oficio el acto que crea, reconozca o declare un derecho a favor del gobernado.

En materia fiscal se da la prohibición de la revocación de los asuntos favorables al contribuyente en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, precepto que consagra la estabilidad de los actos de autoridad fiscal.

"Artículo 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.”

Ahora bien, todo acto administrativo es impugnabile, mediante un recurso administrativo o acciones jurisdiccionales, por los particulares, en ejercicio de la defensa de sus derechos.

En la vía administrativa es procedente la impugnación a través de los recursos administrativos, que el ordenamiento jurídico prevé, o si se fija la calidad de optativo, es decir, que cuando el acto administrativo es desfavorable a los intereses del particular y se está en presencia de un recurso administrativo que permite una elección, que en el caso sería entre la vía administrativa o la vía contenciosa, o sea, cuando el legislador señale de manera expresa que el medio de defensa establecido en el ordenamiento legal respectivo se puede hacer valer ya sea en la vía administrativa o en la vía contenciosa.

Lo anterior se desprende tanto de la doctrina como de la regulación actual de los recursos administrativos, basta ver lo que reglamenta el Código Fiscal de la Federación, en relación al recurso de revisión que menciona de manera expresa clara e indubitable, como regla general, que este medio de defensa es optativo puesto que, se puede elegir ya sea la vía administrativa o la vía contenciosa.

De dicho ordenamiento legal se desprende; que los actos que no sean resoluciones de trámite, sino aquellas considerados como resoluciones definitivas, personal, concreta y que cause un agravio al particular, pueden ser impugnados a través del recurso de revocación o, bien, del juicio contencioso, en los términos previstos en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación. En tal precepto legal se contempla la

opción de la interposición del recurso administrativo de revocación o del juicio contencioso.

El precepto legal en comento textualmente señala lo siguiente:

“Artículo 120.- La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Podemos concluir que todo acto administrativo se presume legal, sin embargo, tal presunción no evita que se produzcan irregularidades o vicios de ilegalidad y por ello los actos son susceptibles de impugnación, es decir, se podrán efectuar acciones, para demandar ante autoridad o los tribunales un conflicto que haya sido originado por un acto administrativo que se reputa como ilegal.

1.3 ACTOS ADMINISTRATIVOS Y ACTOS DE ADMINISTRACION

Los actos administrativos son creadores de una situación jurídica concreta y comprende a todos aquellos actos por los cuales se llevan a cabo todas las funciones del Estado, trascendiendo a la esfera de los particulares, es decir, aquellas por las que presta su servicio y las de orden y control de la acción de los particulares.

Ahora bien dentro de los actos de administración podemos señalar a aquellos que se relacionan con la aplicación y el funcionamiento de los estatutos legales de los empleados, así como los que regulan internamente actos y procedimientos de la administración, encaminados a lograr la eficiencia en su funcionamiento, siendo eficaces internamente sin producir efectos jurídicos frente a terceros, frente a los gobernados.

En esta clasificación se encuadran las circulares, instrucciones y disposiciones dictadas por autoridades superiores para la ilustración de una ley, interpretación o uso de facultades discrecionales. También medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de unidades burocráticas, como la indicación de las labores de cada uno de los empleados, la conducta que deberán tomar.

1.4 CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Doctrinalmente hay una diversidad de criterios en cuanto a la clasificación de los actos administrativos, dependiendo tanto del punto de vista que se adopte para su agrupación así como de lo complejo de la actividad de la Administración Pública, sus variados intereses y la finalidad que persiguen con su cumplimiento.(7)

Los tratadistas los han clasificado tomando en consideración.

I).- Su finalidad.

II).- Ambito de aplicación.

III).- Sujetos que intervienen, es decir las voluntades.

IV).- Los efectos jurídicos del acto y su contenido.

V).- Por su naturaleza.

VI).- Por la relación que tienen las voluntades con la ley.

I.- Por su la finalidad serán preliminares o de procedimiento, decisiones, resoluciones y de ejecución.

Los preliminares se componen por aquellos que son el medio para la realización de otro que constituyen el principal fin de la actividad administrativa, siendo antecedente del acto, es decir, la serie de actos

(7) Véase Andrés Serra Rojas, op cit., pág. 244

que preparen el camino para una resolución administrativa para la eficacia de las funciones de la administración.

Las decisiones o resoluciones son el primordial fin que realiza la administración pública, aquellas declaraciones de voluntad que crean situaciones jurídicas subjetivas, es decir, una declaración jurídica unilateral y ejecutiva, por medio de la cual administración tiende a crear, a reconocer, a modificar o extinguir situaciones jurídicas personales.

Los actos de ejecución tienen como objeto el cumplimiento forzoso del fin principal, las resoluciones o decisiones administrativas cuyo ejemplo más típico lo encontramos en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, ya que señala que las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

II.- Por el ámbito de aplicación se clasifican en internos y externos; los internos son considerados así aquellos cuya manifestación se da dentro de la propia administración pública, por lo que no producen efectos ante terceros, y los externos van dirigidos a los particulares por lo que trascienden la esfera de la administración formando parte importante de la actividad administrativa.

III.- De acuerdo a los sujetos que intervienen en su elaboración pueden ser simples o complejos. Un acto simple o unilateral, es aquel para cuya emisión únicamente interviene la voluntad de un solo órgano administrativo, sin que importe el número de las personas que intervienen en su preparación, y los actos complejos serán aquellos emitidos por dos o más órganos administrativos, concurriendo

voluntades públicas o privadas, encontrándose dentro de esta clasificación, aquellos donde las voluntades participantes en su creación, lo que buscan es producir un efecto jurídico determinado

En los actos colectivos también concurren voluntades en posición jurídica de igualdad, cuya unión den forma al acto administrativo.

En el acto unión participan varias voluntades sin un fin idéntico, teniendo por objeto colocar a una persona dentro de un estatuto de derecho e investirla de las circunstancias normativas generales ya establecidas.

Los actos colegiados para el maestro Andrés Serra Rojas. "Son los actos emanados de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos de un órgano colegiado, que se integra por la reunión de diversos entes públicos."⁽⁸⁾

IV.- Por los efectos que producen y su contenido se han clasificado en dos grupos, el primero reúne a los que aumentan las facultades, posibilidades o poderes de los particulares, dentro de los que se encuentran: la admisión, concesión, autorización, condonación y dispensa y por último la aprobación y el visto.

La admisión que tiene como objeto el permitir que un particular forme parte de una institución pública para que pueda participar de ciertos derechos o gozar de algunos servicios públicos.

La concesión se entiende como el acto por el que se le otorga a un particular, un nuevo derecho que le transfiere una facultad

(8) Andrés Serra Rojas, op. cit., pág. 247

administrativas en relación con un servicio público o explotación de un bien de la Nación.

La autorización, licencia y permiso no dan nacimiento a un derecho a favor de un particular, sino que, remueven simplemente un obstáculo, para ejercitar un derecho o un poder que pertenecía al beneficiado.

Al respecto el maestro Andrés Serra Rojas señala que "La autorización es un acto unilateral de la administración pública, el cual se otorga con relación a los servicios públicos, y por medio de ella la autoridad faculta a una persona pública o privada, para realizar un acto como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales, para el ejercicio de un desarrollo, en tanto que el permiso alude a levantar una prohibición. La licencia no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico para poder ejercitar un derecho conferido por el propio poder".⁽⁹⁾

La condonación es el acto administrativo por medio del cual se le concede la gracia a un particular de cumplir con una obligación que le es señalada por la Ley, por ejemplo en materia fiscal la condonación de un recargo o crédito fiscal, esta figura en materia de impuestos esta prevista en el artículo 39 fracción I y el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, que en la parte relativa establecen el primero que el Ejecutivo Federal mediante resoluciones generales podrá condonar eximir total o parcialmente el pago de contribuciones y accesorios.

(9) Andrés Serra Rojas, op. cit., pág.248

El segundo de los preceptos legales citado manifiesta que podrá la Secretaría de Hacienda condonar las multas por infracciones a disposiciones fiscales, procediendo solamente cuando las mismas hayan quedado firmes y no exista un acto conexo que sea materia de impugnación

Es pues "...la facultad que la ley concede a la autoridad hacendaria para declarar extinguido un crédito fiscal y, en su caso las obligaciones fiscales formales con él relacionadas."⁽¹⁰⁾

Con la aprobación la autoridad superior lo que hace es vigilar los actos emitidos por autoridades inferiores, es decir, se refiere a actos jurídicos válidos de autoridades que necesitan la anuencia de la autoridad superior.

Dentro del segundo grupo se encuentran aquellos que reducen o restringen la esfera jurídica de los particulares tenemos como primer concepto a la sanción consecuencia jurídica que acarrea el incumplimiento de un deber producido en relación con el obligado.

La expropiación que impone de manera coactiva la privación de propiedades de los gobernados.

Las ordenes administrativas que implican al administrado la obligación de dar, hacer o no hacer, según el caso podrán ser mandatos o prohibiciones.

Con la ejecución forzosa, obliga a obedecer a los particulares las disposiciones de la administración

⁽¹⁰⁾ Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal 2ª ed. Editorial., Harin, México D.F., 1993, pág177.

Las advertencias llaman la atención relacionada con el cumplimiento de obligaciones.

V.- Por su naturaleza se clasifican en materiales y jurídicos, los primeros no producen ningún efecto de derecho y sólo son relevantes si sirven de condición de un acto jurídico, es decir que significan la técnica, capacidad y estudio de los mismos a través de ciencia diferente a la jurídica.

VI.- Por la relación que tienen las voluntades con la ley se pueden clasificar en obligatorios o reglados y discrecionales.

Serán obligatorios o reglados cuando ejecutan la disposición legal, el cumplimiento de una obligación impuesta por una norma a la administración, al haberse realizado determinadas condiciones de hecho, es decir, que la ley establece la conducta del órgano administrativo, fija con exactitud la autoridad que será competente para actuar, si debe hacerlo y como ha de hacerlo, asentando las formalidades de la actividad concreta sin apartarse de la ley.

Por el contrario los actos discrecionales se dan cuando la Ley le da libertad a las autoridades para que tome una decisión si debe o no obrar, como debe actuar y cuando hacerlo, es decir puede escoger entre dos o más soluciones con el mismo valor legal, la más adecuada, sin que sea sinónimo de arbitrariedad por parte de la autoridad.

1.5 ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Como se ha dicho el acto administrativo produce efectos de derecho, y está constituido por una serie de elementos o circunstancias que la ley le exige dependiendo de los mismos su existencia y validez, elementos constitutivos de cuya irregularidad o falta de ellos surgen los vicios que lo destruyen o suspenden.

Es necesario entrar al estudio y análisis de los elementos esenciales que integran el acto administrativo y que la doctrina los ha señalado como:

El sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin, y la forma, aunque algunos autores los clasifican en tres grupos.

- A) Elementos Subjetivos: administración órgano, competencia, investidura y legitimidad del titular del órgano.
- B) Elementos objetivos: presupuesto de hecho, objeto causa y fin o motivo.
- C) Elementos formales: la declaración y la notificación.

Elementos subjetivos:

Implica que todo acto deberá emanar de una autoridad administrativa, que en el ejercicio de su función administrativa crea, modifica o extingue derechos y obligaciones, acto que debe producirse por un sujeto, que en este caso es el órgano administrativo que tenga dentro de sus atribuciones la competencia para hacerlo, bajo esta idea el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, señala lo siguiente:

“Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

“IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.”

Ahora bien la competencia en esencia es impersonal, la misma para todas aquellos funcionarios investidos del mismo empleo, independiente al individuo que en ese momento ocupe el cargo; existe antes de cualquier nombramiento y subsistirá aún en el caso de que el empleo quede vacante. Es decir, se contempla el conjunto de las facultades que la Ley otorga a determinadas autoridades, con el fin de establecer si su actuación se encuentra comprendida dentro de ellas, por lo que, si la incompetencia es la inexistencia de normas legales que faculden a la autoridad para la realización de determinadas atribuciones, luego entonces la competencia será la medida de la potestad asignada a cada órgano de la administración determinada por la norma, para realizar ciertos actos jurídicos a nombre de la Administración Pública.

La competencia se constituirá en razón de la materia, cuando se establece a favor de un órgano, determinados asuntos caracterizados por su objeto y contenido.

En razón del lugar o competencia territorial, se vincula a una demarcación que puede ser Nacional, Regional, Estatal Municipal o las Delegaciones en el caso del Distrito Federal, dentro de la que la autoridad puede ejercer la competencia material que se le ha conferido.

Finalmente por razón de tiempo, ya sea absolutamente o bien relativos, señalarse un plazo para resolver por ejemplo la disposición que de conformidad con el artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, para contratar, ejercer y autorizar empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, lo cual es posible únicamente por el tiempo de vigencia de dicha Ley.

De tal suerte que en un órgano administrativo deben concurrir todos los ámbitos de competencia para que al dictarse el acto administrativo, éste no se vea afectado en cuanto a su validez por incompetencia de la autoridad.

Ahora bien por lo que se refiere a la manifestación de la voluntad, en todo acto administrativo se deberá emitir dentro del marco legal, por la persona física que actúe a nombre de la autoridad, como titular o representante legal de la misma, quien ostente la investidura de las funciones del órgano, exenta de todo vicio, dolo, violencia o lesión, según la doctrina civilista que es retomada por el Derecho Administrativo, lo que es observado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en las fracciones VIII y IX del artículo 3° el cual menciona:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

“... ”

“VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

“IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;”

Al respecto podemos concluir que autoridad es aquella persona revestida con poder propio, con un mando que se desprende de la

función pública, con las limitantes que la propia ley le establece, sin que sea sólo quien decide sino también quien lo ejecuta, de acuerdo con las funciones que también le son conferidas.

Elementos Objetivos:

Dentro de esta categoría encontramos al presupuesto de hecho de los que García de Enterrias señal que "...son propuestos por la norma para que el acto pueda y deba ser dictado por la Administración."⁽¹¹⁾ La "Ley como imperativo abstracto conecta una cierta consecuencia jurídica a un tipo de hecho específico, precisamente y no a cualquiera, indeterminadamente."⁽¹²⁾

El objeto que es el contenido del acto, es decir, aquello sobre lo que incide, la declaración administrativa, la sustancia del mismo, consistente en crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la de satisfacer el interés general.

Debe ser posible que pueda ser materia del mismo previsto por ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable, real y expresarse de manera clara y precisa, para que el particular a quien se dirija este en aptitud de conocer su contenido.

El motivo serán circunstancias de hecho y de derecho que dan origen a la emisión del acto administrativo, se deberán citar el o los preceptos legales aplicables, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad tome en consideración para emitir un acto.

(11) Eduardo García de Enterrias y Tomas Ramón Fernández, op. Cit., pág.541.

(12) Ídem.

El fin del acto administrativo será cumplir con una utilidad pública, derivada de las normas jurídicas, para que no se persigan intereses distintos de los que justifiquen el acto.

Elementos Formales o expresión externa del acto administrativo.

En primer lugar tenemos el procedimiento administrativo, ya que el acto administrativo no podrá ser creado de cualquier manera sino que debe existir un procedimiento determinado, según dicho procedimiento creador del propio acto, para que las autoridades garanticen la legalidad de sus acciones frente a los administrados.

El procedimiento, es pues un cause necesario para la producción de actos administrativos, mientras que el proceso es la vía prevista en ley para darle seguimiento a las demandas realizadas por quienes solicitan justicia ante los Tribunales, con la finalidad de resolver alguna controversia originadas por actos o resoluciones administrativas.

Ahora bien el doctrinario Alfonso Nava Negrete, citado por el Magistrado Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, define al procedimiento administrativo como "...el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo. El procedimiento engloba todos los actos o procedimientos, pasos o formalidades que preceden a la formación definitiva del acto administrativo."⁽¹³⁾

La forma es la manera de expresar la voluntad de la autoridad que normalmente lo hará de manera escrita, puesto que así lo señala el

(13) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal*, Tomo I, México D.F., 2001, pág.85

artículo 16 constitucional, ya que solamente así se da la certeza de su producción y de la observancia del orden procedimental establecido.

Existe también la forma tácita manifestada ya sea por hechos o actitudes, dejando paso al silencio de las autoridades, en cuyo caso generalmente se entenderá que la instancia que presente un particular ante la autoridad transcurrido determinado tiempo la respuesta será en sentido negativo, tal es el caso en materia fiscal, según lo señala el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, tema que trataremos más adelante.

Por último para que todo acto administrativo pueda producir sus efectos jurídicos deberá ser notificado. En el caso de que deban notificarse personalmente, dado que la notificación es el medio legal a través del cual se da a conocer a las partes y a terceros el contenido de una resolución, ésta debe cumplir con las formalidades que para tal efecto señala la ley. El notificador de un acto administrativo está obligado a asentar razón de las circunstancias en que se lleven a cabo las diligencias de notificación, entendiéndose como un requisito que tiene que cumplir en el caso de que se trate de una notificación personal.

Las actas levantadas con motivo de las notificaciones deben contener una exposición pormenorizada de los hechos conforme a los cuales se hayan practicado las diligencias, entre los que deben señalarse que el notificador se constituyó en el domicilio indicado para tal efecto, cómo fue que se cercioró de que la persona que debía ser notificada vive o tiene su domicilio fiscal en el lugar en que ha de practicarse la diligencia; que una vez constituido en ese lugar, el notificador requirió la presencia de tal persona o de su representante legal, en su caso, que el

día anterior le dejó citatorio, o bien, cómo fue que verificó que en realidad era la persona a notificar; de lo acontecido durante la diligencia deberá levantarse acta circunstanciada, ya que sólo así se tendrán datos que permitan verificar que la persona con quien se entendió la diligencia es con quien debió hacerse, así como la hora en que se practicó la notificación.

1.6 REQUISITOS QUE SEÑALA EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION PARA EL ACTO ADMINISTRATIVO

En principio, todo acto administrativo debe cumplir con la garantía de legalidad que se encuentra consagrada en el artículo 16 constitucional y con dicha garantía la fundamentación, motivación y competencia, puesto que, todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente y constar por escrito donde se funde y motive la razón de su emisión, de dicho precepto se desprenden los requisitos constitucionales que deberán cumplir todos los actos emanados de cualquier autoridad y en cuya primera parte prevé:

"Artículo 16.-Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento."

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación prevé los requisitos que deben cumplir los actos administrativos:

"Artículo. 38 Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"I. Constar por escrito.

"II Señalar la autoridad que lo emite.

"III Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

"Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las

personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de las personas a la que va dirigido, se señalará los datos suficientes que permitan su identificación.

“Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, a demás, la causa legal de la responsabilidad.”

Tenemos así que todo acto administrativo, debe ser emanado de autoridad con facultad para hacerlo, por escrito, generalmente mediante oficio, dirigido al particular, en el que se indiquen las características del acto, sus límites, fundamento y motivación, la firma del funcionario emisor, el cual debe ser competente.

Deberá estar fundado, es decir, expresar con toda precisión el o los preceptos legales aplicables al caso concreto, aquellos que de conformidad al ordenamiento jurídico le permitan realizar el acto que va dirigido a un particular.

La motivación no es otra cosa sino que señalar las causas, razones y motivos legales que la autoridad toma en consideración para emitir determinado acto.

Existen criterios del Poder Judicial respecto de la motivación al respecto existe la siguiente tesis jurisprudencial:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. GARANTIA DE. Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los

razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.”

Tesis jurisprudencial 402 Apéndice 1917-1975. Tercer Parte Segunda Sala pp.667-668

La fundamentación será no sólo la invocación de los preceptos legales previstos en un código o disposición legal, sino que la autoridad debe citar el precepto legal en el que se apoya para la emisión de cualquier acto, de lo contrario dejaría en estado de indefensión a aquel particular, a quien va dirigido, es necesario e indispensable hacerle saber al efecto, tanto los fundamentos legales como motivos, puesto que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime conveniente.

1.7 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto administrativo está destinado a la producción de efectos, por lo que una vez emitido, debe ser acatado, obligadamente por el particular a quien va dirigido así como por los terceros que se ven involucrados.

Como ya se dijo el acto administrativo crea, transmite, reconoce, modifica o extingue derechos y obligaciones, de carácter personal e intransmisibles. Esta idea se desprende para identificar con exactitud a la persona a quien afecta de manera directa, clara o bien con la generación de un derecho.

Los efectos que produce son oponibles a terceros, y desde luego ante el órgano que emite el acto, entendiéndose como tercero a aquella persona con un derecho que se vería afectado si se realizara dicho acto, siendo limitado a la actividad administrativa, es pues quien tiene un derecho anterior que se vería afectado por un acto administrativo.

El Estado esta obligado a respetar las situaciones jurídicas creadas al amparo de la legislación administrativa, puesto que cualquier determinación que afecte dichos derechos, contraría el artículo 14 de nuestra Constitución.

La oposición administrativa crea la defensa para los terceros perjudicados por actos de la Administración Pública.

Por ejemplo el Código Fiscal de la Federación señala que tercero será aquel que afirme tener derecho a que los créditos a su favor sean

cubiertos con preferencia a los del Fisco, según versa artículo 128 del propio ordenamiento.

Ahora bien para que todo acto administrativo produzca sus efectos deberá reunir todos sus elementos legales de validez.

El efecto más importante relacionado con los particulares es que tanto derechos como obligaciones que son generados tienen un carácter personal e intransmisibles

CAPITULO II PERFECCIONAMIENTO E IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

2.1 PERFECCIONAMIENTO, VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En este capítulo hablaremos de los procedimientos administrativos, el de creación de los actos administrativos ejecución de los mismos y los de impugnación.

“La voluntad administrativa se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida de lo jurídico de un cause, sirviendo para ello el procedimiento administrativo, que es el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. De este modo se llega a la producción de la voluntad administrativa, que es una garantía del administrado. Con ello se trata de conseguir dos finalidades: La eficacia máxima de la actividad administrativa, y la protección jurídica de los derechos e intereses de la administración. (14)

Podemos decir que la preparación del acto administrativo, proporciona a la administración elementos para la formación, eficacia y la ejecución estricta del acto.

Ahora bien, como se dijo en el capítulo anterior los actos administrativos producen sus efectos, sin embargo, para que ello suceda es necesario que reúna los elementos legales, de validez para que sea un acto perfecto y eficaz, es decir que quede debidamente integrado en sus componentes.

(14) Andrés, Serra Rojas, op. cit., p. 274

Siendo válido aquel acto elaborado de conformidad a un ordenamiento legal en vigor, existiendo así una presunción de legalidad, consistente en que dicho acto se emitió conforme a derecho, que una serie de actos iniciados a través de la orden de una autoridad administrativa por escrito, a la que se suman una serie de actos, llamados provisionales, llegando al resultado final al que se le llamara acto administrativo definitivo, por lo que estaremos en presencia de un acto administrativo perfecto.

Un acto eficaz es aquel que puede ser cumplido aun en contra de la voluntad del gobernado, a quien va dirigido, por lo que la autoridad podrá hacer efectivos todos los efectos legales de dicho acto sin recurrir a otra autoridad para ello, vinculándose así a su ejecutividad.

Sin embargo, puede un acto ser válido pero no eficaz, cuando es sujetado a una condición o un plazo, no sea notificado al interesado o tenga que ser aprobado por otro órgano y éste no lo haga.

Con relación a lo anterior de los artículos 8 y 9, de la Ley de Procedimiento Administrativa del Distrito Federal, se desprende que el acto administrativo es válido sino ha sido declarado inválido por autoridad competente o el Tribunal Contencioso Administrativo.

Que será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación siempre que se realice de conformidad con las disposiciones de la Ley, o de que se configure el llamado silencio de las autoridades.

2.2 EJECUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La perfección, validez y eficacia le dan al acto administrativo la condición de ser ejecutivo, es decir, la posibilidad de producir sus efectos.

Todo acto administrativo es ejecutorio. "La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado. Se trata de la ejecución forzada para ello la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general." (15)

El acto administrativo podrá ser cumplido espontáneamente realizando voluntariamente la exigencia de la autoridad, sin embargo, puede suceder que el particular se niegue a cumplir con la exigencia de la autoridad por lo que se hace necesaria la coacción, interviniendo la autoridad con la facultad de ejecución coactiva.

Los órganos administrativos cuentan para el cumplimiento de los actos que emiten, medios efectivos para su realización, se puede afectar con la colaboración del, administrado o mediante ejecución forzosa, a esta última se le conoce en México como la facultad económica coactiva, regulada en el Código Fiscal de la Federación con el nombre de procedimiento de ejecución, regulado en sus artículos del 145 y siguientes.

Todo acto cumplido voluntariamente, encuentra en la legislación los procedimientos coercitivos, para llevarlos a cabo, siendo la acción de oficio o ejecución forzosa consecuencia de la ejecutoriedad del acto administrativo.

La Administración Pública tiene esa facultad para dictar resoluciones sin que intervenga el Poder Judicial, aun cuando afecte intereses privados.

Doctrinalmente se han señalado como medios de ejecución a la coacción directa, la coacción indirecta y la ejecución subsidiaria, la primera se aplica a prestaciones que directamente debe realizar el gobernado, en la segunda se aplican sanciones para que el gobernado se vea forzado a dar cumplimiento con el acto administrativo. La subsidiaria es aquella que se da cuando se efectúa por la Administración o encomendada por ella a un tercero, con cargo al obligado.

Así pues el acto administrativo implica un cambio en la situación jurídica llevada a cabo en su ejecución. De tal suerte que al acto administrativo al ser eficaz y perfecto tiene la posibilidad de ejecutar o exigir lo que en él está mandando u ordenando la autoridad, que puede realizar por sí misma como una autotutela, puesto que sin la intervención de otras autoridades se ejecuta o exige el acto a los gobernados, disponiendo de los medios que utilizarían los particulares ante otros particulares.

En materia fiscal podemos hablar del procedimiento administrativo de ejecución

2.3 EXTINCION Y REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos se extinguen por diversas circunstancias, como el cumplimiento, ejecución forzosa, rescisión, prescripción, también debe preverle la caducidad por perdida de facultades para administrar por parte de la autoridad.

El cumplimiento se da cuando voluntariamente el particular realiza sin que exista coacción alguna, surtiendo así el acto todos sus efectos legales.

La ejecución forzosa o posibilidad que tienen las autoridades de ejecutar el acto por si misma aun cuando exista resistencia por parte de las personas afectadas, teniendo la facultad de imponer la obediencia general pues si no podría ejecutar los fines a su cargo.

“El procedimiento económico-coactivo es aquel a través del cual el Estado ejerce su facultad económica-coactiva, es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer el derecho.”⁽¹⁶⁾

En materia fiscal, para hacer efectivos los créditos que tiene a su favor el fisco utiliza la facultad económico-coactiva, que está regulada en el Código Fiscal de la Federación, con el nombre de procedimiento administrativo de ejecución, cuya finalidad es la de recaudar el importe de un crédito fiscal que no ha sido satisfecho en forma voluntaria por el contribuyente, desarrollándose a través de una serie de actos

(16) Rodríguez Lobato, Raúl, op. cit., p.237

procedimentales, los que se pueden clasificar en actos de iniciación, de desarrollo del procedimiento, actos de coerción y actos de conclusión del procedimiento.

Los actos de iniciación se dan cuando el deudor de un crédito fiscal no ha pagado voluntariamente, la oficina de Hacienda que determinó dicho crédito emite una resolución, conocida como mandamiento de ejecución, en la que se ordena requerir al contribuyente para que acredite el pago en la propia diligencia de requerimiento, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se le embargaran bienes suficientes para garantizar tanto al crédito como sus accesorios legales.

Por los actos de desarrollo del procedimiento, entenderemos que son aquellos encaminados a obtener la consecución del resultado pretendido con el procedimiento.

En este procedimiento administrativo de ejecución se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente para de esa manera asegurar el interés fiscal cuando se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, se desaparezca o se ignore su domicilio, asimismo cuando una vez iniciadas las facultades de comprobación, desaparezca el contribuyente o exista un riesgo inminente de que oculte o dilapide sus bienes.

También cuando el contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad en donde se acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales obligadas, así como cuando el crédito no sea exigible pero este determinado por el contribuyente o la propia autoridad en el ejercicio de

sus facultades de comprobación, cuando a su juicio exista el peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a su cumplimiento. La autoridad trabara embargo precautorio hasta por un monto equivalente al de la contribución o contribuciones determinadas incluyendo los accesorios.

Si el pago lo hiciere el contribuyente dentro de los plazos legales éste no estará obligado a cubrir los gastos que sean originados por la diligencia y se levantara el embargo.

La autoridad que practique el embargo precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones del embargo, si la autoridad requiere al obligado, para que dentro del término de tres días desvirtúe el monto de embargo precautorio, transcurrido dicho término sin que lo hubiese hecho el embargo quedará firme.

Ahora bien en caso de no satisfacer el interés Fiscal, podría practicarse embargo sobre nuevos bienes, por medio de nuevo procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando no se produzca la prescripción.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución debe ser seguido por la autoridad al pie de la letra, puesto que de no ser así, puede violentar los derechos del contribuyente, por eso el Código Fiscal de la Federación, establece que el recurso de Revocación procede contra aquellos actos dictados dentro del proceso administrativo de ejecución, que no se ajusten a la letra de la Ley.

• “El procedimiento administrativo de ejecución, tiene bajo este esquema, un sistema de tutela o de vigilancia por parte del contribuyente, (sic) muy exacto.”(17)

La prescripción en materia fiscal opera tanto para el contribuyente como para la autoridad ya que según lo reglamentan los numerales 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación, los créditos fiscales se extinguirán por el transcurso de cinco años igualmente la obligación para que las autoridades devuelvan las cantidades pagadas indebidamente, prescriben en los mismos términos que los créditos fiscales.

La caducidad se debe entender como la pérdida de un derecho por la inactividad de un periodo de tiempo fijado por la ley para poder ejercitarlo, en materia fiscal se extinguen las facultades de la autoridad Hacendaria, para que determine contribuciones omitidas y accesorios, imponer sanciones por infracciones, en un plazo de cinco años, sin embargo, el propio ordenamiento prevé casos específicos en los que la caducidad operará a los tres y diez años.

La revocación es una forma de extinción del acto administrativo deja sin efectos un acto válido, perfecto que no ha agotado sus efectos, dicha revocación debe ser decidida por una autoridad competente en ejercicio de sus facultades; debe estar prevista en Ley; se emite de oficio nunca a petición del interesado, sin que por ninguna circunstancia cause perjuicio a los derechos del particular, obedece a una causa de interés General.

La revocación hace cesar los efectos de un acto válido, porque así le conviene a quien lo produjo.

(17) Silva Meza Héctor, “El recurso de Revocación en el Código Fiscal de la Federación.” Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo I, México D.F., 2001, pág.245

2.4 MEDIOS DE DEFENSA

Todo administrado tiene el derecho a que los actos administrativos sean sujetos en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, que se verifiquen por los órganos competentes, de conformidad con las formalidades y motivos fijados por las leyes, persiguiendo el propio fin que ellas mismas señalen.

Asimismo tienen el derecho a ser escuchados por las autoridades administrativas previa o posterior a la emisión de un acto administrativo. En México se han adoptado ambos criterios, en algunos casos reconociendo la instancia administrativa de inconformidad o de oposición o simplemente la instancia administrativa les da la posibilidad de oírlos y hacerlos partícipes de los procedimientos administrativos.

Existen medios directos e indirectos para que los gobernados protejan sus derechos, dice el maestro Gabino Fraga, señala lo que serán medios indirectos "...aquellos que consisten, principalmente, en la garantía que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficacia, el control que la autoridades superiores tienen sobre las que le están subordinadas." (18)

Que los medios directos "...están destinados en forma directa a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o su oportunidad, la actuación de que el particular se queja." (19)

(18) Gabino, Fraga, *op. cit.*, p. 435

(19) ídem

*Dentro de estos últimos podemos encontrar a los recursos administrativos, es decir, que los medios de defensa plenamente conocidos son los recursos administrativos y el juicio contencioso.

Al respecto es de señalarse que "...unos son medios de defensa oficiosos, otros son medios de defensa contenciosos; sería bueno recordar que los medios de defensa oficiosos son aquellos en los que aparece la propia administración revisando sus propios actos o instancias del propio contribuyente; en este caso a diferencia de los medios de defensa contenciosos en los que en el procedimiento Contencioso Administrativo, ya aparece también tres partes." (20)

Estas tres partes de referencia son: el contribuyente, la autoridad y un órgano jurisdiccional como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así tenemos que en materia fiscal el Código Fiscal de la Federación, nos señala como medios de defensa al recurso de revocación y al juicio contencioso administrativo.

* (20) Silva Meza, Héctor, op. cit., pág. 243.

2.4.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO, SU CONCEPTO, CLASIFICACION, ELEMENTOS Y EFECTOS.

Como se ha dicho anteriormente todo acto de la administración pública debe estar debidamente fundado y motivado, de tal suerte que debe de sustentar sus actuaciones frente a los particulares en la legalidad de sus acto, pero no siempre se ajustan precisamente a los ordenamientos en que se funda, por diversas circunstancias, existiendo así la necesidad de un procedimiento administrativo de impugnación, conocido como recursos administrativos, por medio de los cuales podrá lograrse la nulidad de los actos o resoluciones administrativas dictadas violando la ley al caso aplicable.

Este medio de impugnación viene siendo un reconocimiento a la garantía de audiencia en defensa frente a la actuación de las autoridades administrativas, dando origen a una controversia entre estas y administrados, con la finalidad de que la autoridad revoque o modifique el acto de forma favorable al particular.

El Licenciado Sergio Martínez Rosaslanda, Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, lo define de la siguiente manera:

“El recurso administrativo es un medio de defensa propiamente dicho, que se hace valer dentro de la esfera de la autoridad administrativa para que ésta tenga la oportunidad legal de reexaminar su acto administrativo a la luz de los argumentos hechos válidos por el recurrente y además tiene la posibilidad de enmendar, llegado el caso, el acto administrativo.” (21)

(21) Martínez Rosaslanda, Sergio, *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal*, T. I, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2001, pág. 185.

"Todo recurso ha sido creado con la finalidad de hacerle más fácil a los particulares la defensa de sus derechos, es decir, que es una facultad del administrado para exigir a las autoridades que sujeten su funcionamiento a las leyes establecidas, como un medio de control de legalidad sobre actos administrativos.

El profesor Emilio Margáin Manautou los ha clasificado en atención a la autoridad ante quien se interpone, señalando tres clases, aquellos promovidos ante la autoridad que emite el acto, el que procede ante el superior jerárquico y aquellos de los que conoce comisión o dependencia especial. (22)

El Recurso de Revocación, que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, también puede ser clasificado como el primero de los casos indicados, puesto que la Ley señala que dicho recurso se presentará ante el superior jerárquico, de la autoridad emisora, salvo en el caso que quien haya emitido el acto o resolución, lo sea el titular de dicha dependencia, en cuyo caso será él mismo quien resuelva.

Un claro ejemplo del segundo supuesto es el recurso de inconformidad que procede ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, donde las autoridades competentes para conocer y dar una resolución, en contra de las que dicten los jefes Delegacionales del Instituto serán los Consejos Consultivos Delegacionales del mismo y, el Consejo Técnico resolverá sobre los recursos interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su

(22) Véase Margáin Manautou, Emilio, El Recurso Administrativo en México, Ed 6ª, Editorial Porrúa, México D.F., p.35

competencia.. y podrá atraer para su conocimiento y resolución los que considere de importancia y trascendencia.

En el caso del recurso de Inconformidad previsto en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se encuadra dentro del tercer hipótesis, puesto que, se promueve ante la Comisión de Inconformidades y de Valoración, que se encuentra integrada de forma tripartita, con un miembro del Gobierno, uno de los patronos y otro de los trabajadores cada uno con su respectivo suplente, es decir un órgano especial.

Atendiendo a quien lo interpone se clasifica por el interés legítimo directo, cuando lo hace el titular de los derechos que se ven afectados por la resolución que emita la autoridad, y será indirecto cuando lo interponga aquella persona que tiene intereses legítimos indirectos afectados por el acto administrativo.

Por el objeto perseguido se ha clasificado en recursos de reconsideración, revocación, de revisión o de inconformidad. Con el primero se pretende que la autoridad juzgue nuevamente el acto, con el segundo dejar sin efectos el acto recurrido, con el tercero que se realice un nuevo examen para su corrección y, con el último se manifiesta desacuerdo con dicho acto.

En cuanto a la materia la doctrina manifiesta que los recursos se establecen en los que se impugnen resoluciones regidas por el derecho público y por derecho privado, sin embargo, como manifiesta Margáin Manautou, "...si la administración celebra contratos con particulares

(civiles), está admitiendo someterse a la jurisdicción de las autoridades judiciales. " (23)

Por lo que hace al ordenamiento que lo establece se dice que puede ser por una ley o por un reglamento, siempre que este último tenga como finalidad aclarar las disposiciones de la ley o posibilitar la aplicación práctica de la misma, por lo que si la ley no previene un recurso administrativo, el reglamento expedido para detallar la ley no podrá establecerlo, a menos que se entienda como opcional, puesto que de otra forma implicaría la creación de un medio de defensa no establecido por ley alguna, limitando indebidamente los medios de impugnación otorgado por otros ordenamientos jurídicos jerárquicos como el establecido por el Código Fiscal de la Federación.

Por su naturaleza serán obligatorios y optativos, los primeros deben cumplir con la regla de que antes de acudir al juicio contencioso administrativo se deberá agotar, es decir obtener previamente una resolución y posteriormente sino satisface los intereses del recurrente, realizar acción en la vía contenciosa administrativa. Si las leyes no establecen el agotamiento del recurso, sino que le dan la opción de agotarlo o acudir al juicio contencioso, estamos en presencia de los recursos optativos.

Al respecto podemos decir que sólo será optativo la interposición del recurso si éste se encuentra previsto en una Ley formal, pero no en un reglamento de ejecución, es decir, los que tienen como finalidad detallar y aclarar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y, si lo establece debe entenderse como opcional para el afectado, porque de lo contrario sería un medio de defensa no instituido por la ley que se

(23) Margáin Mnanoutou, Emilio, op. cit., p.39

reglamenta, restringiéndose así los medios de mayor jerarquía, como lo es, el Código Fiscal ya citado.

Ahora bien el que exista una resolución que se expide en contra de un particular, no significa que eso sea suficiente para impugnarse, puesto que debe reunir ciertas características, como el ser definitiva cuando la autoridad no pueda modificar su propia resolución.

Personal y concreta, que el recurso no se agote ante resoluciones de carácter general, abstracto e impersonales, porque no ocasiona perjuicio inmediato o concreto, sino hasta su aplicación siendo hasta entonces cuando se expide una resolución a cargo de determinado particular.

Deberá causar un perjuicio o que lesione un interés legítimo y directo del particular que recurre.

Que sea una resolución por escrito, aunque existen las derivadas de la negativa ficta, representante del silencio de las autoridades.

El que sea nueva significa que no haya sido materia de una anterior dirigida a la misma persona, que no sean actos consentidos, expresa o tácitamente, o materia de un recurso pendiente de resolver.

Otro requisito es el término dentro del cual se debe interponer. El Código Fiscal de la Federación, señala cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto impugnado o aquel en que manifieste haber tenido conocimiento el recurrente.

Se debe hacer el señalamiento de la autoridad ante la que se presentará, en caso de omisión el recurso se hará valer ante el titular de la dependencia de que se trate, quien señalará quien conocerá resolverá dicho recurso, siempre y cuando la facultad sea delegable, de conformidad con el reglamento interior de esa dependencia.

En materia fiscal se hará valer ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la autoridad que emitió o ejecuto el acto, podrá hacerse enviando por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el recurrente lo realice desde el lugar donde reside.

Las pruebas son otro requisito y en cuanto a su admisión si lo que se busca es atacar parcial o totalmente una resolución, debe recibir las ofrecidas por quien recurre, las que para su procedencia tendrán que ser idóneas, porque así el interesado demostrará lo erróneo de la resolución impugnada, estando la autoridad obligada al análisis de todas en forma pormenorizada, sin que sea suficiente el referirse a ellas de manera global en una declaración general.

Después del ofrecimiento viene como elemento el plazo en que se debe resolver el recurso una vez desahogadas las pruebas.

Señala al respecto el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, que quien promueva deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso: Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Cuando las pruebas documentales no obran en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de

documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

En todo recurso se debe emitir una resolución y notificarla en un término, el citado ordenamiento señala que deberá hacerse en un término de tres meses, sino el particular esta en la libertad de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o esperar a que la autoridad emita la resolución por escrito, el silencio significa que se confirma la resolución recurrida.

Por último tenemos que el interesado si la sentencia le resulta adversa está en libertad de acudir vía de amparo indirecto ante los Tribunales Colegiados de Circuito, del Poder Judicial de la Federación.

2.4.2 CONTROL JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVO

Tanto en el derecho administrativo como en el derecho fiscal se da el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con los recursos administrativos, aunque son insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados, ya que no existe la imparcialidad necesaria, para considerar al propio acto o al de un inferior como ilegal y dejarlo sin efectos, por lo que, es necesario considerar la existencia de órganos diferentes e independientes, que mediante procedimientos, puedan juzgar y decidir, sobre controversias que se den entre particulares y administración.

Dicho control jurisdiccional de los actos administrativos dio lugar al nacimiento del llamado Contencioso Administrativo, surgiendo la jurisdicción administrativa, potestad que tiene la Administración Pública para decidir sobre reclamaciones ocasionadas por los actos administrativos, surgiendo así en nuestro país el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a dicho órgano encontré una definición del mismo que a la letra dice:

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México.”⁽²⁴⁾

⁽²⁴⁾ <http://www.tff.gob.mx/tffedel.html>.

El Licenciado Raúl Rodríguez Lobato manifiesta. "Las autoridades jurisdiccionales administrativas pueden ser una dependencia del órgano del Estado que tiene a su cargo la ejecución en la esfera administrativa de las leyes tributarias, o un tribunal administrativo dotado de plena autonomía. La primera concede y resuelve los recursos administrativos en tanto que la segunda los juicios administrativos." (25)

De lo anterior podemos concluir que debe existir un control de legalidad sobre los actos de la autoridad administrativa y, una manera de hacerlo es a través de los medios de defensa legales, que otorguen la oportunidad de nulificar los actos emitidos por las autoridades, violando las leyes aplicables o realizando una mala aplicación de las mismas. Dando lugar a los medios de defensa que se hacen valer ante la autoridad administrativa emisora del acto reclamado, o bien, en el caso de la justicia delegada, realizando acciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desarrollada a través del procedimiento que se encuentra regulado por el capítulo II, del Código Fiscal de la Federación, específicamente en los artículos 197 y 263.

Por último tomando las palabras del Licenciado Héctor Silva Meza, "El recurso administrativo de revocación, al igual que el juicio contencioso que establece el Código Fiscal de la Federación, son medios de defensa a través de los cuales se va a vigilar, exclusivamente, la legalidad de los actos o de las resoluciones administrativas, todos los actos y resoluciones administrativas, ya sabemos deben estar siempre acordes con los elementos que establezcan nuestras leyes." (26)

(25) Rodríguez Lobato Raúl, op. cit., pág. 200
(26) Silva Meza, Héctor, op. cit., pág. 244, 245

2.4.3 EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN CUANTO A SU PROCEDENCIA, FORMULACION, TRAMITE Y RESOLUCION, EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.'

La primer cuestión a plantear en el presente punto, es el saber contra que actos procede el recurso administrativo de revocación, es decir, cuales son los actos, resoluciones, contra las que podemos interponer dicho recurso.

Señala el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, que contra actos dictados en materia federal se podrá interponer el recurso de revocación, siendo procedente contra resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que; determinen contribuciones accesorios o aprovechamientos; nieguen devolución de cantidades procedentes; sean dictadas por autoridades aduaneras y las de carácter definitivo que le causen agravio al particular

“Son resoluciones definitivas, que emite la autoridad fiscal federal, las que pueden ser combatidas a través del recurso administrativo de revocación.” (27)

También procede ese recurso contra aquellos actos de autoridades fiscales que: exijan el pago de créditos fiscales cuando se alegue que se han extinguido o que el monto sea inferior y el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora. Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución y como se dijo anteriormente, la autoridad no se haya ajustado a derecho y, se alegue que no está emitido conforme a las Leyes.

(27) Silva Meza, Héctor, op. cit., pág. 244.

Ahora bien este recurso será optativo para el interesado interponerlo o acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El escrito de interposición del recurso se deberá presentar ante al autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o la que emitió o ejecute o trate de ejecutar el acto que se impugna, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación, salvo cuando se interponga por que no se ajusto el procedimiento administrativo de ejecución a la ley, las violaciones cometidas antes del remate se podrán hacer valer en cualquier tiempo, antes de que se haga la publicación de la convocatoria de la primera almoneda.

En caso de valuación de los bienes, cuando o terceros acreedores que no están de acuerdo con tal valoración podrán interponerlo dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación personal del avalúo practicado.

En cuanto a su formulación, deberá ser por escrito que contenga el nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestando registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad.

Señalar a la autoridad a la que se dirige el propósito de la promoción, la resolución o acto que se impugna, expresando los agravios que le cause la resolución o acto, así como las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate, si al interponer un recurso se hace ante autoridad incompetente, ésta lo debe turnar a la que sea competente.

En caso de incumplimiento con los primeros cuatro, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término, se tendrá por no interpuesto el recurso.

Si se tratare la omisión de la expresión de agravios, la autoridad desechará el recurso, sino señala el acto que impugna se tendrá por no presentado, si la omisión se da en relación al señalamiento de hechos controvertidos perderá el derecho a señalarlos, si fuese el incumplimiento en relación a las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

Al escrito del recurso se deberá acompañar; los documentos que acrediten su personalidad, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada.

Documento en que conste el acto impugnado y su constancia de notificación, excepto cuando se declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que esta se hizo.

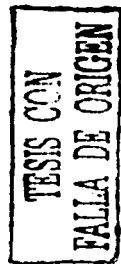
Cabe hacer la siguiente mención, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; señala que el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió en sentido negativo e imponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, o esperar a que se dicte la resolución, por lo que

se concluye la existencia de impugnar mediante el Recurso de Revocación las resoluciones que se deriven del silencio de las autoridades, confirmándose con la interpretación del artículo 123 de dicho Código, en cuya fracción III, señala que quien promueva deberá acompañar al escrito de interposición, las constancias de notificación a excepción de cuando se trate de la Negativa Ficta, sin embargo, esta posibilidad no es muy practica, puesto que al hacer valer el recurso ante la propia autoridad que no dio respuesta a la petición o instancia, no es garantía de que resolverá dicho recurso.

Al respecto la Tesis: aislada número I.13o.A.5 la cual se puede ver en la Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, de mayo de 2001, en la página: 1183, señala lo siguiente:

NEGATIVA FICTA REGULADA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO PUEDE SER RECLAMADA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA Y AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

Tomando en cuenta la regulación de la negativa ficta en el Código Fiscal de la Federación, así como diversas opiniones doctrinales se llega a la conclusión de que la negativa ficta es una ficción legal de efectos exclusivamente procesales y, por lo tanto, no constituye un verdadero acto; es una ficción cuyo fin está encaminado a la apertura de la vía del contencioso administrativo en beneficio del particular, superando los efectos de la inactividad de la administración, ya que su configuración produce el efecto de sujetar al recurso o al juicio a la autoridad omisa. En este tenor, al ser una técnica procesal específica que solamente opera en el contencioso administrativo, resulta inconcuso que no es posible acudir al juicio de amparo por la vía



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

indirecta para reclamar la negativa ficta, sino que debe de agotarse previamente, sin excepción alguna, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la vía del recurso o directamente y, de no ser así, se actualiza la causa de improcedencia de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en atención a que no se ha cumplido con el principio de definitividad.”
(lo subrayado es nuestro).

De la anterior transcripción podemos interpretar que si es posible la impugnación de una negativa ficta mediante el Recurso de Revocación, sin embargo, desde mi punto de vista muy particular considero que, cuando un particular desconoce una resolución así como su fundamento y su motivación, se encuentra desamparado para combatirla, por lo que si de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, será hasta la contestación de la demanda de nulidad cuando la autoridad dará a conocer los fundamentos y motivará su actuación, momento en que el particular tendrá conocimiento de los mismos, luego entonces es hasta ese momento en el que podrá combatir jurídica y eficazmente la resolución que le fue desfavorable.

No debe impugnarse ante la propia autoridad administrativa, porque, si ésta no ha resuelto la petición formulada por el particular dentro del término establecido por la Ley, lo mismo puede dejar de resolver continuamente las subsecuentes promociones que le sean planteadas por el particular, causándole un daño mayor

En el año de 1991 con relación al planteamiento de si es o no procedente impugnar la negativa ficta ante la propia autoridad, el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito al respecto, por

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

unanimidad de votos en el juicio de amparo número 394/91, se pronuncio así:

**"NEGATIVA FICTA, NO PROCEDE SU
IMPUGNACION ANTE LA PROPIA
AUTORIDAD QUE INCURRIO EN LA.**

Siendo la negativa ficta una ficción jurídica creada por el legislador en virtud de la cual, cuando una petición, instancia o recurso fiscal instaurado por un particular no es resuelto en un plazo de cuatro meses (artículo 37 del Código Fiscal de la Federación), se entiende resuelto negativamente y tiene como finalidad dejar al particular en aptitud de combatir por los medios legales dicha resolución, en esas circunstancias, ante la presencia de una resolución negativa que se considera acto definitivo de la autoridad, el único medio de impugnación lo es a través de la instauración del juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, varias son las razones que permiten sostener la anterior afirmación, dos de las cuales son jurídicas por derivar expresamente de la ley y la tercera es de índole práctico, a saber: a) de la interpretación sistemática de los artículos 37 y 207 del Código Fiscal de la Federación, se obtiene que la demanda debe presentarse al Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación del acto impugnado, excepto en el caso mencionado en que expresamente se previene que, en tratándose de negativa ficta el interesado podrá interponer la demanda cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa, en este aspecto, es de considerarse que una resolución de negativa ficta nunca es realmente notificada al particular y, por este motivo, el Código Fiscal de la Federación exime del plazo de cuarenta y cinco días para promover la demanda ante el tribunal, b) por otro lado, resulta lógico

cuestionar el hecho de que es difícil impugnar una resolución que se desconoce y, por la misma razón, se desconoce también su fundamento y su motivación, encontrándose indefenso el particular para combatirla; sin embargo, esta situación se encuentra resuelta por el propio Código Fiscal de la Federación. En cuyo artículo 210 concede al demandante el derecho de ampliar su demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surte efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, lo anterior es evidente, toda vez que en la contestación de la demanda de nulidad la autoridad fundamentará y motivará su actuación y hasta entonces el particular conocerá dichos fundamentos, y es hasta ese momento en el que podrá combatir jurídica y eficazmente la resolución que le fue desfavorable. Finalmente, una razón práctica que hace concluir que la impugnación de este tipo de resoluciones no pueda hacerse valer ante la propia autoridad administrativa, lo es el simple hecho que al no haber resuelto la petición formulada por el particular dentro del término legalmente establecido, bien puede igualmente dejar de resolver indefinidamente las subsecuentes promociones que aquel le haga, ocasionándole un perjuicio mayor, lo que hace necesario por un solo principio de seguridad jurídica, que la impugnación correspondiente a una resolución negativa ficta se haga ante una autoridad diversa de la administrativa, que no es otra más que el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que se corrobora con la regulación legal que de tal figura jurídica así como de su impugnación mediante el juicio anulatorio, hace el ordenamiento tributario federal.”

En el recurso serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesional a cargo de las autoridades mediante absoluciones de posiciones. las documentales que ofrezcan, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del

recurrente los originales y el dictamen pericial, en su caso, si la autoridad tiene indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir la presentación del original o copia certificada.

Si éstas no obran en poder del recurrente, o no pudo obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando esta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición bastara con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos.

Al existir pruebas supervenientes podrán ser presentadas siempre que no se haya dictado la resolución.

La confesión expresa del recurrente hará prueba plena, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; sin embargo, si contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo probarán que, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no la verdad de lo declarado o manifestado.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“El recurso administrativo de revocación, es un recurso de interposición optativa, es decir el contribuyente afectado por una

resolución o un acto de autoridad, puede a su propio juicio y de acuerdo con sus propios intereses optar por interponer el recurso de revocación o en su lugar acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, interponiendo el juicio contencioso administrativo." (28) *

La autoridad tiene un término que no debe exceder de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso, para dictar resolución y notificarla. Ya que si no lo hace el silencio de la autoridad después de dicho término, significará que se ha confirmado el acto administrativo recurrido, en cuyo caso el recurrente podrá decidir si espera la resolución expresa o impugnar la presunta confirmación del acto, en cualquier tiempo.

Toda resolución que ponga fin a un recurso administrativo deberá estar debidamente fundada y motivada, es decir, que la autoridad tiene la obligación de expresar las normas aplicables, y los hechos que hacen que el caso encuadre en las hipótesis normativas aplicables. Razonar el contenido del acto autoritario, manifestando las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que encuentra la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal, refiriéndose a todas las causales de ilegalidad expuestas por quien recurre, puesto que tal omisión lo volvería ilegal.

Están obligadas las autoridades a examinar todas las pruebas ofrecidas, así como señalar si son o no pertinentes y el valor de cada una de ellas ante el acto reclamado, si se dejan de examinar las pruebas se dejará en estado de indefensión al recurrente incurriendo así en un vicio formal que trae como consecuencia la nulidad de la resolución.

(28) Silva Meza, Héctor, op. cit., pág. 253.

La autoridad no podrá omitir nada que sea parte de la litis, sin dejar de examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer, porque de lo contrario vuelve ilegal el acto, pero tampoco deberá ir más allá de lo expuesto tanto en el acto recurrido, como en los agravios hechos valer, por lo que no podrá ni mejorarse, cambiarse o darle fundamentación y motivación al acto impugnado.

Como todo acto administrativo, para que pueda surtir sus efectos legales, deberá estar emitida por autoridad competente, puesto que no toda autoridad está autorizada o tiene la competencia para resolver recursos administrativos.

La autoridad al emitir la resolución debe fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer, aunque la autoridad tiene la facultad de invocar hechos notorios; si uno de los agravios es suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastara con el examen del mismo.

También podrá corregir errores de los preceptos citados y que se consideren violados, examinar en su conjunto los agravios y demás razonamientos del recurrente, pero sin que cambie los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, debiendo fundar los motivos por los que considero ilegal el acto y precisar el alcance de la resolución.

Si quien recurre al impugnar un acto administrativo lo hace parcialmente, la resolución que se emita no podrá revocar o modificar la parte que no se impugna.

Deberá, la resolución, expresar con claridad los actos que se modifican, si es una modificación parcial, se indicara el monto del crédito fiscal correspondiente.

El sentido de la resolución que ponga fin al recurso podrá ser: desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso; confirmar el acto impugnado; mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución; dejar sin efectos el acto impugnado, modificarlo o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

En caso de que la resolución ordene la realización de un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme

2.4.4 JUICIO CONTENCIOSO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

La Jurisdicción Administrativa fue adoptada en el siglo XX por diversos países entre ellos México.

Napoleón estableció el Consejo de Estado dotándolo de facultades jurisdiccionales. Haciéndolo en nombre de la separación de poderes impidiendo que los viejos parlamentos, como se les llamaba a los tribunales del antiguo régimen obstruyeran el Estado revolucionario, adquiriendo su autonomía a mediados del siglo XIX, a lo que doctrina francesa denomina justicia delegada, teniendo autonomía de la administración pública y del Poder Ejecutivo la jurisdicción administrativa.

La Ley de Justicia Fiscal en su exposición de motivos da una explicación de lo que es la Justicia Delegada, haciéndolo en los siguientes términos:

“En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse de una justicia administrativa.”⁽²⁹⁾

(29) Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

La Licenciada Aurora Cortina G. Quijano señala que la Doctrina como la jurisprudencia lo señalan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un órgano de anulación como de plena jurisdicción.

Los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial Federal al referirse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo señala como un tribunal de plena jurisdicción y, al respecto han emitido el siguiente criterio:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ACTUA COMO ORGANODE PLENA JURISDICCIÓN.- En términos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, cuando la resolución recaiga a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso. En este contexto, es inexacto que la Sala ejerza una atribución que no le corresponda al valorar los elementos probatorios allegados al sumario, porque la autoridad fiscal no se pronunció al respecto, dado que, en ese aspecto, es un tribunal de plena jurisdicción, toda vez que su función de juzgador lo inviste de la potestad para valorar las pruebas aportadas por las partes en el juicio, sin más limitaciones que las previstas en el Artículo 234 del código en cita, que establece las pruebas sobre la valoración de las pruebas, pudiendo aun superar lo dicho en el recurso ordinario, posteriormente en el juicio contencioso. (III-3º .A.1.A)

S.J.F. IX Época. XV.3er. Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, mayo 2002, p. 1293.

“El Contencioso Administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es la forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces.” (30)

En México la fundamentación de la existencia de estos órganos jurisdiccionales que dirimen controversias entre autoridades administrativas y particulares, lo encontramos en la fracción XXIX-H del artículo 73 y la fracción I-B, del artículo 104 de nuestra Constitución Política, de las cuales se puede inferir la expedición de leyes para instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados con plena autonomía para emitir sus fallos, pudiendo dirimir controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal, determinando las normas para su organización, funcionamiento el procedimiento y el recurso de revisión en contra de sus resoluciones definitivas, siendo uno de los principales exponentes el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa.

En un principio el Tribunal Fiscal hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se estableció para el conocimiento exclusivo de controversias en materia fiscal, sin embargo, con el paso del tiempo su competencia se ha ido ampliando a fin de estar posibilitado para conocer de otros asuntos de naturaleza administrativa, principalmente en lo referente a multas por infracciones a las disposiciones administrativas Federales.

Actualmente los juicios que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se rigen por el Título VI, Capítulo I del

(30) Serra Rojas, Andrés, op. cit., p., 289.

Código Fiscal de la Federación, así tenemos que las partes en un juicio serán:

El demandante; los demandados, pudiendo tener ese carácter la autoridad que dicte la resolución impugnada; el particular a quien le favorezca la resolución, cuando la autoridad pida la modificación o nulidad de la resolución.

También será parte en el juicio el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal

El tercero que tenga un derecho incompatible a las pretensiones del demandante.

Al igual que en los recursos administrativos toda promoción deberá ir firmada por el que promueve o se tendrá por no presentada.

No procede la gestión de negocios, ya que quien promueva a nombre de otro tendrá que acreditar que le confieren la representación le fue otorgada por lo menos en la fecha de presentación de la demanda, mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos ratificada ante notario público o ante los secretarios de acuerdos del mencionado Tribunal. Podrá inclusive autorizar a licenciados en derecho, quienes podrán realizar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Las autoridades estarán representadas por las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, pudiendo nombrar delegados.

El juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será procedente contra las resoluciones definitivas que dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

Dentro de este supuesto se da el caso de cuando alguna autoridad fiscal federal, inicia un procedimiento de revisión a la declaraciones de los causantes y mediante un levantamiento de acta se determina un impuesto emitido en cantidad líquida.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de que las cuotas o aportaciones deben cubrirse a dicho Instituto, estas pueden ser cobradas por la propia autoridad en la vía económica-coactiva, dándole el carácter de organismo fiscal autónomo. Por lo que, si algún patrón se siente agraviado, puede ocurrir mediante juicio contencioso impugnando la legalidad de tal determinación.

Las que nieguen indebidamente la devolución de un ingreso, percibido por el estado de los regulado por el Código Fiscal de la Federación, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

Aquellas que imponen multas por infracción a las normas administrativas federales, es decir, si un contribuyente entera una contribución pensando que era debida, y con posterioridad se da cuenta que hizo un pago de lo indebido, en virtud de que fue decretada insubsistente, la resolución por la que cubrió el tributo, puede solicitar su devolución, y en caso de que le sea negada procede el juicio contencioso.

Cuando causen un agravio en materia fiscal distinto a los anteriores. Otorgándole así la más amplia competencia, más genérica, para el conocimiento de todas las normas administrativas federales, que regulan el funcionamiento de la Administración Pública.

Contra resoluciones definitivas que niegan o reducen las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros 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, sólo por lo que hace a la cuantía de las prestaciones económicas y sociales que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva a que tengan derecho, cuando verse sobre cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, por lo que en relación a las materias estrictamente militares no serán competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las sentencias que este emita solo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley de este Instituto señala los tiempos, condiciones y edad para que los derechohabientes puedan percibir pensiones y demás prestaciones.

Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras publicas celebrados por las dependencias de la administración publica federal centralizada, es decir cuando alguna persona considera que debe dársele diferente interpretación a los contratos o su cumplimiento del que las autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada lo determinó.

Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las que se 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 esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Se refieren a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dicha Ley les impone diversas obligaciones a los Servidores Públicos, cuando en su actuar no se ajustan a las exigencias de esta Ley pueden constituirse créditos mismos que podrán ser impugnados mediante el juicio contencioso.

Tratándose de un procedimiento administrativo disciplinario se determine que el funcionario causa perjuicio a los particulares, éstos

podrán acudir ante la autoridad para que reconozcan la responsabilidad de indemnizarlo o repararle el daño en cantidad líquida, contar la negativa a la indemnización el particular estará en aptitud de acudir al juicio contencioso.

Las sanciones administrativas que se le pueden imponer a un Funcionario Público, amonestación, apercibimiento público o privado, suspensión, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar cargo comisión en el servicio público, contra las que el funcionario puede ocurrir ante el Tribunal para su impugnación.

Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

Aquí tenemos los casos relativos a garantizar créditos fiscales para garantizar reparaciones del daño, el cumplimiento de contratos, para garantizar la libertad de alguna persona sujeta a proceso que es fijada por un juez en materia penal, el fiado adquiere, constituye garantía a favor de la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, por medio de la cual las Instituciones Afianzadoras garantizan la obligación primaria.

Las dicten las autoridades administrativas con las que se ponga fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Esta Ley señala que es de orden e interés público, y de aplicación a los actos procedimientos y resoluciones administrativas de la administración Pública Federal Centralizada

Aquellas que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones indicadas.

Las señaladas por otras leyes como competencia del Tribunal.

Serán definitivas las resoluciones cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa.

Es decir, que debemos estar en presencia de un acto de autoridad o una resolución administrativa o fiscal que impongan multas, o porque resuelva recursos administrativos, se apoye en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de resoluciones emitidas por la Secretaría de Comercio de procedimiento de practicas des leales, en fin de las relacionadas en esta última parte de este punto del trabajo que se realiza, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Posee una competencia muy amplia.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en los casos anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta, configurada por el transcurso del plazo que

señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias, sin embargo, no será aplicable lo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa. Esto de conformidad a las reformas realizadas a este ordenamiento legal el 31 de diciembre de 2000.

La tramitación del procedimiento se inicia con la presentación de la demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne, pudiéndose presentar por correo mediante acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la sede de la Sala.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se haya emitido la resolución, si se pide la modificación o la nulidad de un acto favorable a un particular.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado al demandado, emplazándole para que conteste dentro del término de 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

Dentro de este procedimiento se da la ampliación de la demanda cuando se impugne una negativa ficta o cuando al contestar la demanda se agreguen cuestiones nuevas, que sean desconocidas por el demandante al momento de presentar la demanda y, cuando se den a

conocer tanto el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como de su notificación o cuando alegue que no le fue notificado o lo fue ilegalmente.

El término para su interposición será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación.

Al existir la figura anterior es procedente la contestación a la ampliación a la misma, la cual tendrá el mismo plazo de veinte días siguientes al de la admisión de la ampliación. Si en este caso no se contestare o lo hiciera parcialmente se tendrá por cierto lo que el actor impute de manera precisa, excepto que por las pruebas o hechos relevantes que desvirtúen lo que dice el actor.

Ahora bien en la contestación a la demanda y contestación a la ampliación a la misma, se debe expresar:

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento.

Las consideraciones que a juicio del demandado, impidan emitir decisión en cuanto al fondo, o demuestre que no ha nacido o se extinguió el derecho en que se ha fundado el actor.

Deberá referirse a cada uno de los hechos que se le imputen de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresar que los ignora por no ser propios o exponer cómo ocurrieron.

Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de cada uno de los conceptos de impugnación.

Las pruebas que ofrezca.

Si ofreciera testimonial o pericial deberá señalar con precisión los hechos sobre los que deberán versar y se señalarán nombre y domicilios de los testigos y peritos, sin este señalamiento no se tendrá por admitidas estas probanzas.

Por lo que hace a la documentación que se debe anexar a la contestación de la demanda se deberá adjuntar:

Copia de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y el tercero si se ha señalado en la demanda y procede.

Documento con el que acredite su personalidad.

Cuando proceda el cuestionario que debe desahogar el perito y en su caso la ampliación del cuestionario para el desahogo del perito ofrecido por la parte actora.

Así como las documentales que ofrezca.

Por lo que se refiere a la contestación a la ampliación de la demanda se deben adjuntar también los documentos ya señalados, a excepción de los ya acompañados en el escrito de contestación.

Una vez que ya no haya ninguna cuestión pendiente para resolver, el magistrado instructor, por lista notifica a las partes para que en un término de cinco días las partes formulen alegatos por escrito, término

que al vencer quedara cerrada la Instrucción sin necesidad de declaración expresa.

Dentro de los sesenta días posteriores al cierre de la Instrucción se dictara sentencia por unanimidad o mayoría de votos, para lo que el magistrado instructor deberá emitir su proyecto dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a dicho cierre.

Si el proyecto no es aceptado por los otros magistrados, el instructor podrá engrosar el fallo con los argumentos de la mayoría quedando el proyecto como voto particular.

La sentencia debe estar fundada en derecho examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado.

El tipo de resolución que se puede emitir por una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es por lo general en dos sentidos, para reconocer la validez de la resolución impugnada o para declarar la nulidad de la misma, en este caso se podrá dictar para determinados efectos, para lo que se debe precisar los términos y la forma en que dará cumplimiento la autoridad a dicha resolución.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO III DERECHO DE PETICION CONSAGRADO EN EL ARTICULO 8° DE NUESTRA CONSTITUCION Y LA OBLIGACION DE CONTESTAR DE LAS AUTORIDADES.

3.1.-BREVE ESTUDIO DEL ARTÍCULO 8° CONSTITUCIONAL.

Nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece una serie de derechos conocidos como Garantías Individuales, derechos subjetivos a favor de los gobernados, mismos que deben ser respetados por el Poder Público en todo momento, al establecer las leyes y los mecanismos para ejecutar dichas leyes o la dirimir controversias.

Dentro de estas Garantías se encuentra el llamado Derecho de Petición, mismo que se encuentra previsto en el artículo 8° Constitucional, a cuyo estudio dedicaremos el presente capítulo, veremos que implica el derecho de pedir y el deber de la autoridad a dar una respuesta al pretendiente.(31)

Es necesario realizar una breve relación de hechos históricos para darnos cuenta de cómo se ha ido transformando la actual idea del precepto constitucional en análisis.

Así tenemos que en plena guerra de Independencia en 1814, con el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, es decir, con la Constitución de Apatzingan, se manifestaba la preocupación por la manifestación de los gobernados ante sus

(31)Andrade Sánchez, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., T.1 pág. 40, 2002.. En realidad el llamado derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el señalado decreto público subjetivo que consagra este precepto, bien lo podríamos denominar derecho de respuesta, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace..

gobiernantes, lo cual se corrobora con el artículo 37 de dicha constitución, el cual versaba de la manera siguiente: (32)

"ARTICULO 37- A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública."

En 1847 al ser sancionar el Acta Constitutiva y de reformas el 18 de mayo del mismo año y, tomando en consideración el voto particular de Don Mariano Otero, plasmado en el artículo 2º de dicha Acta, disponía: (33)

ARTICULO 2º.- Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes."

El 15 de mayo de 1856, en el Palacio Nacional, se decretó un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana la cual reglamentaba lo siguiente: (34)

"ARTICULO 23.- Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrado para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares."

(32) Véase México a través de sus Constituciones, Derechos del Pueblo Mexicano Tomo II/58, Publicación del Congreso de la Unión, México D.F., 1999

(33) ídem.

(34) ídem.

"Hasta este momento las disposiciones en comento hacen referencia en cuanto a que se puede pedir a las autoridades, sin embargo no mencionaban nada con relación a la contestación que se debía dar a la misma, es en el mes de junio del mismo año, con el artículo 19 del Proyecto de Constitución Política Mexicana, en el que se manifestaba que debía haber un acuerdo por escrito de la autoridad, idea que es tomada por el constituyente de 1856, quien la plasma en la Constitución del 5 de febrero de 1857, en su artículo 8º, que textualmente decía:(35)

"ARTICULO 8º.- Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo lo pueden ejercer los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer conocer el resultado al peticionario."

En esta Constitución aun cuando se menciona que la autoridad debe dar contestación no le señala termino para hacerlo, es con el Congreso Constituyente de 1916, cuando se menciona, en la décima sesión ordinaria en la que se aprobó el artículo 8º por 168 votos y 2 en contra, quedando aprobado de la siguiente manera:(36)

"ARTICULO 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetaran 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

(35) ítem.

(36) ítem.

escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

En esta Constitución, que es la que actualmente nos rige, se menciona que el tiempo en que la autoridad tiene que responder debe ser un breve término, sin embargo, es muy ambiguo, ya que podría hablar de 10 días, un mes o un año, pero este será desarrollo de otro punto de este capítulo, por lo que procederemos a realizar un análisis del primer párrafo de l artículo 8° Constitucional Vigente.

De la transcripción hecha anteriormente, se desprende que el derecho de petición faculta a todo gobernado para poder presentar ante las autoridades federales, estatales o municipales, cualquier solicitud, petición o en cualquier forma excita o acciona las funciones de los órganos de la autoridades, pero sujetándose a los requisitos de carácter general, como lo es que se haga de manera pacífica, respetuosa y de manera escrita.

Esta última exigencia, da la seguridad de que la autoridad conocerá los motivos y argumentos, del peticionario, puesto que los funcionarios ni las autoridades pueden conservar apuntes en su memoria, además de que las autoridades no siempre contarán con los mismos empleados ni funcionarios, ya que aquellas necesitan para su funcionamiento de material humano y este de cubrir sus necesidades personales, por lo que podrían cambiar de empleo, cargo o comisión sin que se conozca su paradero, pero al haber recibido una petición por escrito de la cual existe acuse de recibo, habrá constancia fehaciente, y en cuanto al funcionario titular de la autoridad de que se trate, o empleado quien recibió la petición o solicitud, ya no se encuentren, la autoridad o funcionario en turno tendrá la obligación de dar respuesta,

ya que así tendrá conocimiento de lo solicitado y estará en posibilidad de hacerlo.

En México existen instancias en las que no hay necesidad de realizar la por escrito, ya que algunas autoridades con la finalidad de facilitar los trámites, permiten la formulación de manera verbal, es decir, presentarse ante la autoridad y ésta levantara un acta por escrito para que exista la constancia de la petición. Tal es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, quien recibirá las reclamaciones de los consumidores con base en esta ley, las cuales podrán presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los requisitos que la propia Ley señala, ampliándose así la acción de los particulares ante las autoridades.

Lo que el gobernado busca al hacer uso de esta garantía constitucional, es una respuesta de la autoridad a lo solicitado, pero que sea congruente entre lo pedido y lo que se vaya a acordar, concediéndose o negándose lo solicitado, de lo contrario debe estimarse que la autoridad no cumplió con lo ordenado por el artículo 8º Constitucional.

Como lo manifiesta el Licenciado José Alberto Said Ramirez, esta garantía "...entraña el derecho de pedir del gobernado; también el deber jurídico de la autoridad que -recibe la solicitud- de responder al pretendiente. Este deber jurídico es trascendente, pues el gobernado tendrá un derecho incompleto si sólo se tuviera la facultad de pedir y no existiera el deber de la autoridad de contestar su solicitud. Ella debe contestar en cualquier sentido, obsequie o no la petición de fondo."⁽³⁷⁾

(37). Et. Al., Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal, T. I, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año 2001, pág. 112.

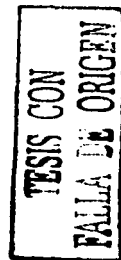
Al respecto existen criterios del poder judicial como el que aparece en Novena Época Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Abril de 2001, Tesis: P./J. 42/2001
Página: 126, que a continuación se transcribe:

PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD.

El derecho de petición es consagrado por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los derechos públicos subjetivos del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que la existencia de este derecho como garantía individual y la procedencia del juicio de amparo para su salvaguarda requieren que la petición se eleve al funcionario o servidor público en su calidad de autoridad, es decir en una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no en una relación de coordinación regulada por el derecho privado en que el ente público actúe como particular.

Contradicción de tesis 14/2000-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de febrero de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada



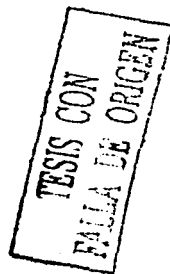
celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 42/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

Esta garantía individual faculta a los gobernados para solicitar algo a las autoridades, quienes están obligadas a dar respuesta concediendo o negando lo solicitado. En caso de que no responda esto tendrá efectos jurídicos.

Tesis: 2a. CXXXIII/2000, visible en la Página: 357, Novena Época Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Octubre de 2000.

PETICIÓN. PARA RESOLVER EN FORMA CONGRUENTE SOBRE LO SOLICITADO POR UN GOBERNADO LA AUTORIDAD RESPECTIVA DEBE CONSIDERAR, EN PRINCIPIO, SI TIENE COMPETENCIA.

Conforme a la interpretación jurisprudencial de lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda petición de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, éste deberá responder por escrito y en forma congruente a lo solicitado, haciendo del conocimiento de aquéllos el acuerdo respectivo en breve plazo, sin que la autoridad esté vinculada a responder favorablemente a los intereses del solicitante. Ahora bien, en virtud de que conforme al principio de legalidad garantizado en el artículo 16 de la propia Norma Fundamental, las autoridades únicamente pueden resolver respecto de aquellas cuestiones que sean de su competencia, en los términos que fundada y motivadamente lo estimen conducente,



para resolver sobre lo que se pide, el servidor público ante el que se haya instado deberá considerar, en principio, si dentro del cúmulo de facultades que le confiere el orden jurídico se encuentra la de resolver lo planteado y, de no ser así, para cumplir con el derecho de petición mediante una resolución congruente, deberá dictar y notificar un acuerdo donde precise que carece de competencia para pronunciarse sobre lo pedido.

Incidente de inejecución 542/99. Alberto Cárdenas Álvarez. 6 de septiembre del año 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

“El término petición no debe entenderse en un restringido sentido gramatical como la acción para requerir la entrega de una cosa sino en el más amplio de solicitar a alguien que haga algo. Es cierto que en determinados casos la petición puede consistir en la entrega de un objeto, pero en términos generales el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.” (38)

(38) Andrade Sánchez, Eduardo, op. cit., pág. 40

3.2 LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES A DAR RESPUESTA A LAS PETICIONES DE LOS PARTICULARES.

Como se dijo en líneas atrás el derecho de petición, para estar completo tiene que observarse el deber de la autoridad, que no es más que emitir contestación, obligación que se deriva del segundo párrafo del precepto constitucional en estudio, se refiere al derecho de los gobernados para que se le hagan conocer las resoluciones que le recaigan a sus peticiones, presentadas ante las autoridades, como la obligación de éstas por dar contestación en un breve término, independientemente de que le falte algún requisito legal, este bien o mal formulada e incluso se haga ante autoridad incompetente para conocer, ya que para no violar el derecho de petición, deberá recibirla y acordarla, puesto que dicha garantía asegura un proveído sobre lo pedido y no que se resuelva en determinado sentido, porque no implica resolver favorablemente a los intereses del peticionario, sino lo que corresponda conforme a la ley, porque entonces en caso de violación del principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución.

Tampoco la autoridad puede argumentar que tiene cúmulo de trabajo, por la cantidad de solicitudes similares, impidiéndole que pueda resolver todos los casos con la celeridad que los interesados deseen, porque tal autoridad mediante la oficina correspondiente debe subsanar la falta de personal capacitado, de tal suerte que una vez solventado dicho problema, pueda desempeñar sus funciones administrativas eficazmente.

Del mismo concepto constitucional en comento, se desprende que no será suficiente dar respuesta a la petición efectuada por escrito sino, que además la autoridad dará a conocer al peticionario la resolución que

le recae a su solicitud, puesto que sino es notificada no satisface plenamente la garantía del gobernado, además de que se debe de hacer de su conocimiento los trámites cumplidos cuando la ley así lo requiera en la substanciación de un procedimiento. La autoridad debe buscar la forma para que su contestación llegue al conocimiento del particular que formuló la petición, habida cuenta de que se trata de una autoridad la cual debe guardar constancia de que fue recibida la respuesta ordenada por la ley, ya sea por correo o personalmente, pues debe acreditar que la contestación dada llegó al peticionario, en el breve término que señala la Ley.

Al respecto el Poder Judicial ha emitido los siguientes criterios:

"PETICION, DERECHO DE FORMALIDADES Y REQUISITOS. La garantía que otorga el artículo 8° constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero si impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, este bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario."

Tesis de jurisprudencia núm. 208, visible a fojas 353 de la Octava Parte, Pleno y Salas del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985.

"PETICION, DERECHO DE ACUERDO POR ESCRITO. Se viola la garantía que consagra el artículo 8° constitucional cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impide que puedan resolver todos los casos en la prontitud que los interesados desean, pues, ante esta situación la oficina

respectiva debe prever a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia."

Así pues este precepto constitucional debe ser acatado en forma eficaz y generosa, permitiendo que el peticionario obtenga una cabal y clara respuesta que le satisfaga en un breve término, sin que el funcionario tenga que hacer una interpretación que aminore la sustancia del derecho de petición. En consecuencia, si al emitir una resolución que afecte en forma personal al particular, las contestaciones dadas por las autoridades, no satisfacen la garantía constitucional, dejándole en estado de indefensión.

3.3 INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL AL PLAZO EN QUE DEBEN DAR CONTESTACIÓN LAS AUTORIDADES.

El derecho constitucional otorgado, a los particulares para que sean contestadas todas sus instancias elevadas a las autoridades les impone la obligación de dar contestación, como ya se ha expresado, en un breve término el cual es muy impreciso, el Poder Judicial de la Federación, ha pronunciado algunos criterios al respecto:

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

"Tesis jurisprudencial 470. Apéndice 1970-1975.- Tercera Parte. Segunda Sala pagina 767."

"PETICION, DERECHO DE. El "breve término" a que se refiere el artículo 8° constitucional, es en el que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse, y no puede decirse que existe, si han pasado años sin que una petición haya sido acordada.

"Quinta Época: Tomo LV, p. 2551.-Gayol Roberto Suc. De."

Sin que se deba entender que el término de cuatro meses tenga que ser forzosamente que llegar a su fin, para entenderse violada la garantía plasmada en el artículo 8° constitucional, tal como se verá más adelante.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

El Código Fiscal de la Federación ha señalado con precisión el término de tres meses, tal como lo señala el artículo 37 de dicho código, mismo que, será analizado en el siguiente capítulo ya que entraña la Negativa Ficta, la que es materia de estudio del próximo capítulo.

3.4 LOS EFECTOS LEGALES DEL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES.

“La manifestación de la voluntad de la administración se realiza a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos. Sin embargo, puede darse el caso de que la administración no emita el acto, lo que, en principio, provocaría un estancamiento de los efectos jurídicos, situación que no debe darse en las relaciones jurídicas, ya que éstas no pueden quedar paralizadas.”⁽³⁹⁾

Como ya se dijo con anterioridad el Derecho de Petición obliga a las autoridades a dar respuesta, sin embargo, si ocurre como lo señala la cita anterior, que éstas no dan respuesta alguna, puesto que no hace saber al peticionario acuerdo alguno que recaiga a su petición realizada, produciéndose el llamado silencio administrativo, la autoridad se abstiene de emitir un acto sancionado por la ley, quedando de esta manera el particular en un estado de incertidumbre, puesto que tal constancia implica que no hay respuesta ni afirmativa ni negativa.

Surgiendo la necesidad de determinar en que sentido deberá interpretarse el silencio o inactividad de la administración, puesto que los gobernados no pueden esperar indefinidamente que se pronuncie la autoridad, cuando existe la obligación de resolver dentro de un plazo y la autoridad no responde.

Existen dos elementos que permitirán interpretar el silencio de las autoridades respecto de las peticiones que se les hagan llegar, que la autoridad este obligada a pronunciarse y el transcurso de un plazo determinado, sin respuesta por parte de la autoridad.

⁽³⁹⁾ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1995, págs. 245-246.

"Por lo que, el silencio es un incumplimiento de una obligación jurídica frente al derecho de todo gobernado que ha solicitado algo a una autoridad y que al mismo tiempo requiere de una solución. Que como consecuencia tendrá efectos legales, puesto que lo que busca la Garantía Constitucional plasmada en el artículo 8º, es la seguridad jurídica del gobernado, a obtener respuesta a la petición realizada.

"Este Silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que nos autoriza a pensar que dicha autoridad no ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa."⁽⁴⁰⁾

Ahora bien los principales efectos legales que forja el silencio administrativo, dentro de nuestro marco jurídico dan paso a la apertura de la vía de Amparo, la figura jurídica de la Negativa ficta y la Afirmativa Fictas.

"El juicio de amparo es, un medio jurídico para hacer efectivas las garantías individuales del gobernado frente al gobernante. Por extensión, toda vez que las garantías individuales de seguridad jurídica comprenden el derecho a la legalidad de los actos de las autoridades, se ha convertido en la en un medio de control de la constitucionalidad, e indirectamente, de la legalidad de los actos de autoridad, excepción de los que provengan de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de las resoluciones emitidas, en los propios juicios de amparo, por los Tribunales Colegiados de Circuito y Jueces de Distrito."⁽⁴¹⁾

⁽⁴⁰⁾Mnssip Acevedo, J, *El Silencio en el Derecho Administrativo Español*, citado por Angeles Enriquez, *Rubén, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, op. cit., T. II. Pág. 432.

⁽⁴¹⁾ idem.

El interponer el juicio de garantías frente al silencio de la autoridad, trae como consecuencia que el Juzgado de Distrito obligue a la autoridad a emitir respuesta por escrito en el plazo que éste le señale, es decir, si le es impuesto a la autoridad un plazo de diez días para que emita su resolución deberá hacerlo en tal término.

Si la resolución no le es favorable el particular tendrá que impugnarlo mediante un recurso administrativo, que sino es resuelto en el tiempo estipulado por la ley, deberá acudir nuevamente al juicio de amparo por violaciones al artículo 8º constitucional, para que el Poder Judicial Federal mediante sentencia, obligue a la autoridad a responder en el sentido que sea el recurso y si la resolución le desfavorece, tendrá que acudir nuevamente al juicio de garantías pero ahora atacando el fondo del asunto.

Por el contrario la negativa ficta y afirmativa ficta, es decir que por el simple transcurso del tiempo sin que exista respuesta por parte de las autoridades a toda petición, solicitud o instancia de los particulares, se le reconocen efectos jurídicos por la Ley, ya sea a favor o negándole lo solicitado.

Respecto de la negativa ficta "En virtud de esta figura se considera que si transcurre el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida acerca de cuestiones reales o concretas, sin que la autoridad emita resolución, debe presumirse que ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir, que le ha sido negado lo solicitado."(42)

(42) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, op. cit., pág. 245

Por lo que cuando la autoridad guarda silencio y, la ley señala que se debe entender tal silencio como la negación de lo solicitado, el particular tiene la posibilidad de interponer los medios legales pasado determinado tiempo y no esperar a que mediante resolución emitida por una autoridad judicial (Juzgado de Distrito), obligue a la autoridad a que le de respuesta a sus peticiones, tal es el caso en materia fiscal, de los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, mismos que serán materia de estudio de los siguientes capítulos."

"La negativa ficta viene a ser una forma de fijación de una respuesta ante una situación jurídica indeterminada, pero también existe la concepción de que el silencio sea interpretado como una respuesta afirmativa." (43)

La figura de la Negativa Ficta, no tiene un carácter de acto administrativo, estrictamente hablando, puesto que dada su naturaleza, carece de ejecutividad ya que la autoridad no puede hacerlo efectivo mientras que no haya sido impugnado y reconocida su validez.

En el caso de la afirmativa ficta. "Otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema es la de considerar que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que la resuelve de manera afirmativa."⁽⁴⁴⁾ Es decir, el particular obtiene una respuesta positiva a lo solicitado, por lo que no existe mayor problema para los gobernados más que obtener una certificación de que ha operado la afirmativa ficta.

(43) Andrade Sánchez, Eduardo, op. cit. Pág. 45.

(44) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, op. cit., pág. 247.

CAPITULO IV.-EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

4.1 DOCTRINA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Hablar del silencio administrativo es hacerlo de aquella doctrina según la cual, el legislador le da un valor concreto a la pasividad o inactividad de las autoridades frente a la solicitud o peticiones de los particulares, haciendo que se presuma la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo, es decir, ante la falta de respuesta para los gobernados, se puede suponer que se resolvieron de manera negativa o afirmativa sus planteamientos por la autoridad administrativa que guarda silencio.

En nuestro régimen legal federal el silencio administrativo ha encontrado su principal exponente en el Código Fiscal de la Federación, aplicable a todas las solicitudes realizada ante autoridades fiscales, ampliándose a las administrativas en los casos en que les sea conferida competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que no hayan sido resueltas en el término de tres meses.

Actualmente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, manifiesta que, salvo que otra ley establezca plazo diferente, la autoridad deberá resolver dentro de tres meses, existiendo así la posibilidad de un plazo menor si alguna ley lo dispone así.

Por otro lado de la interpretación del artículo 89 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se infiere que sólo que los ordenamientos jurídicos o el Manual no contemplen un término específico, deberá resolverse en 40 días hábiles. En estos casos, si la autoridad competente no emite su resolución, dentro de los plazos

establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que prescriben las normas aplicables.

La voluntad de toda autoridad se realiza a través del procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que, debe producir efectos jurídicos, sin embargo, no siempre las autoridades dan una respuesta categórica a las instancias o peticiones, provocando incertidumbre a los interesados, en cuanto al saber cual es el alcance de su situación, realizando un estancamiento de los efectos jurídicos.

Lo anterior da lugar a que ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye esa inexistencia, dándole algún valor o efectos jurídicos, puesto que los gobernados no podemos esperar indefinidamente el pronunciamiento de una autoridad respecto de sus peticiones, lo que ha llevado tanto a doctrinarios como a la ley, a interpretar el silencio de las autoridades, cuando éstas tienen la obligación de dar respuesta en un plazo determinado y no lo hacen.

Podemos decir que para poder interpretar el llamado silencio administrativo, deben concurrir dos elementos. La obligación de las autoridades de dar respuesta a lo solicitado por los particulares y que haya transcurrido un plazo determinado y previsto en la ley, sin que la autoridad haya emitido pronunciamiento alguno al respecto.

Ahora bien, toda vez que tanto los recursos administrativos como el juicio contencioso-administrativo, se pueden interponer en contra de resoluciones administrativas definitivas, la existencia del acto es necesaria para la interposición de ambas vías, por lo que, la falta de contestación o la inactividad por parte de las autoridades, deja al particular en estado de indefensión, ya que no sabrá cuál es el

contenido del acto y si le causa perjuicio alguno dejándole sin acto que impugnar.

Un acto administrativo, nacerá cuando la administración pública exteriorice su voluntad manera expresa y por escrito y lo notifique, de tal suerte que los actos para estos efectos se pueden clasificar en actos expresos, tácitos y presuntos.

“El acto administrativo expreso, la voluntad se exterioriza para resolver directamente el asunto. En el acto tácito es la actuación o actitud de la Administración la que muestra el rechazo o la admisión de lo que le ha sido pedido. El transcurso del tiempo y la pasividad de la Administración, en relación con la Ley, exteriorizan el acto presunto.”⁽⁴⁵⁾

Para que el acto administrativo cumpla con la función de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, debe ser forzosamente notificado al gobernado, siendo una excepción la negativa ficta.

Para Fernández de Velasco citado por el Magistrado Rubén Angeles Enriquez, “...en derecho administrativo, el silencio significa sustitución de la expresión concreta del órgano administrativo, por la abstracción prevenida por la Ley” ⁽⁴⁶⁾

Al final del capítulo anterior, quedo señalado que dentro de la figura del silencio administrativo, cabe encuadrar tanto a la negativa ficta como a la afirmativa ficta, las diversas disposiciones administrativas existentes en nuestro país, señalan cuando debe

(45) Boqueira Oliver, José María, Derecho Administrativo, 10 ed., editorial Civitas S.A., Madrid, 1996 p. 435

(46) Angeles Enriquez, Rubén, op. cit., año 2001, pág. 434

entenderse ya sea en sentido negativo o favorable a los intereses del gobernado, el silencio de las autoridades, siendo la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, quien proporciona una definición tanto de la Negativa Ficta como de la Afirmativa Ficta en cuyo artículo 2º, define a ambas figuras de la manera siguiente:

“Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

“....

“III. Afirmativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo;

“....

“XIX. Negativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo;”

4.1.1.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO COMO SIMPLE FICCIÓN LEGAL.

Para el jurista Miguel Acosta Romero, el silencio es falta absoluta de acto, señalándolo así: "...el silencio no es falta de forma sino que es falta absoluta de acto, pues entendemos que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo y, por lo tanto, afirmamos que el silencio es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos..."⁽⁴⁷⁾

El mismo autor indica que la presunción se puede dar en cuatro sentidos a saber:⁽⁴⁸⁾

Uno que no tenga ningún efecto, debiendo forzosamente esperar una resolución a las peticiones formulen los particulares.

Que dentro de los órganos de la Administración Pública, tenga el efecto de que un superior jerárquico apruebe o confirme la resolución o procedimientos adoptados por un inferior.

Que el sentido de la resolución se entienda favorable a las pretensiones del particular y,

Que tenga un efecto negativo respecto de las peticiones de los particulares.

Al atribuirle un valor al silencio o instancia de las autoridades tienen un origen y función ligados a la configuración del juicio

(47) Acosta Romero, Miguel op. cit., p.850

(48) Véase, Acosta Romero, Miguel, op. cit., p.851, 852.

contencioso administrativo, como proceso impugnatorio de actos previos, cuya legalidad es objeto de una revisión posterior, puesto que la autoridad podría eludir el control jurisdiccional con sólo mantenerse inactiva en cuyo caso el particular vería violados sus derechos.

Sin la existencia de esta figura, la falta de manifestación de las autoridades llevaba a un desgaste por parte de los particulares, ya que habría que interponer un juicio de amparo con la finalidad de que le fuese resuelta su petición y no el sentido de la misma, si le es o no concedido, no siendo posible ligar efecto jurídico alguno, sino hasta que el Juzgado de Distrito, emita resolución obligando a la autoridad a emitir resolución a lo solicitado, siendo hasta entonces cuando se enteraría del contenido de la respuesta a su petición.

En México la figura de la negativa ficta, es decir, la ficción legal en sentido negativo, le da la oportunidad a los particulares de acceder a la vía contenciosa, para interposición del juicio contencioso ante Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o ante tribunales contenciosos de las Entidades Federativas, para que ahí se decida si la autoridad otorga o no lo pedido.

Tal ficción, no pone fin al procedimiento en que se produce, ni exime a la autoridad de la obligación que tiene de emitir una resolución expresa, por lo tanto, el utilizar dicha ficción legal, de efectos negativos, le da oportunidad al particular de interponer el medio de impugnación correspondiente, desde el momento en que el particular entiende que se ha producido por el transcurso del tiempo establecido para su resolución, o bien esperar a que se produzca la resolución expresa, opción que deberá tomar el interesado.

Tenemos así que la finalidad de la ficción jurídica creada por el legislador es la de dejar al particular en aptitud de combatir por medios legales dicha resolución, en dichas circunstancias, al estar en presencia de una resolución negativa ficta, se debe considerar como una resolución administrativa definitiva de la autoridad a la que se le atribuye el silencio, por lo que, si el particular lo decide podrá impugnar tal silencio por medio del el juicio contencioso.

Dicha figura resguarda la seguridad jurídica del gobernado, quien no puede ni debe sufrir una situación de incertidumbre ante la falta de actividad de las autoridades u omisión, siendo la resolución negativa ficta excitativa, para que se exteriorice su voluntad emitiendo una resolución, obligada por la interposición de una demanda que presume que tal resolución será en sentido negativo, figura que aun cuando carece de elementos, crea una situación jurídica individual por presunción de la Ley, al respecto existe la siguiente tesis que a continuación se transcribe:

NEGATIVA FICTA REGULADA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO PUEDE SER RECLAMADA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA Y AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

Tomando en cuenta la regulación de la negativa ficta en el Código Fiscal de la Federación, así como diversas opiniones doctrinales se llega a la conclusión de que la negativa ficta es una ficción legal de efectos exclusivamente procesales y, por lo tanto, no constituye un verdadero acto; es una ficción cuyo fin está encaminado a la apertura de la vía del contencioso administrativo en beneficio del particular, superando los efectos de la

inactividad de la administración, ya que su configuración produce el efecto de sujetar al recurso o al juicio a la autoridad omisa. En este tenor, al ser una técnica procesal específica que solamente opera en el contencioso administrativo, resulta inconcusos que no es posible acudir al juicio de amparo por la vía indirecta para reclamar la negativa ficta, sino que debe de agotarse previamente, sin excepción alguna, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la vía del recurso o directamente y, de no ser así, se actualiza la causa de improcedencia de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en atención a que no se ha cumplido con el principio de definitividad.

Novena Época: Instancia Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Mayo de 2001 Tesis: I.13o.A.5 A Página:1183

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 693/2001. Hipotecaria Mexicana, S.A. de C.V., Sociedad Financiera de Objeto Limitado. 21 de febrero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Marat Paredes Montiel.

4.1.2 EL SILENCIO Y LA PETICION DE LOS PARTICULARES.

Como se ha señalado en el capítulo II de este trabajo, la autoridad administrativa en atención al derecho constitucional de petición plasmado en el artículo 8° constitucional, conforme a al cual toda persona puede formular peticiones por escrito, de manera pacífica y respetuosa a las autoridades quienes tienen la obligación de producir respuesta y darlo a conocer al peticionario en un breve término al peticionario.

Respecto al breve término y lo que se debe entenderse por este, el Poder Judicial ha manifestado lo siguiente:

PETICION. TERMINO PARA EMITIR EL ACUERDO. La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: "Atento lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional". **De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición para que se considere transgredido el artículo 8o. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto.**

Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo:III, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 132, Página: 90

Amparo en revisión 7536/64. Ricardo Meneses López. 8 de enero de 1965. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 7286/64. Angel Carreño Luna. 11 de junio de 1965. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1377/65. José Ruiz Gómez. 11 de junio de 1965. Cinco votos.

Amparo en revisión 1729/65. Antonio Aguilar Reyes. 25 de junio de 1965. Cinco votos.

Amparo en revisión 3686/65. Gabriel Granados Cabello. 28 de octubre de 1965. Unanimidad de cuatro votos.

De la anterior jurisprudencia se desprende que Si bien es verdad que el artículo 8o. constitucional habla expresa y claramente de "breve término" para dar a conocer al quejoso sobre su petición, tal concepto debe interpretarse en relación directa a la naturaleza o características de la misma, lo que hace necesario que al afrontar el problema a través de un juicio de amparo, el análisis deba ser casuista y en función al estudio o trámite que la contestación requiera, para adecuar el lapso prudente para que la autoridad cumpla con esa garantía, por lo que si la autoridad no produce respuesta, tiene el particular el derecho de acudir al juicio de amparo por violación a la garantía consagrada en el referido artículo, siendo el Juzgado de Distrito quien obligue a la autoridad a dar cumplimiento, para que emita la respuesta que corresponda por escrito.

Por lo que si la instancia del particular no se resuelve en el término que la Ley señale, el cual de acuerdo a los criterios jurisprudenciales transcritos, no podrá exceder de cuatro meses, es decir que abre la posibilidad de que se señale un término menor.

El criterio planteado por los Tribunales Colegiados en relación al breve término lo podemos ver en la siguientes Tesis:

PETICION. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TERMINO. La expresión "breve término", a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses. Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XIII, Febrero de 1994 Página:390

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1244/93. Isidro Landa Mendoza. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.

DERECHO DE PETICION. QUE DEBE ENTENDERSE POR BREVE TERMINO Y CUAL ES AQUEL EN QUE LA AUTORIDAD DEBE DICTAR EL ACUERDO RESPECTIVO Y DARLO A CONOCER AL PETICIONARIO. No es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición formulada en términos del artículo 8o. constitucional para considerar transgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto constitucional. En efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por escrito y "en breve término", debiéndose entender por éste como aquel en que

racionalmente pueda estudiarse y acordarse una petición. En consecuencia, es inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.

Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: X, Octubre de 1992, Página: 318

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 994/92. Arnulfo Ortiz Guzmán. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alva Zenteno.

Por lo que si una petición, instancia o recurso no es resuelta en un tiempo considerable, el particular puede esperar a que la autoridad decida dar respuesta o bien acudir al juicio de amparo, para que una vez concluido éste la autoridad emita resolución, que si es desfavorable a sus intereses, deberá impugnarla mediante el recurso administrativo correspondiente, que sino es resuelto dentro del término que la ley le señala, deberá acudir el particular nuevamente al juicio de amparo, para que por medio de la sentencia que se dicte se obligue a la autoridad a emitir la resolución y, si de nueva cuenta el sentido de esta le es desfavorable, tendrá que acudir por tercera ocasión al juicio de amparo pero esta vez para atacar el fondo.

En México la llamada negativa ficta reglamentada tanto en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o, así como la afirmativa ficta que esta última prevé, al igual que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, podemos decir que son aplicación de la doctrina del silencio administrativo, aquella según la cual el legislador le da un valor concreto a la inactividad de la Administración Pública, frente a las solicitudes que los particulares les realicen, haciendo presumir el sentido de la decisión administrativa, ya sea en forma afirmativa o negativa.

Tomando en consideración que el artículo 8° de nuestra Constitución Federal otorga el derecho a los gobernados a obtener respuesta en breve término, a las solicitudes planteadas ante la Administración Pública, las autoridades fiscales deberán dar respuesta como regla general dentro del término de tres meses

El Código Fiscal de la Federación al reglamentar la llamada negativa ficta establece un término de tres meses para que las autoridades den respuesta, cabe hacer mención en este punto una diferenciación entre la figura de la negativa ficta reconocida en la reglamentación del juicio contencioso y la garantía consagrada en el artículo 8° constitucional, puesto que, aun cuando ambas figuras se refieren a un término para que den contestación las autoridades, son diversas.

Al respecto existe la siguiente jurisprudencia:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICION SON INSTITUCIONES DIFERENTES.- El derecho de Petición consagrado en el artículo 8° constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito,

congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término, en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de la s autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se le formule, se considerara, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8º constitucional, porque una excluye a la otra."

Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación Tomo VI, octubre 1997, pág. 663.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO
Amparo en revisión 191/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de Votos,. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria Elena Rivera Barbosa.

Amparo directo 5701/96. Grupo Constructor y Consultor DIC, S.A. de C.V. 21 de mayo de 1997. Unanimidad de Votos,. Ponente: José Fernando Suárez Correa. Secretaria María Ernestina Delgadillo Contreras.

Amparo directo 1871/97. Myrna Alicia Esperón Lizárraga. 18 de junio de 1997. Unanimidad de Votos,. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria Olivia Escudero Contreras.

Amparo directo 2701/97. Alicia Banuet Pérez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de Votos,. Ponente: José Fernando Suárez Correa. Secretaria Gabriela Villafuerte Coello.

Amparo directo 2271/97. Ubaldo Jiménez

Jiménez. 9 de junio de 1997. Unanimidad de Votos,. Ponente: Fernando Reza Saldaña. Secretaria Leticia Guzmán Miranda.

Cuando se hace valer la garantía citada mediante el juicio de amparo y prospera, el efecto de la protección constitucional será que la autoridad responsable, dentro de un término fatal, debe dar respuesta al particular en el sentido que considere pertinente. En el juicio contencioso contra una negativa ficta, por el contrario, es presumida una resolución desfavorable y dentro del propio juicio la autoridad deberá aportar tanto los fundamentos como los motivos de la misma, así el particular podrá defenderse, debiéndose resolver el asunto sin que vuelva a la autoridad para que, libremente, emita resolución expresa.

De lo anterior podemos deducir las siguientes diferencias entre la negativa ficta y el derecho de petición:

La negativa ficta sólo se configura tratándose de las autoridades fiscales y administrativas, respecto de las instancias, peticiones y resoluciones que las autoridades deben emitir respecto de recursos administrativos que le son planteados, mientras que las violaciones al derecho de petición se puede reclamar de cualquier autoridad incluso las judiciales.

Cuando es presentada una instancia ante autoridad que se resuelve desfavorablemente por escrito a los intereses del promovente, cuya resolución debe ser impugnada mediante un recurso administrativo y la autoridad se niega a contestar se configura la

negativa ficta, es decir se debe entender que se ha confirmado la resolución que se está impugnando.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por conducto de Sala Regional del Sureste sostuvo:

NEGATIVA FICTA.- SI SE CONFIGURA RESPECTO DE UN RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, DEBE ESTUDIARSE EL FONDO DEL RECURSO.-

Si la autoridad demandada argumenta que el recurso de inconformidad interpuesto por el particular fue desechado, pero reconoce que no tuvo oportunidad de notificar el proveído respectivo dentro del término legal, por lo que se configura la negativa ficta cuya nulidad se demanda, resulta procedente entrar al estudio del fondo del recurso interpuesto, toda vez que en los términos del artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, el silencio de la autoridad debe entenderse como una confirmación de la resolución recurrida, sin que sea óbice el proveído desechatorio emitido por la autoridad, toda vez que al no notificarse antes de la presentación de la demanda impugnando la negativa ficta, se configuró ésta, por lo que la litis del juicio promovido se constriñe a determinar la legalidad de la confirmación que de manera tácita se da por el silencio de la autoridad respecto del fondo del recurso planteado ante ella. (5)

Tesis: III-TASR-XV-549 R.T.F.F. Año X. No. 110. Febrero 1997. Pág: 52 Aislada Tercera Época.Sala Regional Sureste.(Oaxaca) Materia: SEGURO SOCIAL

Juicio No. 131/96.- Sentencia de 3 de octubre de 1996, por unanimidad de votos.-

Magistrada Instructora: Marina Zaragoza de Razo.- Secretaria: Lic. Guillermina Ruíz Bohórquez.

El término para la configuración de la negativa ficta es de tres meses y para el derecho de petición es casuístico.

La impugnación de una negativa ficta se hará ante un tribunal de lo Contencioso Administrativo como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunque como ha quedado asentado en el capítulo II de este trabajo, puede impugnarse ante la propia autoridad a través del Recurso de Revocación, sin embargo, cabe hacerse la reflexión si debe impugnarse por este medio o eludir e ir directamente al juicio contencioso, ya que de una interpretación que se haga a los artículos 37, 120, 123 y 131 del Código Fiscal de la Federación, se da la posibilidad de agotar el recurso administrativo antes que el juicio contencioso.

Lo anterior es así, porque de la interpretación al artículo 123, específicamente la fracción III, se concluye que es posible, puesto que indica expresamente que al escrito por medio del cual se interpone el recurso, se deberá anexar la constancia de notificación excepto en tratándose de la negativa ficta, sin embargo el artículo 120 del mismo ordenamiento legal, señala que el agotar el recurso es de carácter opcional, por lo que, a mi parecer sería infructuoso, pues resulta claro que si una autoridad no da respuesta dentro del término legal que le señala el artículo 37 del propio ordenamiento, mucho menos emitirá una resolución expresa para resolver un recurso que le ha sido planteado por su conducta omisa, de tal suerte que podría dejar de resolver indefinidamente, o bien dejar pasar el tiempo para que una vez

transcurrido el término señalado por el artículo 131, tener por confirmada la negativa ficta e impugnar la confirmación mediante el juicio contencioso, siendo que la negativa ficta se creo como una ficción de la Ley, para que el particular tuviese una certeza jurídica, por lo que al darse tal supuesto estaría contrariando su propia naturaleza.

Tal problema ha sido planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dándose en el año de 1982, que el entonces presidente del Supremo Tribunal manifestara al rendir su informe lo siguiente:

NEGATIVA FICTA, NO PROCEDE SU IMPUGNACION ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.-

Si la negativa ficta conforme a su propia naturaleza, a la doctrina, a la jurisprudencia y a la regulación del Código Fiscal de la Federación, no puede ser impugnada ante la propia autoridad administrativa, sino que es necesario que se haga a través de una demanda de nulidad presentada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, si la autoridad dentro del término que las Leyes fijen no resuelve las instancias de los particulares y, a falta de término, dentro de los 90 siguientes a su interposición se presume que lo hace en sentido negativo, esto con el objeto de que no quede indefinidamente sin contestación dichas promociones: lo que hace obvio que su impugnación no puede hacerse valer ante la propia autoridad administrativa, pues ésta también puede dejar de resolver, y así sucesivamente de manera ilimitada dejar de resolver lo que solicita, circunstancias por las cuales se hace necesario que la impugnación correspondiente a una negativa ficta se haga ante una autoridad diversa a la administrativa;

lo que se corrobora por el hecho de que en el Código Fiscal de la Federación se establece en el Título Cuarto, artículo 192, fracción IV, 194 y 204 párrafo segundo, el plazo que se otorga al interesado, para combatir ante el Tribunal Fiscal de la Federación la resolución que se entiende dada en sentido negativo”.

Amparo Directo 1110/81, visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1982, Tercera Parte p.31.

Por medio del Juicio de Amparo Directo ante el Juzgado de Distrito competente, se pretende provocar una resolución por parte de las autoridades, en cualquier sentido, mientras que la negativa ficta es una resolución desfavorable para el particular, por virtud de una ficción de la ley.

La Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conozca de la negativa ficta deberá resolver sobre el fondo del asunto planteado, mientras que la resolución emitida por el Juzgado de Distrito ordenara a la autoridad administrativa omisa a dictar resolución en un término fatal, es decir, que el Juez de Distrito no podrá entrar al fondo del asunto, ni obligar a la autoridad a que emita la resolución en algún sentido.

Por lo que se refiere al recurso interpuesto ante la propia autoridad, tendría por objeto que ésta, de a conocer la resolución que recae a la petición o instancia realizada por el contribuyente y a la cual omitió dar respuesta, misma que si resulta contraria a los intereses del peticionario tendrá que impugnarla mediante el juicio contencioso, suponiendo que de contestación, pero en el supuesto que no haya resuelto en el término de tres meses, se daría el supuesto de la

confirmación de la negativa ficta e refutarla nuevamente pero a través del juicio contencioso.

Por lo anteriormente explicado no puede considerarse que el particular esté obligado a impugnar la negativa ficta ante la propia autoridad, pues se haría nugatorio el efecto que se busca a través de la negativa ficta, que no es otro sino que el particular tenga la seguridad de que las autoridades van a solucionar su instancia en breve término.

Así pues, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, debe concebirse en el sentido de que los medios de defensa a través de los cuales puede impugnarse una negativa ficta son, por un lado, el recurso administrativo si así lo decide el particular y siempre y cuando la ley administrativa que rija el acto establezca expresamente esta opción cuestión que no sucede tratándose del recurso administrativo; o bien, el juicio contencioso ante este Tribunal, ya que en el juicio contencioso administrativo el Código Fiscal de la Federación establece las normas convenientes para la refutación de las resoluciones negativas fictas.

Lo anterior se confirma tomando en consideración que el recurso de revocación no contiene disposición alguna para obligar a la autoridad a aportar los motivos y fundamentos de su actuación, en caso de una negativa ficta, ni instituye la posibilidad de que el particular pueda ampliar el medio de defensa, para combatir dichos motivos y fundamentos.

4.1.3 PLAZO PARA QUE SE CONFIGURE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Con relación a la obligación que impone el artículo 8° constitucional, a las autoridades de dar contestación en breve término a las peticiones que se les hagan, existe la siguiente tesis jurisprudencial:

“PETICION TERMINO PARA EMITIR EL ACUERDO. La tesis jurisprudencial del apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación expresa: “Ante lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presente un ocurso y ningún acuerdo recaer a él, viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional”. De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición, para que se considere transgredido el artículo 8° de la Constitución Federal y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto”.

Jurisprudencia 214 Apéndice 1917-1985, octava parte, pág. 360.

Jurisprudencia 1322 Apéndice 1917-1988, segunda parte, pág. 2149

“El derecho de petición es un medio jurídico imperfecto, pues si bien obliga a las autoridades dar contestación al gobernado, no les obliga a ajustarse a ningún procedimiento escrito, ni hacer reconsideración alguna de sus actos, sino tan sólo a dar respuesta por escrito y en breve término”.(49)

(49) Sánchez Pichardo, Alberto, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 10 ed., Editorial Porrúa 1999, pág.127.

No tiene la obligación de resolver el fondo del asunto.

La autoridad no está obligada a resolver dejando indefenso a los particulares, ya que no obliga a la autoridad a la reconsideración de sus actos, es pues considerado como un derecho genérico que absorbe al derecho del gobernado para que la autoridad conteste en un breve término sus solicitudes.

El breve término a que hace referencia el artículo 8° constitucional será aquel que individualizado al caso concreto, sea necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, exceda en ningún caso de cuatro meses. Si la autoridad responsable no acredita dar respuesta dentro del plazo estimado como prudente, tal omisión constituye violación al derecho de petición.

4.2 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y SU REGLAMENTACION EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El silencio administrativo en México desde la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal y los diversos Códigos Fiscales de la Federación, le han dado efectos negativos al silencio de las autoridades, es decir se configura la negativa ficta cuando no hay respuesta por parte de las autoridades.

Para el Licenciado Raúl Rodríguez Lobato. "En derecho fiscal el silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa ficta de la instancia; es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así esta previsto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponde. Comúnmente se le llama negativa ficta."⁽⁵⁰⁾

Según señala el Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Rubén Ángeles Enriquez, el Instituto del Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., define a la negativa ficta en los siguientes términos.

"Sentido de la propuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por personas interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en determinado periodo."⁽⁵¹⁾

[50] Rodríguez Lobato, Raúl, op cit., pág. 212

[51] Ángeles Enriquez, Rubén, op. cit., año 2001, pág. 434.

La Ley de Justicia Fiscal en su exposición de motivos manifestaba en relación con la figura de la negativa ficta lo siguiente:

“...La nulidad se pronunciará siempre respecto de una resolución. Esta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además con las últimas orientaciones de la doctrina.

“Es claro que como los artículos 8° y 16 constitucionales, obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria como lo es la promulgada, no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los tribunales federales, una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicte.

“No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía sino, por el contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuenta ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.

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

desde luego al examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad.

"El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales, de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por ocurrir al tribunal, no podrá alegar como agravio la violación a los artículos 8° y 16°.

El Código Fiscal de la Federación, de 1938, que entro en vigor el 1° de enero de 1939, reglamento la negativa ficta exclusivamente en, en materia tributaria, diciendo que el silencio de las autoridades fiscales se consideraba como resolución negativa cuando no dieran respuesta a las instancias de un particular en el término que la ley fijará o, a la falta de término en noventa días.

Otorgando al demandante mediante su artículo 180, el derecho de ampliar su demanda dentro del término de quince días siguientes a la fecha de la contestación de la misma, si se demandaba una negativa ficta.

El Código Fiscal de la Federación de 1966, que entro en vigor el 10 de abril de 1967, establecía en su artículo 92 que las instancias o peticiones que se formularan a las autoridades fiscales debían ser resueltas en el término que la ley fijará o, sino existía término establecido, en noventa días. Considerando al silencio de las autoridades fiscales como una resolución negativa cuando no dieran respuesta en el término que correspondía.

La regla general de la presentación de la demanda ante el Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días

siguientes a aquél en que surtía efectos la notificación de la resolución que se impugnaba, a excepción de la negativa ficta, en cuyo caso se podía presentar en cualquier tiempo mientras no se emitiera resolución expresa, concediéndole a los particulares, al igual que su antecesor el derecho para la ampliación de la demanda, a los quince días siguientes a la fecha de la contestación de la misma, cuando se demandaba la nulidad de una resolución negativa ficta.

El Código Fiscal de la Federación actual es de 1981 y entro en vigor el 1° de enero de 1983, excepto el título VI, que entro el 1° de abril del mismo año, teniendo así la negativa ficta dos momentos de vigencia, por encontrarse consignada en los artículos 37 y 210 6.215.

Actualmente el artículo 37 del referido ordenamiento señala un plazo de tres meses para que se configure la negativa ficta, cuyo texto es el siguiente:

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

”El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

”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.”

El particular al aplicar el precepto anteriormente transcrito nos señala que se ha configurado una resolución negativa ficta, en virtud de que ha transcurrido el plazo de tres meses a que el citado precepto se refiere, contados a partir de la fecha de presentación del escrito en que se realizó la petición a la autoridad, sin que se le haya notificado al particular por lo que podrá impugnarse mediante el juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin que opere cuando la autoridad requiera al solicitante para que de cumplimiento a algún requisito omitido y no proporcione elementos necesarios, en cuyo caso comenzara a correr el término en el momento en que de cumplimiento a lo requerido.

Por lo que hace a la presentación de la demanda cuando se impugne una negativa ficta, ésta se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, debiendo acompañar una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

Al impugnar la nulidad de una resolución negativa ficta, la demanda se podrá ampliar, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación.

Cuando se impugna una negativa ficta el promovente en su escrito inicial de demanda, no esta obligado a hacer valer agravios de fondo.

En la contestación a la demanda la autoridad se encuentra obligada a fundar y motivar la resolución negativa ficta.

Con el escrito de ampliación de la demanda, el promovente podrá expresar los conceptos de impugnación de fondo, en contra de la resolución negativa ficta.

La autoridad formulará sus excepciones de defensa, con la finalidad de sostener la validez de la negativa ficta que se impugna.

Al respecto el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha pronunciado de la siguiente manera:

NEGATIVA FICTA.- CARACTERISTICAS DE LOS JUICIOS PROMOVIDOS EN SU CONTRA.-

Del estudio relacionado de los artículos 92, 192, fracción IV, 194, 204 y 176 fracción II, inciso 4, que regulan lo relativo a los juicios en los que se impugna una resolución negativa ficta se infiere que sus características básicas son las siguientes: 1.- Transcurrido el término que la ley fija para resolver una instancia o contestar una petición, o en su defecto en 90 días, el afectado podrá, en cualquier tiempo, demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal; 2.- En principio, el actor no podrá señalar en su demanda los conceptos de nulidad, lo que sólo podrá hacer hasta la ampliación, después de que la conozca, al notificársela el acuerdo relativo a la contestación, con copia de ésta; 3.- Excepcionalmente, es posible plantear los conceptos de nulidad, desde la demanda, cuando es previsible cuál será la fundamentación y motivación, lo cual ocurre cuando la negativa se configura en un recurso administrativo; 4.- En la contestación de demanda la autoridad tendrá la obligación de

dar los hechos y el derecho en que funde la negativa, y si no cumple con ello, procesalmente se tendrá que inferir que no pudo justificar la resolución desfavorable la que tendrá que nulificarse para el efecto de que se resuelva favorablemente la instancia o petición; 5.- Si no hay contestación no es posible que se dicte un acuerdo y se corra traslado con copia de la contestación, por lo que no cabe la ampliación; 6.- Si existe la contestación deberá emitirse el acuerdo correspondiente y notificarse personalmente al actor con copia de la contestación; 7.- En esta última hipótesis el actor podrá ejercitar su derecho de ampliar la demanda, pero si no lo hace se tendrá que estar a la presunción de validez; 8.- De la ampliación se tendrá que correr traslado a la demandada para que pueda contestarla; 9.- La litis sobre la que tendrá que versar la sentencia se integrará con la negativa ficta, la demanda, la contestación, la ampliación y la contestación a la misma. (77)

**Tesis: II-TASS-4140 R.T.F.F. Año V. No. 32.
Agosto 1982. Pág: 39 Aislada Segunda
Época. Pleno Materia: PROCESAL**

**Revisión No. 1091/81.- Resuelta en sesión de
19 de agosto de 1982, por unanimidad de 6
votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela
Güitrón.- Secretaria: Lic. Ma. del Carmen
Arroyo Moreno.**

Por último se debe entender que la negativa ficta opera no solamente para autoridades fiscales, sino también cuando los afectados por una resolución emitida por una autoridad administrativa que ponga fin al procedimiento administrativo, cuando transcurra el plazo señalado en las leyes administrativas, o en su defecto el de tres meses.

Esto puede ser corroborado con la siguiente contradicción de tesis

JURISPRUDENCIAS CONTRADICTORIAS DEL PODER JUDICIAL.- OBLIGACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE ACATAR UNA DE ELLAS.-

El Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito estableció la jurisprudencia VIII.1o.J/4, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo IV, correspondiente al mes de septiembre de 1996, páginas 513 y 514, cuyo rubro es "NEGATIVA FICTA.- IMPROCEDENCIA DE LA (I.S.S.S.T.E.)"; por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito ha establecido la jurisprudencia J/14/9", rubro "NEGATIVA FICTA.- SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL I.S.S.S.T.E. RESPECTO DE SOLICITUDES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS"; ahora bien, en los términos del artículo 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia establecida por los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para diversos Tribunales, entre los que se encuentran los Tribunales Administrativos, caso del Tribunal Fiscal de la Federación; por lo que ante esta situación resulta legal que el juzgador resuelva el asunto apoyado en una de ambas jurisprudencias, razonando el motivo por el cual se inclina por su aplicación. Por tanto, en el caso concreto es aplicable la segunda de las jurisprudencias citadas, ya que coincide en sus términos con el criterio jurisprudencial sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, respecto a que de la debida interpretación del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se concluye que la figura de la negativa ficta, no está limitada a las autoridades fiscales, sino que se extiende también a las autoridades formalmente administrativas y que a la vez están sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. (16)

**Mayo 1998. Pág: 140 Precedente Tercera
Época. Segunda Sección Materia:
PROCESAL**

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-139/97/1338/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 3 de octubre de 1997, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Ma. Concepción Martínez Godínez. (Tesis aprobada en sesión de 13 de enero de 1998)

EN EL MISMO SENTIDO:

III-PS-II-224

Recurso de Apelación No. 200(A)-II-134/97/468/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 3 de octubre de 1997, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Ma. Concepción Martínez Godínez.

4.2.1 LA FIGURA DE LA NEGATIVA FICTA Y LA CONFIRMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA.

La litis planteada en los juicios de nulidad promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe versar sobre el acto objeto de impugnación, que por regla general suele ser un oficio en el cual se contiene una resolución emitida por autoridad administrativa, en la que se expresa el sentido de la misma, así como los elementos de forma y de fondo que la autoridad invoque.

Ahora bien en el caso de una negativa ficta, es decir, en contra de una resolución cuyo sentido negativo, derivado de una disposición legal ante la ausencia de una resolución expresa, que deba ser emitida por alguna autoridad, el acto debe ser integrado una vez configurada la negativa, ya que no existe un documento en que se encuentre contenido y pueda apreciarse. En cuyo caso para demostrar la configuración de la negativa ficta, el interesado, debe exhibir, junto con su demanda de nulidad, una copia de la instancia cuya resolución haya omitido notificar la autoridad, a la que se le atribuye la omisión, dando lugar a que surja la negativa ficta.

Una vez que ha quedado configurada, la autoridad sólo podrá expresar los hechos y derechos en los que apoye su negativa, siendo hasta este momento cuando el particular conocerá los hechos y el derecho y por ende podrá objetarlos.

En un juicio contencioso con estas características, el acto se integrará con un contenido material, conformado por la instancia o petición que formule el particular y no resuelta por la autoridad, en

tanto que el sentido negativo que por ficción de la ley le recae, está vinculado con el punto o puntos concretos contenidos en el recurso respectivo.

Tendrá un contenido formal, constituido por los hechos y derechos en que se apoya la resolución negativa ficta, mismos que la autoridad expresará una vez que realice la contestación a la demanda de nulidad.

Por último una parte abstracta, la cual se constituye por la ficción establecida legalmente, en el caso de considerarse resuelta en sentido negativo toda petición o instancia, que un particular formule ante la autoridad competente, sin que ésta haya pronunciado la resolución alguna, dentro de tres meses.

Los particulares al inconformarse ante los criterios atribuidos a las autoridades, lo hará mediante los medios de impugnación como lo son los recursos administrativos, establecidos para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos, sin embargo, la existencia de una resolución administrativa, dictada en contra de un particular no implica que pueda impugnarse, sino que debe reunir las características de definitividad, personal y concreta, que cause un agravio, que sea nueva y, que conste por escrito, salvo la derivada de la negativa ficta.

De conformidad con el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, una vez que se inicia un recurso administrativo, la resolución que pone fin al mismo podrá:

Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso, confirmar el acto impugnado o dejarlo sin efecto.

Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

Cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente, modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

Pero cuando se interpone un recurso administrativo y este no es resuelto o la autoridad guarda silencio respecto del mismo, se debe entender que la autoridad ha confirmado el acto reclamado, según lo preceptúa el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, que señala lo siguiente:

“Artículo 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

“El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.”

La circunstancia de que la autoridad pronuncie su resolución dentro del plazo de tres meses a que aluden tanto el artículo 37 como el 131 del Código Fiscal de la Federación, no altera la conclusión de que se ha configurado la resolución negativa ficta, cuando ésta no se notificó al particular, puesto que, como se ha dicho toda resolución surte efectos

contra los particulares hasta que le han sido debidamente notificadas, por lo que aun cuando la autoridad argumente que emitió la resolución, sino la da a conocer se configurará la negativa ficta.

Al respecto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha manifestado al respecto de la forma siguiente:

NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACION DE LA DEMANDA, LA RESOLUCIÓN EXPRESA.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, la negativa ficta se configura cuando las instancias o peticiones que formulen a las autoridades administrativas no sean resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido el de noventa días. De este precepto se deduce que aun cuando haya emitido resolución sobre el recurso interpuesto por el particular, si de dicha resolución no es notificado antes de que se promueva el juicio respectivo, se configura la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular y, por lo tanto, no puede tenerse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado."

JURISPRUDENCIA 124.- Aprobada en sesión de 6 de abril de 1982. Pág: 375 RTFF; año IV, Segunda Época, No. 82, abril de 1982.,

Sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal Federal, de conformidad con lo previsto por el artículo 231 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, al resolver la revisión 692/81 del 5 de marzo de 1982, 897/81 del 12 de marzo de 1982, 16626/81 del 12 de marzo de 1982.

"NEGATIVA FICTA.- SI SE CONFIGURA RESPECTO DE UN RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, DEBE ESTUDIARSE EL FONDO DEL RECURSO.-

"Si la autoridad demandada argumenta que el recurso de inconformidad interpuesto por el particular fue desechado, pero reconoce que no tuvo oportunidad de notificar el proveído respectivo dentro del término legal, por lo que se configura la negativa ficta cuya nulidad se demanda, resulta procedente entrar al estudio del fondo del recurso interpuesto, toda vez que en los términos del artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, el silencio de la autoridad debe entenderse como una confirmación de la resolución recurrida, sin que sea óbice el proveído desechatorio emitido por la autoridad, toda vez que al no notificarse antes de la presentación de la demanda impugnando la negativa ficta, se configuró ésta, por lo que la litis del juicio promovido se constriñe a determinar la legalidad de la confirmación que de manera tácita se da por el silencio de la autoridad respecto del fondo del recurso planteado ante ella."

**Tesis: III-TASR-XV-549 R.T.F.F. Año X. No. 110. Febrero 1997. Pág: 52 Aislada Tercera Época. Sala Regional Sureste.(Oaxaca)
Materia: SEGURO SOCIAL**

Juicio No. 131/96.- Sentencia de 3 de octubre de 1996, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Marina Zaragoza de Razo.- Secretaria: Lic. Guillermina Ruíz Bohórquez.

4.2.2 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, A LA LUZ DE SU LEY ORGANICA

Para el desarrollo de este punto, es necesario efectuar el análisis de diversos artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que relacionados con el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, nos darán la pauta para saber cual es su competencia.

Comenzaremos por analizar el artículo 11 la Ley Orgánica en cuyas hipótesis manifiesta que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá; de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, consideradas así aquellas que no admitan recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa.

De acuerdo a lo manifestado con antelación, podemos clasificar dentro de este grupo a la figura de la negativa ficta, puesto que, los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, le dan al particular la posibilidad de impugnar directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una resolución que por ficción de la ley es considerada negativa, dándole un carácter de definitiva, por lo que, se podrá impugnar ante dicho Tribunal, por medio del juicio contencioso.

Sin embargo, como ya se dijo no sólo se limita únicamente a las autoridades fiscales, sino que también, conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, cuando transcurra del plazo que señalen las disposiciones administrativas aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo, así como las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Así lo señala el siguiente Jurisprudencial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA EN CUALQUIER ASUNTO QUE SEA COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL.-

La figura de la negativa ficta debe ser atribuible a las autoridades fiscales o administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares, en el término que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, llegando inclusive a presentarse esta situación, cuando los organismos descentralizados encargados de otorgar las pensiones civiles o militares no resuelven las solicitudes de los beneficiarios en el lapso de noventa días.

C.S. no. 5/70.- Resuelta el 10 de octubre de 1972, por unanimidad.

Tesis: I-J-129 R.T.F.F. Año XXXVI. Cuarto Trimestre No. 430 a 432 1972. Pág: 50 Jurisprudencia Primera Época. Pleno

Por lo que hace al recurso administrativo, es de preguntarse si es o no procedente impugnar una negativa ficta ante la propia autoridad. Si bien es cierto, se configura la negativa ficta respecto de los recursos intentados cuando las autoridades no emiten resolución y debe entenderse confirmada la resolución impugnada también lo es que al aceptar que debe interponerse obligatoriamente un recurso

administrativo, desnaturaliza a dicha figura, puesto que si la autoridad tiene oportunidad de resolver en un tiempo legal, la propia ley le da el derecho al particular, para accionar la vía legal de defensa pertinente, en caso de que la autoridad sea omisa, sin embargo como ya se ha manifestado en el capítulo segundo de este trabajo, teóricamente si es procedente

El pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha pronunciado por resolver que no es procedente impugnar la Negativa Ficta ante la propia autoridad, mediante un recurso administrativo, así lo ha manifestado en el siguiente acuerdo:

Acuerdo 6/13/2001, se fija la jurisprudencia No. IV-J-SS-4. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 259 y 260 del Código Fiscal de la Federación y 16 fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación ambos ordenamientos vigentes hasta el 31 de diciembre de 2000 y al haberse resuelto con votación superior a ocho votos, los juicios de nulidad 2379/97-11-09-3/99-pl-08-04, 5344/98-11-04-1/99-pl-02-04 y 17461/97-11-09-3/99-pl11-04; fijándose tres precedentes en el mismo sentido sin otro en contrario publicados en la Revista de este Órgano Jurisdiccional números 21, 22 y 25, páginas 84, 70 y 26 respectivamente; se fija la jurisprudencia No. IV-J-SS-4 del Pleno de la Sala Superior, con el siguiente rubro y texto:

NEGATIVA FICTA IMPUTABLE AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE

RECURSO DE INCONFORMIDAD.- La negativa ficta atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social, no es impugnabile mediante el recurso de inconformidad previsto por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, pues dicho recurso procede contra los actos definitivos del mencionado Instituto, los cuales, para estar en condiciones de atacarlos, es necesario conocer su texto, a fin de estar en aptitud de formular las defensas que a los intereses del afectado convenga, en relación con la fundamentación y motivación de la resolución respectiva, situación que no es posible cuando se está ante una negativa ficta.

Por su parte, la Ley del Seguro Social no establece un procedimiento para el supuesto de que se controvierta una negativa ficta, como acontece en el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pues el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, concede al demandante el derecho de ampliar su demanda, toda vez que en la contestación de demanda la autoridad fundamentará y motivará su actuación y hasta entonces el particular conocerá dichos fundamentos y motivos, y estará en aptitud de combatirlos jurídicamente.

De aceptarse el supuesto de que en contra de una resolución negativa ficta se debe interponer obligatoriamente un recurso administrativo, contraría y desnaturaliza la figura misma, ya que la autoridad tiene la oportunidad de resolver una instancia o petición planteada en el tiempo que marca la ley, y en el caso de ser omisa al respecto, la propia ley señala que el interesado tiene derecho a accionar la vía de defensa pertinente, para así obligar a la autoridad a dar una respuesta, pues bien puede ésta dejar de resolver indefinidamente las subsecuentes promociones que se le hagan, ocasionándole un perjuicio mayor al particular, lo que hace necesario que por un principio de seguridad

jurídica, la impugnación correspondiente a una resolución negativa ficta se haga ante un órgano diverso de la autoridad administrativa, que no es otro mas que el Tribunal Fiscal de la Federación. Además de lo anterior, la última parte del citado artículo 274, expresamente señala que las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnadas, se entenderán como consentidos, y una resolución negativa ficta no puede ser consentida, solamente las resoluciones expresas.

En virtud de que los precedentes antes mencionados se establecieron durante la vigencia de la cuarta época de la Revista de este órgano jurisdiccional, esta jurisprudencia queda comprendida en dicha época como lo refiere el número que se la ha asignado.

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día diecinueve de enero de dos mil uno.- Firman la Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria, Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Lic. Graciela Buenrostro Peña, Secretaria General de Acuerdos. Quien da fe.

Al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 83, le da la competencia al Tribunal, al señalar que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda, precepto que relacionado con el penúltimo párrafo del citado artículo 11, le confiere competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de los juicios, que se promuevan contra una resolución negativa ficta, configurada por el transcurso del plazo que señalen las

disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En este caso no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general establezca otro plazo, para que se produzca la negativa ficta.

A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

Igual tratamiento se da para 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.

Como es sabido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra integrado por una Sala Superior y Salas Regionales, la primera de estas, determina conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, los límites territoriales de las regiones en que se divide el del territorio nacional.

En cada una de las regiones habrá el número de salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

Por acuerdo del Pleno de la Sala Superior número G/10/2001, fue acordado con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16 fracción 11, 26 fracción VI, 28 y 29, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Décimo Primero Transitorio del Decreto que reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del 2000 y a fin de que la Impartición de Justicia sea más eficiente y responda a las cargas actuales de trabajo de este órgano Jurisdiccional, se acuerda determinar límites territoriales y denominación de las regiones de dicho Tribunal, número y sede de sus Salas Regionales, en el que se determinaron 17 regiones, integradas de la siguiente manera:

"Artículo Primero.- El territorio nacional se divide en las regiones que a continuación se señalan, fijándose el nombre y límites territoriales de cada una de ellas:

"I.- Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.

"II.- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.

"III Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.

"IV.- Del Norte-Centro 1, que comprende el Estado de Chihuahua.

"V.- Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.

"VI.- Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

"VII.- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.

"VIII.- Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.

"IX.- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.

"X.- Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.

"XI.- Hidalgo-México, que comprende los

Estados de Hidalgo y de México.

"XII.- De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.

"XIII.- Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.

"XIV.- Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.

"XV.- Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.

"XVI.- Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

"XVII.- Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.

"Artículo Segundo.- En cada una de las regiones habrá el número de salas con la circunscripción territorial y jurisdicción en toda la región, nombre y sede que a continuación se indica:

"I.- Región del Noroeste I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C.

"II.- Región del Noroeste II Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón, Son.

"III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará.- Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin

"IV.- Región del Norte-Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih.

"V.- Región del Norte-Centro II Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Coah.

"VI.- Región del Noreste. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L.

"VII.-Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal.

"VIII.- Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags.

"IX.- Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará Sala Regional del Centro II con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro.

"X.-Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará:Sala Regional del Centro III,con sede en la Ciudad de Celaya, Gto.

"XI.- Región Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Edo. de México.

"XII.- Región de Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán:Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Pue.

"XIII.-Región del Golfo. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Ver.

"XIV.- Región del Pacífico. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Gro.

"XV.- Región del Sureste. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax.

"XVI.- Región Peninsular. Habrá una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular,con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc.

"XVII.- Región Metropolitana. Habrá once Salas, que se denominarán: Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional

Metropolitana, Novena Sala Regional
Metropolitana, Décima Sala Regional
Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional
Metropolitana, todas ellas con sede en la
Ciudad de México, Distrito Federal.

“Artículo Tercero.-Las demandas presentadas y asuntos en trámite hasta el 31 de enero del año en curso, en las Salas Regionales que han venido funcionando con distinta denominación y diferente región a la que ahora se les asigna, continuarán en las mismas con su nueva denominación, hasta su definitiva resolución.

“Artículo Cuarto.-Quedan sin efecto los acuerdos que este Pleno hubiere dictado con anterioridad a esta fecha, en aquello en que se opongan al contenido del presente.

“Artículo Quinto.-Este Acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como el Directorio que contiene el domicilio de cada una de las Salas Regionales de este Tribunal.

“Artículo Sexto.- Este Acuerdo entrará en vigor a partir de 1o. de febrero de año en curso.

“Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de día dieciocho de enero de dos mil uno.- Firman la Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria, Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la lic. Graciela Buenrostro Peña, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.”

Así pues independientemente de lo anterior las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de esta Ley con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior.

Por lo que en caso de la negativa ficta, será competente para conocerán de los juicios por razón del territorio, la Sala Regional respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad que omitió dictar la resolución impugnada, en cuyo caso el demandante deberá acompañar una copia, en la que obre el sello de recepción, de la petición o instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

De acuerdo con lo preceptuado por el Código Fiscal de la Federación, la regla general para determinar la competencia de las Salas Regionales por razón de territorio consiste en precisar si en su circunscripción territorial radica la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, ya que en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se establece que las Salas Regionales conocerán, por razón de territorio, de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción. Por lo tanto, debe entenderse que corresponde conocer del juicio contencioso promovido en contra de una resolución negativa ficta a la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentra domiciliada la autoridad competente para resolver la instancia respectiva, en el momento en que se hizo, y a la que puede atribuirse tal negativa.

La Sala Regional que conozca de un juicio donde se demande la nulidad de una negativa ficta, por conducto del magistrado instructor, tendrán que admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a los términos que señala la Ley.

Al respecto en esta parte y para darnos una idea más gráfica, me permito transcribir el cuerpo del texto de un acuerdo de admisión de

demanda y de contestación donde en este último caso se le dan veinte días a la actora para que produzca su ampliación a la demanda.

ACUERDO DE UN AUTO ADMISORIO DE UNA DEMANDA EN UN JUICIO CONTENCIOSO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

“México, Distrito Federal, a treinta de abril de dos mil dos.- Se da cuenta con el escrito de 13 de febrero último, suscrito por GENOVEVA MALDONADO NUÑEZ, quien, por su propio derecho, comparece a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta recaída en el escrito presentado ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con fecha 30 de agosto de 2001, en el cual se solicita la actualización de la percepción pensionaria.- Con fundamento en los artículos 11, 28, 30, 31 y 36 de la Ley Orgánica de este Tribunal y 197, 198, 207, 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, **SE ADMITE A TRAMITE LA DEMANDA.** Con copia simple de la misma y documentos anexos, córrase traslado al Subdirector General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como al titular de dicho Instituto, para que produzcan su contestación dentro del término a que alude el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.- Se tienen por ofrecidos los medios de prueba que se relacionan con el capítulo respectivo de la demanda.- Con fundamento en el artículo 209, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se requiere a las autoridades demandadas para que exhiban ante esta Sala, a más tardar al dar contestación a la demanda, copias certificadas del documento que a continuación se cita: El informe que contiene los incrementos

efectuados a la pensión que le fue otorgada a la parte actora, el cual fue solicitado el 11 de marzo de 2002, apercibidas que con fundamento en el artículo 233, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación, se presumirán ciertos los hechos que la actora atribuya a la autoridad.- Se tiene como domicilio de la parte actora para oír y recibir notificaciones el ubicado en Tecpan de Galeana, manzana 156, lote 13, Colonia San Felipe Jesús, Delegación Gustavo A. Madero, código postal 07510, en esta Cuidad.- Con relación a las personas que autorizan, en términos del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, comuníquese a la promovente que se tendrán por autorizados una vez que acrediten que se encuentra en el legal ejercicio de la profesión de licenciados en derecho.- **NOTIFIQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.**- Así lo proveyó y firma el Magistrado Instructor en este juicio,..... ante el Secretario con quien se actúa y quien da fe.”

ACUERDO DE UNA CONTESTACIÓN DE DEMANDA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS, DONDE SE IMPUGNA UNA NEGATIVA FICTA.

“México, Distrito Federal, a diecinueve de agosto de dos mil dos.- Se da cuenta con el oficio No. 325-SAT-09-II-III-(LJRV)-90905, de fecha 1° de agosto de 2002, mediante el cual Subadministrador de lo Contencioso “3”, de la Administración Local Jurídica de Centro del Distrito Federal, en ausencia de la titular de dicha Administración y en representación legal del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada, produce su contestación a la demanda.- Agréguese a sus autos el oficio con el que se da cuenta, y tomando en consideración que el mismo fue presentado en tiempo, SE TIENE

POR CONTESTADA LA DEMANDA.- Se tienen por ofrecidas las pruebas relacionadas en el capítulo respectivo de dicha contestación.- Con copia de tal contestación y anexos córrase traslado a la parte actora, para que dentro del término DE VEINTE DIAS, previsto en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, formule la ampliación de la demanda.- **NOTIFIQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.-** Así lo proveyó y firma el Magistrado instructor,..... ante la Secretaría con quien se actúa y quien da fe.”

Admitir o tener por no presentada la ampliación de la demanda o contestación a su ampliación, por último como en todo juicio contencioso instaurado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Formular el proyecto de sentencia definitiva, en donde declare la nulidad o bien la validez de la resolución negativa ficta.

Así tenemos que una Sala Regional del referido Tribunal, al emitir acuerdos que recaigan a los casos de la ampliación a la demanda y contestación a al ampliación debe conceder a las demandadas término de 20 días para que produzcan su contestación y en el segundo caso término de 5 días para que ambas partes produzcan sus alegatos, cerrando la instrucción después de ese término.

Al igual que en los dos casos de la demanda y su contestación para tener una idea más precisa, también transcribo el texto de dos acuerdos correspondientes:

ACUERDO QUE RECAE A UNA AMPLIACIÓN DE UNA DEMANDA

“México, Distrito Federal, a diecinueve de

agosto de dos mil dos.- Se da cuenta con el escrito de fecha 2 del mismo mes y año, suscrito por el apoderado legal de la parte actora, mediante el cual amplía su demanda.- Agréguese a sus autos el escrito con el que se da cuenta y tomando en consideración que el mismo fue presentado en tiempo, **SE TIENE POR AMPLIADA LA DEMANDA.**- Se tienen por ofrecidas las pruebas que se mencionan en el capítulo respectivo de dicha ampliación.- Con copia de la misma, córrase traslado a las autoridades demandadas para que, dentro del término de **VEINTE DIAS** a que alude el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, formulen su contestación a la ampliación de la demanda.- **NOTIFIQUESE POR CORREO CERTIFICADO A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES.**- Así lo proveyó y firma el Magistrado instructor en este juicio,..... ante la Secretaria quien da fe."

ACUERDO DONDE SE TIENE POR CONTESTADA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA

"México, Distrito Federal, a cinco de noviembre de dos mil dos.- Se da cuenta con el oficio de fecha 17 de septiembre último, suscrito por el titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos de la Delegación 3 Suroeste del Distrito Federal, del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien, en representación de las autoridades demandadas, produce su contestación a la ampliación de la demanda.- Agréguese a sus autos el oficio con el que se da cuenta, y tomando en consideración que el mismo fue presentado en tiempo, **SE TIENE POR CONTESTADA LA AMPLIACION DE LA DEMANDA.**- Se tienen por ofrecidas las pruebas relacionadas en el capítulo respectivo de la contestación de la ampliación de la demanda.- Con copia simple de la contestación de referencia, córrase traslado a la parte actora.- En consideración a que en el presente asunto no existe cuestión que resolver, ni

prueba que desahogar, comuníquese a las partes que, **DIEZ DIAS** después de que surta efectos la notificación del presente acuerdo, se les concede un término de **CINCO DIAS** comunes para que formulen sus respectivos alegatos, y que, una vez vencido dicho término, quedará cerrada la instrucción en el presente juicio, sin necesidad de declaración expresa.- **NOTIFIQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.**- Así lo proveyó y firma el Magistrado instructor, ante el Secretario con quien se actúa y quien da fe."

151

CAPITULO V.- LA NECESIDAD DE REFORMAR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, PARA REGLAMENTAR LA FIGURA DE LA AFIRMATIVA FICTA.

LA FIGURA DE LA AFIRMATIVA FICTA EN MEXICO

En un principio la finalidad con que fue instituido el sentido del silencio administrativo, fue para crear una situación jurídica individual que es negativa para el particular, una ficción legal, por la que se presumía desestimada o negada una solicitud, petición o recurso, se trataba pura y simplemente, de dejar al particular en aptitud de combatir por medios legales dicha resolución, de que los gobernados, no viesen obstaculizado su derecho a la protección legal por la no resolución expresa de la petición en que se interesan.

En México al silencio de las autoridades los legisladores le han ido dando un valor concreto no sólo del efecto de una ficción negativa, sino que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva frente a la solicitud de los particulares, hace suponer una decisión administrativa en sentido positivo o afirmativo a los intereses del peticionario. Sin embargo, en el comienzo de su aplicación tal sentido era de escasa aplicación, y se procuraba exclusivamente en relaciones de control entre órganos de la propia administración, de una misma dependencia o entre órganos descentralizados y centralizados, es decir, no existía una relación entre el particular y la Administración, sino entre un órgano fiscalizador y uno controlado de la propia Administración.

Por ejemplo la Ley Reglamentaria del servicio Público de Banca y Crédito abrogada el 14 de julio de 1990, hacía referencia a la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que para el cumplimiento de sus funciones contaría con una Junta de Gobierno, una presidencia, un Comité Consultivo, un vicepresidente, Delegaciones Regionales y servidores públicos necesarios, así tenemos que en su artículos 104 párrafos tercero y cuarto, en relación con la Junta de Gobierno, señalaban:

“ARTICULO 104.-La Junta de Gobierno celebrara sesiones siempre que sea convocada por su presidente y por lo menos se reunieran una vez al mes.

“Las resoluciones que apruebe la junta serán comunicadas después de cada sesión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y serán firmes si hacen presentes su aprobación o no manifiesta su desaprobación dentro del término de diez días de su notificación.

“Los acuerdos de la junta de gobierno serán ejecutivos en los términos expresados anteriormente y corresponderá al presidente en ejercicio de sus atribuciones, darle oportuno cumplimiento.”

Dándose el supuesto de la fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores, cuando el órgano Fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, ocupado únicamente de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico, es decir, que el acto del órgano inferior reunía todas las características para su subsistencia, aun sin que el órgano fiscalizador, expresará pronunciamiento alguno, puesto que, no agregaba elementos nuevos al actor.

En la Ley Federal del Trabajo podemos encontrarla en su artículo 366, en referencia al registro de los sindicatos, en su último párrafo manifiesta lo siguiente:

“Artículo 366.- El registro podrá negarse únicamente:

“... ”

“Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerir 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.”

Asimismo la Ley de Aguas Nacionales la prevé en su artículo 89, señalando un plazo de 60 días, sin embargo, en este caso es revocable y justificablemente, según lo señala el último párrafo.

“ARTICULO 89.- La Comisión, para otorgar los permisos deberá tomar en cuenta la clasificación de los cuerpos de aguas nacionales a que se refiere el artículo 87, las normas oficiales mexicanas correspondientes y las condiciones particulares que requiera cumplir la descarga.

“La Comisión deberá contestar la solicitud de permiso de descarga presentada en los términos del reglamento, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a su admisión. En caso de que no se conteste dentro de dicho lapso, estando integrado debidamente el expediente el solicitante podrá efectuar las descargas en los términos solicitados, lo cual no será obstáculo para que “La Comisión” expida el permiso de descarga al que se deberá sujetar el

permisionario cuando considere que se deben de fijar condiciones particulares de descarga y requisitos distintos a los contenidos en la solicitud.

“Cuando el vertido o descarga de las aguas residuales afecten o puedan afectar fuentes de abastecimiento de agua potable o a la salud pública, "La Comisión" lo comunicará a la autoridad competente y dictará la negativa del permiso correspondiente o su inmediata revocación y, en su caso, la suspensión del suministro del agua en tanto se eliminan estas anomalías.”

También podemos ver la afirmativa ficta en relación a un recurso, donde al no dar respuesta la autoridad dentro del plazo de 30 días dará por aceptada la impugnación realizada, tal es el caso de la Ley Federal de Sanidad Animal, en cuyo cuarto párrafo se consigna lo siguiente:

“ARTICULO 60.- Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría, con fundamento en esta ley, se podrá interponer el recurso de inconformidad dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

“... ”

“Con el escrito en el que conste el recurso, deberán ofrecerse las pruebas y esgrimirse los agravios que el interesado considere necesarias para basar su dicho, siempre que tengan relación con los hechos en los que el recurrente funde su reclamación. En vista de tales pruebas y defensas y desahogadas que sean, o a su falta de presentación en su caso, la Secretaría dentro de los 30 días naturales siguientes a la presentación del recurso, dictará la resolución respectiva. De no hacerlo en dicho plazo se dará por aceptada la impugnación.”

Por su parte la Ley General de Bienes Nacionales, la contempla por lo que hace al dominio de los bienes de la Federación según versa

su artículo 5º, cuarto párrafo otorga 45 días a las legislaturas Locales de los Estados para que otorguen su consentimiento al decreto o acuerdo del Gobierno Federal, por el cual adquiere, afecta o destina un bien inmueble a un servicio público o para el uso común en los siguientes términos:

“Artículo 5 Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1o. de mayo de 1917, o de los señalados en los Artículos 2o., fracciones II y IV, y 29, fracciones I al XI y XIV, de esta Ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable.

“El decreto o acuerdo mediante el cual el Gobierno Federal adquiriera, afecte o destine un bien para un servicio público o para el uso común, deberá comunicarse a la legislatura local correspondiente.

“Surtirá efectos de notificación a la propia legislatura del estado a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“Se presumirá que la legislatura local de que se trate ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y cinco días posteriores al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que inaugure su período inmediato de sesiones. La negativa expresa de la Legislatura correspondiente, dejará dichos bienes sujetos a la jurisdicción local.

“El carácter de bienes de dominio público de la Federación, de los inmuebles de que se trata,

no se verá alterado en cualquiera de los supuestos a que se refiere este Artículo.”

Así por su parte la Ley de Instituciones de Fianzas establece un plazo a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para que apruebe modifique o corrija los documentos, que las instituciones de fianzas ponen a su consideración y los modelos que usan para ceder responsabilidades en los reafianzamientos.

Así lo dispone en su artículo 85 que a la letra dice:

“ARTICULO 85.- Las instituciones de fianzas deberán presentar ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para efectos de registro y vigilancia, la documentación que utilicen relacionada con la oferta, solicitud y contratación de fianzas o la derivada de éstas, así como los modelos de contratos que se utilicen para ceder responsabilidades en reafianzamiento, cuando menos treinta días hábiles antes de su utilización o puesta en operación. La citada Comisión dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de recepción de dichos documentos y elementos, podrá ordenar las modificaciones o correcciones que estime pertinentes.

“Las instituciones podrán justificar y comprobar la procedencia de su solicitud de registro así como formular argumentos sobre las observaciones que hubiere hecho la mencionada Comisión, la cual resolverá lo que proceda dentro de un plazo no mayor de cinco días hábiles adicionales a partir de la fecha en que se reciba las solicitudes de las instituciones de fianzas.

“En caso de que la Comisión no comunique modificaciones o correcciones a los documentos y elementos presentados por las instituciones dentro del plazo establecido en el

segundo párrafo de este artículo, o no dé respuesta a las solicitudes a que se refiere el párrafo anterior, dentro de los plazos fijados para cada caso, se entenderá que no tiene inconveniente para su utilización.

“Asimismo, las instituciones estarán obligadas a incluir las cláusulas invariables que administrativamente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de disposiciones generales.”

Otro ejemplo lo vemos en la Ley de Inversión Extranjera cuyo artículo 14 señala lo siguiente:

“ARTICULO 14.- La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre los permisos a que se refiere el presente capítulo, considerando el beneficio económico y social que la realización de estas operaciones implique para la Nación.

“Toda solicitud de permiso deberá ser resuelta por la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su presentación ante la unidad administrativa central competente, o dentro de los treinta días hábiles siguientes, si se presenta en las delegaciones estatales de dicha dependencia. Concluidos dichos plazos sin que se emita resolución, se entenderá aprobada la solicitud respectiva.”

Siguiendo con los ejemplos de nuestra legislación que han adoptado la figura de la Afirmativa Ficta, tenemos a la Ley de Caminos Puertos y Autotransporte Federal relacionadas con los permisos que debe otorgar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tal como se puede ver en su artículo 9 que a la letra dice:

“ARTICULO 9o.- Los permisos a que se refiere esta Ley se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en

los términos que establezcan los reglamentos respectivos.

“La resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo que no exceda de 30 días naturales, contado a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, salvo que por la complejidad de la resolución sea necesario un plazo mayor, que no podrá exceder de 45 días naturales. En los casos que señale el reglamento, si transcurrido dicho plazo no se ha emitido la resolución respectiva, se entenderá como favorable”.

La anterior Ley de Navegación reformada en el año de 2000, también relacionado con los permisos que debe otorgar la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, manifestaba lo siguiente:

“ARTICULO 37.- Los permisos materia de esta ley se otorgarán a todas aquellas personas que cumplan con los requisitos de esta ley y su reglamento, pero en todo caso la resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo que no exceda de cuarenta y cinco días naturales, contados a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, salvo que por las características especiales de lo solicitado, la resolución requiera de un plazo mayor, que no podrá exceder de noventa días naturales.

“Transcurrido este último plazo sin que hubiere recaído resolución sobre la solicitud de que se trate, se entenderá otorgado el permiso correspondiente.

“Los permisos a que se refiere esta ley, no confieren derechos de exclusividad, por lo que la Secretaría podrá otorgar otro u otros a favor de terceras personas para que exploten, en igualdad de circunstancias, servicios idénticos o similares. En caso de que por razones de seguridad sea necesario limitar la entrada de

participantes, el otorgamiento de los permisos se hará por concurso en los términos del procedimiento previsto en la Ley de Puertos.”

La Ley Federal de Protección al Consumidor, le fija un plazo al Procurador Federal del Consumidor para que apruebe y registre contratos de adhesión, que los proveedores le someten, al respecto señala el artículo 87:

“ARTICULO 87.- En caso de que los contratos de adhesión requieran de registro previo ante la Procuraduría, ésta se limitará a verificar que los modelos se ajusten a lo que disponga la norma correspondiente y a las disposiciones de esta ley, y emitirá su resolución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de registro. Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido la resolución correspondiente, los modelos se entenderán aprobados y será obligación de la Procuraduría registrarlos, quedando en su caso como prueba de inscripción la solicitud de registro. Para la modificación de las obligaciones o condiciones de los contratos que requieran de registro previo será indispensable solicitar la modificación del registro ante la Procuraduría, la cual se tramitará en los términos antes señalados.”

Además de estos ordenamientos que en cierta forma la regulan, también existen otros ordenamientos legales, que adoptan la positiva ficta o afirmativa ficta en relación de las autoridades administrativas con los particulares, como lo son: Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley Aduanera; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; Código Financiero del Distrito Federal; Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Código de

Procedimientos Administrativo del Estado de México, mismas que serán tratadas más adelante.

5.2 EL SILENCIO EN SENTIDO POSITIVO COMO ACTO EXPRESO DE LA AUTORIDAD.

En el capítulo anterior, quedo señalado que la finalidad con que se instauro la regulación del silencio administrativo en principio, fue como una ficción legal, a la que se le dio un sentido negativo o desestimatorio de la petición o recurso interpuesto por los particulares. Esto con la finalidad de concederle una protección más eficaz, contando con elementos para la defensa jurídica de sus intereses por la no resolución expresa a la petición o recurso de parte de las autoridades, pero también debemos ver la importancia que tiene la manifestación de la voluntad de las autoridades, para producir sus consecuencias jurídicas, la forma o modo de declarar una voluntad ya conformada, del órgano administrativo, que puede ser de manera expresa o tácita.

En relación a la manera expresa o exteriorización del acto administrativo, debe cumplir con los requisitos formales establecidos por la Ley, así tenemos que del artículo 16 constitucional y del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación se desprende que, todo acto administrativo debe ser pronunciado por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, debe señalar la autoridad que lo emite, constar la firma autógrafa del funcionario de la autoridad que lo expida.

La forma tácita se manifiesta por hechos o actividades de la administración, por medio de las cuales admite o rechaza lo que le ha

sido solicitado, considerada así por la forma en que se muestra su existencia, se deriva del comportamiento de las autoridades, realizando hechos y acciones por medio de las cuales manifiesta su voluntad como una modalidad de esta forma, se tienen las señalizaciones que se encuentran en caminos carreteras o vías de comunicación, como son la prohibición de estacionar un vehículo en lugar determinado.

También debemos hablar de los actos presuntos por la manera como se forma su voluntad, ya que requiere de la presunción de la ley para su existencia, para que el gobernado por suposición considere se le ha dado contestación a su petición.

Así pues, de lo anterior se colige que un ordenamiento jurídico sustituye la voluntad que debe externar el órgano administrativo, por lo que, para que la inactividad de una autoridad, silencio o no resolución, produzca efectos jurídicos, es necesario que así lo indique la ley, la que puede señalar que si se dan ciertas formalidades se tenga por existente la voluntad administrativa, en este caso la disposición legal es quien presume dicha voluntad, otorgando o negando lo solicitado.

De tal suerte que, un acto expreso que confirma uno presunto, no debe ser diferente, sino más bien la voluntad presumida por la Ley, que con posterioridad de manera expresa realiza la autoridad, a través del funcionario o representante del órgano administrativo competente.

Es de manifestarse que con lo anteriormente señalado, se deduce que tanto la negativa ficta como la afirmativa ficta, se delimitan dentro de los llamados actos presuntos, la primera de ellas como una ficción de la Ley y no como un acto administrativo formado en sentido negativo, sino más bien como una excitativa para que se forme el acto

administrativo, dotándolo de eficacia sin dar base de que se está en presencia de un acto ejecutivo, puesto que no puede haber afectación alguna al particular, sino hasta que se perfeccione mediante una resolución por escrito debidamente motivada y fundada, conforme a las leyes existentes. Sino emite la resolución tal presunción de negativa no será suficiente para incidir en los derechos ni patrimonio del gobernado, por lo que se deduce que en sentido estricto no puede ser considerada como un acto administrativo, puesto que carece de ejecutividad, ya que no podrá hacerse efectivo por la autoridad, en tanto que no haya sido impugnada y reconocida su validez.

A diferencia de la negativa ficta la afirmativa ficta sí produce sus efectos al momento de configurarse siendo, siendo oponible por el particular ante la autoridad y frente a terceros, constituyendo un acto administrativo presunto equivalente a un acto expreso de la administración.

En ese orden de ideas el otorgamiento presunto por medio de la afirmativa ficta, no puede ser revocado de oficio por una resolución administrativa posterior de la autoridad, puesto que en nuestro régimen jurídico Federal, todo acto favorable a los administrados sólo podrá ser revocado por medios de impugnación legalmente establecidos, como lo es el juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que debe de gozar de permanencia y estabilidad de un acto expreso, produciendo todos los efectos legales de la resolución favorable solicitada siendo deber de toda persona y sobre todo de las autoridades y especialmente de aquella que debió emitir la resolución expresa, debiendo reconocerlo así.

En el Distrito Federal, cuando se haya establecido algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio el acto administrativo, por lo que la autoridad competente tiene que iniciar el llamado procedimiento de lesividad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, exceptuando aquellos casos en que los ordenamientos legales aplicables consientan que la autoridad revoque o anule oficiosamente los actos administrativos, o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para lograr una resolución favorable de que se trate o, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez que numera la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. También podrá revocarlo de oficio, cuando resulten cuestiones de oportunidad e interés público previstos en Ley.

Sin embargo existen criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostienen que un acto administrativo se ha emitido y ha producido efectos no puede disponer en forma ilimitada, por una exigencia superior de la vida social, la seguridad de las resoluciones jurídicas y, por derivación, la fijeza de los actos que la generan, por ende la anulación tiene un límite, y es por tanto inaceptable cuando el acto original ha producido derechos adquiridos o derechos patrimoniales, tal como lo señala la jurisprudencia visible en la Quinta Época: Fuente: Apéndice de 1995, Tomo III, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación Instancia: Pleno Tesis: 162, Página: 111, que a la letra dice:

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS,
REVOCACION DE LAS.** La facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su

ramo, creando derechos en favor de tercero, o cuando las resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas, pues esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto.

5.3 CERTIFICACION DE LOS ACTOS PRESUNTOS.

El sentido positivo del silencio de las autoridades otorgamiento o declarar derechos por el silencio de la autoridad, presenta una dificultad, siendo el probar la existencia del acto presunto en sentido positivo, por lo que al no probarla, lo concedido puede ser inofensivo, de tal suerte que, la ley debe señalar la forma como debe comprobarse su existencia, regulando la certificación de los actos presuntos, misma que debe ser emitida por la autoridad que debió resolver expresamente lo solicitado.

Otro problema que se presenta es que si la autoridad que incumple en manifestar expresamente la resolución a dicha solicitud, es negativo pensar que expida la certificación de no haber llevado acabo su deber. Sin embargo, las leyes que regulan tal situación, declaran de manera clara el deber de las autoridades para extender dicha certificación en un plazo determinado después de haber sido solicitada, en algunos casos el no emitir la certificación podrá ser motivo de sanciones para el titular de la dependencia o autoridad que se niega a otorgarla, pudiendo incluso solicitarse la responsabilidad correspondiente. Pero si a pesar de todo ello no se emite la certificación, el acto presunto positivo a los intereses del solicitante, será igualmente eficaz, acreditándose con la sola exhibición de la solicitud de la petición y de la solicitud de la certificación.

Podría presentarse la dificultad que la ley que regule la afirmativa ficta, no considere a la certificación como una prueba suficiente para acreditar la afirmación de lo solicitado, para lo cual habrá que intentar un medio de defensa legal para obtener la referida certificación.

Tal es el caso de la positiva ficta señalada por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en concordancia con la fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de donde se desprende la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de la configuración de la positiva ficta, siempre y cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija la materia.

5.4 ALCANCE Y APLICACIÓN EN LA LEGISLACION MEXICANA

Como se menciona al dar inicio a este capítulo existen diversas leyes que regulan la afirmativa ficta, algunas lo hacen respondiendo a una serie de lineamientos que han sido dados a las Autoridades, para el mejoramiento y desempeño de la Administración Pública, así por ejemplo el 8 de agosto de 1984 mediante un acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, según se desprende en su artículo 4° en su inciso "K)", por el que se giraron instrucciones a las dependencias o entidades paraestatales, con el objeto de que fijaran en aquellos asuntos que consientan, término limite en su resolución, sin que se emitiera, debería entenderse en sentido favorable a los particulares, el anterior acuerdo en su parte conducente manifestaba.

"...en los asuntos que lo permitan plazos limites para su resolución, estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en los casos de que no se de resolución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo."

Actualmente considerando que el Plan Nacional de desarrollo de 2000-2006, establece como estrategia para dar claridad a las gestiones y desempeño de la Administración Pública Federal, impulsando mejor calidad a dicha gestión pública, señalando que es necesario forzar una mejor regulación que simplifique la actividad de la Administración. El Presidente de la República Mexicana, con base en el referido Plan de Desarrollo, emitió un acuerdo el 25 de junio de 2001, para la desregularización y simplificación de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y, la aplicación de medidas de mejora regulatoria que benefician a empresas y a los ciudadanos, que

por ser un compromiso la transparencia en la gestión Pública y para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser informado por las autoridades y participar en la elaboración de regulaciones, fortalecer el estado de derecho y aumentar la seguridad jurídica, se hace imperativo promover nuevas acciones que simplifiquen los trámites y que favorezcan su resolución expedita, creando una certeza jurídica.

El artículo 1º del referido acuerdo señala lo siguiente:

“Artículo 1. Las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sujetos al Título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberán:

“I. Eliminar trámites obsoletos o innecesarios:

“II. Transformarlos en trámites de conservación de información o avisos, o

“III. Establecer la afirmativa ficta al término de los plazos de respuesta de los trámites.”

“Esta obligación se aplicara al menos a la quinta parte de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios para cada dependencia y organismos descentralizados. Los trámites que ya revistan la naturaleza de conservación de información o aviso, o que prevean la afirmativa ficta al término de los plazos de respuesta, no podrán computarse para efectos del cumplimiento de la obligación referida.”

A continuación entrare al estudio de diversas leyes administrativas que instituyen la aplicación de la figura de la positiva ficta o afirmativa ficta, dentro de las que se encuentran: Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley de Procedimiento Administrativo del

Distrito Federal; Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México; Código Financiero del Distrito Federal y la Ley Aduanera.

5.4.1 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula el silencio administrativo en su artículo 17, aceptando tanto a la negativa ficta como regla y a la positiva ficta como excepción, dicho ordenamiento legal señala lo siguiente:

“Artículo 17 Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

“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.”

De la anterior transcripción se deduce, que en dicho ordenamiento legal, se reglamenta a la figura de la positiva ficta parcialmente, puesto que señala que será considerada en aquellos caso que las leyes administrativas así lo permitan, en cuyo caso el particular tiene derecho a solicitar la constancia de haber operado a su favor la positiva ficta, sino es resulta su petición en término de tres meses.

Cabe hacer referencia a las reformas del 31 de diciembre de 2001, realizadas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por medio de la cual se cambia su denominación a dicho tribunal por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por medio de la cual se le confiere competencia para conocer de la negativa a otorgar la certificación de que ha operado la positiva ficta, cuando ésta sea procedente tal como se desprende de la reforma practicada al artículo 11 de dicha Ley Orgánica.

“Artículo 11.-El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

“... ”

“XV. 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 o cuando la interposición de éste sea optativa.

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

“También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rij a dichas materias.

“No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”

De la anterior transcripción y de la interpretación de los artículos 17 y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se entiende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá conocer de la negativa a otorgar la certificación de la positiva ficta, siempre que esta este regulada por alguna ley administrativa, que señale aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual le confiere competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dentro de este ordenamiento legal en estudio, también puede ser tomado como casos de aplicación de la figura de la afirmativa ficta, es lo señalado en el artículo 87, que habla en relación a la suspensión de la ejecución del acto impugnado, señalando que será procedente suspenderá la ejecución al interponer el recurso, siempre y cuando; así lo solicite expresamente el recurrente, sea procedente dicho recurso, no exista perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, que no ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen en caso de resolución desfavorable y, si se trata de multas, en tal caso la autoridad debe acordar, si fuese procedente, la

suspensión o la denegación, dentro de un plazo de cinco días siguientes a su interposición, en caso de no hacerlo se entenderá otorgada la suspensión.

De lo anteriormente expuesto se deduce que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula la positiva ficta de parcial y sólo en los casos que las propias leyes administrativas así lo indiquen, por lo que esta figura no ha encontrado gran recepción en el régimen federal, puesto que hasta ahora no existe un ordenamiento legal de tal naturaleza, donde se le haya adoptado como regla general aplicada a toda solicitud o expediente instruido por la autoridad a petición de los particulares.

5.4.2 LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El 19 de diciembre de 1995, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, misma que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo, la Figura de la Afirmativa Ficta tendría su entrada de vigencia el 1° de julio de 1996, según lo indican sus artículos transitorios.

Dicha Ley en su artículo 39, señala la obligación de dictar resolución expresa, que tiene la Administración Pública del Distrito Federal, para con los peticiones de los particulares, por lo que al no emitirla da lugar a que se configure la negativa o la afirmativa ficta, según sea procedente.

“Artículo 39.- La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

“... ”

“X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen, en caso contrario, operará la afirmativa o negativa ficta en los términos de la presente Ley, según proceda; y

“XI. Dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo emitirla dentro del plazo fijado por esta Ley o por los ordenamientos jurídicos aplicables.”

Dicho ordenamiento legal adopta la doctrina del silencio administrativo, tanto en sentido negativo como afirmativo, dando la definición de lo que se debe entender por ambas figuras, de manera separada, no inmerso dentro del texto del dispositivo legal que contempla cuando debe entenderse que ha operado, y al respecto el artículo 2° en su fracción III, nos define la afirmativa ficta de la siguiente manera:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

“... ”

“III. Afirmativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo;

La propia ley señala que un acto administrativo será válido, eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación realizada de conformidad con las disposiciones de dicha Ley, o de que se configure en el caso de ser negativa ficta.

Exceptúa entre otros afirmativa ficta, en cuyo caso será exigible a partir de la fecha de la certificación de su configuración o la señalada para iniciar su vigencia.

Toda vez que le impone a la Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, la obligación de dictar resolución expresa de todas las peticiones que le sean formuladas, o en caso contrario, operará la afirmativa o negativa ficta, en los términos de la presente Ley, según sea procedente.

La figura que nos ocupa en el presente capítulo es entendida dentro del marco legal de los artículos 89 y 90, en la forma siguiente:

“Artículo 89.- Cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos las autoridades competentes deberán resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos o el Manual; y sólo que éstos no contemplen un término específico, deberá resolverse en 40 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud. En estos casos, si la autoridad competente no emite su resolución, dentro de los plazos establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que prescriben las normas aplicables, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, en todo lo que lo favorezca, salvo en los siguientes casos:

“I. Tratándose de las materias relativas a la salubridad general, concesiones y las actividades riesgosas que se definan en los diferentes ordenamientos jurídicos o en el Manual; y a falta de definición se considerarán como tales aquellas que en forma directa o inminente pongan en peligro la seguridad y tranquilidad públicas, o alteren o afecten el orden público;

“II. Tratándose del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en los artículos 8o. y 35 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que la autoridad emita resolución expresa; o

“III. En todos aquellos en que los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

“En los casos previstos en las fracciones I y II de este artículo el interesado podrá considerar que su solicitud ha sido negada e interponer los medios de defensa que en derecho correspondan.

“En el caso de que se interponga el recurso de inconformidad, contra la negativa ficta; y este recurso a su vez no sea resuelto expresamente, se estará a lo previsto en el artículo 124 de esta Ley.”

De la anterior transcripción se deduce que el plazo fijado de 40 días en el párrafo primero, puede ser menor si así lo indica alguna Ley, tal es el caso del término fijado en los artículos 26 y 27 de la Ley para el Funcionamiento Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, puesto que se destaca en términos generales que una vez recibida la solicitud de funcionamiento, acompañada de todos los documentos y requisitos, la Delegación de que se trate deberá expedir previo pago de los derechos establecidos en el Código Financiero del Distrito Federal, en un plazo que no exceda de siete días hábiles, la licencia y, que una vez transcurrido dicho plazo sin que haya respuesta por parte de la autoridad competente, tal solicitud se entenderá que ha sido aprobada, tal como lo señala la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

También se Puede observar que existen excepciones a la configuración de la afirmativa ficta como lo son; la salubridad general, actividades riesgosas, concesiones, entre otras, también se refiere de acuerdo al último párrafo de la confirmación del acto reclamado, puesto que al no ser contestado un recurso de inconformidad, por el superior

jerárquico dentro del término de diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia de Ley.

De la interpretación a los tres primeros párrafos del artículo 90 de dicho ordenamiento legal, se desprende que existe la limitante de que no opera inmediatamente la afirmativa ficta, por el mero transcurso del tiempo, sino que debe tramitarse una certificación de haber operado, mediante un formato que habrá de obtenerse en los Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría General, la Contraloría Interna o en su caso ante la propia Contraloría General del Distrito Federal, acompañado del escrito de la solicitud no resuelta.

Al respecto el numeral en comento manifiesta lo siguiente:

“Artículo 90.- Cuando por el silencio de la autoridad en los términos señalados en el artículo anterior, el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta.

“Para la certificación de afirmativa ficta, el interesado deberá recabar y presentar el formato correspondiente en los Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría General, la Contraloría Interna o en su caso ante la propia Contraloría General del Distrito Federal, al que necesariamente deberá acompañar, el acuse de recibo de la solicitud no resuelta. Dentro de las 48 horas siguientes a que el órgano de control reciba la solicitud de certificación, deberá remitirla al superior jerárquico de la autoridad omisa, quien en un término no mayor de cinco días hábiles,

contados a partir de que reciba el formato correspondiente, deberá proveer lo que corresponda, debiendo enviar en todos los casos, copia de lo proveído, al órgano de control respectivo."

En los siguientes párrafos indican que la autoridad al momento de expedir la certificación, hará una relación sucinta de la solicitud y del procedimiento seguido, debiendo señalar al interesado, cuando así proceda el pago de los derechos o contribuciones que genere.

Que producirá todos los efectos legales de una resolución favorable, si no es expedida la certificación en los plazos señalados, la afirmativa ficta será eficaz, siendo acreditada por la exhibición de la solicitud del trámite y de la petición efectuada de la certificación a la autoridad superior jerárquica de la autoridad omisa.

Lo anterior es así según versan los últimos párrafos del citado artículo que a continuación se transcriben:

"La certificación que se expida hará una relación sucinta de la solicitud presentada y del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación y de vencimiento del plazo con que contó la autoridad competente para dictar su resolución y la manifestación de que ha operado la afirmativa ficta.

"Cuando el superior jerárquico niegue la expedición de la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar dicha negativa en su resolución.

"Cuando se expida al interesado una certificación relativa a licencia, permiso, o autorización, que genere el pago de contribuciones o derechos de conformidad con

el Código Financiero, el superior jerárquico deberá señalar al interesado el pago de los mismos, tomando en consideración para su determinación, los datos manifestados en la solicitud respectiva, así como la naturaleza del acto.

“La certificación de afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió; y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para la revalidación de una resolución afirmativa ficta, en caso de que sea necesaria, por así establecerlo la Ley o el Manual, la misma se efectuará en los términos y condiciones que señala el artículo 35 de esta Ley.

“Si la certificación no fuese emitida en el plazo que señala este artículo, la afirmativa ficta será eficaz; y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Dicha omisión será considerada como una falta grave que deberá ser sancionada por la Contraloría, en los términos de la Ley de Responsabilidades.”

Asimismo la ley en estudio, dentro de su artículo séptimo transitorio señala que debió ser publicado un formato en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, dentro de los 180 días naturales inmediatos a la entrada en vigor de esta Ley.

De acuerdo con los artículos señalados y las manifestaciones hechas cuando por el silencio de la autoridad el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del

trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la afirmativa ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud.

En este caso se ve una posible desventaja a este método de aplicación, Implica que la autoridad tiene una segunda oportunidad para revisar la solicitud antes de que opere la afirmativa ficta, que conjuntamente con la circunstancia de que si el particular desconoce la ley o por la falta de asesoría adecuada, no promueve la certificación, para la plena eficacia de la afirmativa ficta, dentro del plazo de diez días que le señala la ley, no podrá hacer efectiva y eficaz la presunción de que ha operado la afirmativa ficta en su favor

5.4.3 LEY DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Los artículos de Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, referidos en el punto anterior, se encuentran íntimamente relacionados con la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tal como se desprende de su Capítulo V, donde se contempla la competencias de las Salas del referido Tribunal, de cuyo artículo 23 en sus fracciones IV, VI y VII en relación a la positiva ficta.

"Artículo 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

"...

"IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

"VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos que estas lo determinen.

"VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;"

Ahora bien el derecho que se le reconozca a la quejosa mediante una resolución jurisdiccional que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, atiende no a una sustitución de

facultades de las autoridades responsables ni a la creación de un derecho subjetivo que sólo puede ser otorgado por ley o un reglamento, sino al haberse analizado no sólo la omisión en que incurrieron las responsables al no darle contestación a su escrito de solicitud, sino también la afirmativa ficta que se genera con la actitud omisa, en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o demás leyes que la reglamentan en el Distrito Federal. Esto significa, que si se analizó la legalidad de la afirmativa ficta que implica en forma tácita la aprobación de la solicitud, habiéndose analizado los requisitos que exigidos por la autoridad, a efecto de que el particular obtenga lo solicitado, ello implica que, aquellas tienen la obligación de otorgar lo solicitado sin exigir mayores requisitos ni trámites administrativos.

En consecuencia, si a través de una resolución se acredita el interés jurídico del solicitante, le faculta para realizar actos tendientes a la defensa de los actos que le causen perjuicio, porque se relacionan precisamente con los derechos que otorga lo solicitado.

En otras palabras, el interés jurídico significa esencialmente la conjunción de las conductas correlativas que son: a) la facultad de exigir, que otorga la norma, y b) la obligación o deber jurídico de cumplir con esa exigencia; pudiendo clasificarse estas conductas en derechos subjetivos privados cuando el obligado es el gobernado, y públicos (si la obligación es imputable a un órgano del Estado). Por lo tanto, si bien la quejosa carece de documento indispensable para acreditar su interés, dado que su expedición es un acto imputable a las autoridades responsables, la resolución que emita el Tribunal Administrativo acredita su interés jurídico.

Así pues, de acuerdo a como se ha establecido esta figura en el Distrito Federal, que subsiste con la Negativa Ficta, podemos entender que en el Distrito Federal la ausencia de contestación origina, como regla la afirmativa ficta, salvo los casos de excepción previstos con anterioridad. Esto conlleva a pensar que a partir de junio de 1996, la afirmativa ficta constituye la regla y la negativa ficta la excepción, en cuanto al silencio u omisión de las autoridades administrativas en el Distrito Federal.

5.4.4 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

En este ordenamiento a diferencia del Distrito Federal la afirmativa ficta opera de manera automática, con la sola presentación de la copia del escrito que contenga la solicitud.

El 4 de febrero de 1997, el congreso Local en la Ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado, expidió el nuevo Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno el día 7 del mismo mes y año, entrando en vigor a los 30 días naturales de su publicación, abrogando la Ley de Justicia Administrativa de 31 de diciembre de 1986.

De conformidad con lo que establece el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las autoridades estatales o municipales de la entidad se encuentran obligadas a dar contestación a las solicitudes que les formulen los particulares, estableciéndose que la omisión de cumplir con dicha obligación dentro del plazo de treinta días genera consecuencias legales, por lo que a partir del contenido de la petición, así como del cumplimiento de los requisitos legales vinculados con la solicitud, el silencio administrativo podrá considerarse como una 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.

Pero es necesario que las resoluciones sean claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por el solicitante o las derivadas del expediente del procedimiento y proceso administrativo.

Luego entonces, una vez transcurrido el término de treinta días, es necesario solicitar ante la autoridad la certificación de que ha operado una resolución afirmativa ficta, en la que se deben precisar sus efectos legales, debiendo expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. Lo anterior para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta.

Si la autoridad no expidiese la certificación de referencia dentro de este último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia y producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, en los que se pueda constatar el sello fechor de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo.

Señala las excepciones a esta regla, al indicar que no opere la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades, se considerará como resolución negativa ficta, fijando el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, esto para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo, el recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover juicio ante el Tribunal, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado.

Dentro de estos supuestos encontramos los siguientes; las 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 configura 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.

Por lo que, al momento de la certificación, es cuando la autoridad debe verificar si se actualiza o no, algún caso de excepción señalado en el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y es en ese momento del procedimiento cuando la autoridad tiene posibilidad de verificar si la petición se ubica o no en alguno de los casos de excepción previstos en tal dispositivo, ya que la carga de confrontar tal cuestión no corresponde a los gobernados, pues se limitan a formular una solicitud y sólo será la autoridad quien determine si lo pedido encuadra en alguno de los casos de excepción, lo que deberá hacer al emitir la certificación correspondiente y no en momento diverso, porque ello le resultaría prácticamente imposible.

A diferencia de la legislación del Distrito Federal en el Estado de México procede en caso de salubridad general, actividades riesgosas y aun tratándose del derecho de petición si no es contestado a tiempo, con las excepciones ya referidas, será resuelto siempre a favor del particular.

En el ordenamiento en estudio, también se fija la procedencia del juicio contencioso administrativo tratándose de aquellos casos de actos administrativos o fiscales relacionados con la figura de la afirmativa ficta, que se encuentren relacionados con la resolución afirmativa ficta, cuando se configure el silencio de las autoridades estatales o municipales, para que den respuesta a las peticiones de los particulares.

Por último una de las formas de terminar el procedimiento administrativo es por la configuración de la figura de la afirmativa ficta, según indica la fracción IV del artículo 132 de dicho ordenamiento.

5.4.5. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL

Este ordenamiento señala que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución expresa, se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, por el silencio de las autoridades competentes.

El término comenzará a correr, desde el momento en que se de cumplimiento al requisitos omitidos o proporcione elementos necesarios, de parte del promovente a la autoridad para que emita resolución expresa.

No operará en autorización de exenciones de créditos fiscales, en la prescripción o condonación de créditos fiscales, en el otorgamiento de subsidios o disminuciones en el monto del crédito fiscal, y de la devolución de cantidades pagadas indebidamente.

Tampoco se configurará, por obvias razones 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 estos casos, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, pudiendo interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior al plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que esta se dicte.

Siendo este ordenamiento administrativo de carácter local, al igual que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al regular el silencio de las autoridades, es perfectamente entendible el espíritu que se les ha dado a estos ordenamientos legales, ya que lo que se pretende es evitar fue el silencio de las autoridades administrativas, a las peticiones de los gobernados, o sea, su actitud negligente, pasiva, e incluso desobligada de parte de algunos funcionarios, para constreñirlos a producir una resolución expresa, y para en caso de no darse, dicha omisión produzca efectos jurídicos a favor del gobernado, una vez que haya transcurrido el término del que goza la autoridad para la emisión de su decisión.

5.4.6 LEY ADUANERA.

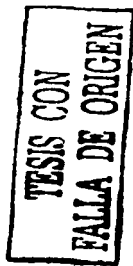
La figura de la afirmativa ficta en materia aduanera, se relaciona con las consultas sobre la clasificaciones arancelarias, por lo que para el desarrollo del presente punto, se debe interpretar los artículos 47 y 48 de la Ley Aduanera.

El Licenciado Virgilio Vallejo Montaña al respecto señala: "El artículo 47 va encerrar en sus primeros cinco párrafos lo que llamaremos la consulta razonada, mientras que en el sexto párrafo encontraremos lo que llamaremos la consulta pura."⁽⁵²⁾

Al respecto a continuación se transcribe el artículo 47 de dicho ordenamiento.

"Artículo 47.- Los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria.

"Dicha consulta podrá presentarse directamente por el interesado ante las autoridades aduaneras o por las confederaciones, cámaras o asociaciones, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, señalen la fracción arancelaria que consideren aplicable, las razones que sustenten su apreciación y la fracción o fracciones con las que exista duda y anexen, en su caso, las muestras, catálogos y



(52) Vallejo Montaña, Virgilio, "Las Consultas Sobre Clasificación Arancelaria y la Positiva Ficta en Materia Aduanera," Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, op. cit., T.I. pag. 509

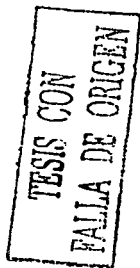
demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.

"Quienes hubieran formulado consulta en los términos del párrafo anterior, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, por conducto de su agente o apoderado aduanal, anexando al pedimento copia de la consulta, en la que conste su recepción por parte de las autoridades aduaneras. Para ejercer esta opción se efectuará el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar, así como pagar las cuotas compensatorias y cumplir con las demás regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las distintas fracciones arancelarias motivo de la consulta.

"Si con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, se detectan irregularidades en la clasificación arancelaria de la mercancía declarada en el pedimento, los funcionarios adscritos a la aduana no emitirán las resoluciones a que se refieren los artículos 152 y 153 de esta Ley, hasta en tanto no se resuelva la consulta por las autoridades aduaneras.

"Cuando de la resolución que emitan las autoridades aduaneras resulten diferencias de contribuciones y cuotas compensatorias a cargo del contribuyente, éste deberá pagarlas, actualizando las contribuciones y con recargos desde la fecha en que se realizó el pago y hasta aquella en que se cubran las diferencias omitidas sin que proceda la aplicación de sanción alguna derivada por dicha omisión. Si resultan diferencias en favor del contribuyente, éste podrá rectificar el pedimento para compensarlas o solicitar su devolución.

"Las personas a que se refiere el primer párrafo de este artículo, podrán presentar consulta a las autoridades aduaneras, para conocer la clasificación arancelaria de las mercancías que pretendan importar o exportar, en los términos



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, anexando, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.”

El primero de sus párrafos pareciese que le diera al particular la facultad de poder clasificar en más de una fracción arancelaria, sin embargo, no es así, ya que no existe posibilidad de clasificar las mercancías en más de una fracción arancelaria, más bien lo que podría presentarse eventualmente sería una duda acerca de la clasificación, sin que esto implique que se pueda clasificar en más de una fracción arancelaria.

Tal precepto señala la exigencia de exponer aquellas razones que llevan a dudar o a fundar tal o cual clasificación, debiendo citar las fracciones sobre las cuales se tiene duda y anexar elementos que identifiquen las mercancías, como lo son muestras, catálogos y otros elementos con los que debe coincidir la consulta.

Nos indica quienes pueden presentar la consulta y, que una vez presentada la consulta estaremos en espera de una resolución, por lo que existe una posibilidad de que el interesado tenga urgencia en realizar el despacho aduanal de la mercancía no pudiendo esperar el resultado de la consulta. En tal caso deberá pagar la tasa más alta que rija para las fracciones que en la consulta se considere que pudiesen aplicarse a la consulta sobre clasificación se encuentra pendiente.

Siendo posible que la autoridad aduanera que resuelva la consulta, lo haga en una fracción arancelaria con tasa más alta que la considerada por el particular, quedando claro que si la tasa impositiva

puesta por la autoridad resulta menor a la declarada en el pedimento, éste podrá rectificarse para compensar o solicitar la devolución de las contribuciones pagadas en exceso.

De lo anterior podemos decir que hay una consulta razonada que se desprende de la interpretación de los dos primeros párrafos del artículo 47, y del tercero al quinto una que da lugar a un despacho inminente que tiene pendiente una resolución.

El sexto párrafo habla de una consulta que se limita a clasificar sin sugerir ninguna otra ofreciendo muestras, catálogos y elementos de identificación de las mercancías, para que sea la autoridad quien determine la clasificación que le corresponde.

El artículo 48 de la Ley Aduanera, en sus cuatro primeros párrafos que son los que se relacionan con el tema de la afirmativa ficta, textualmente dicen así:

“Artículo 48.- Para resolver las consultas que presenten los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales sobre la correcta clasificación arancelaria a que se refiere el artículo 47 de esta Ley, las autoridades aduaneras podrán apoyarse en los dictámenes técnicos del Consejo de Clasificación Arancelaria, el cual estará integrado por los peritos que propongan las confederaciones, cámaras, asociaciones e instituciones académicas.

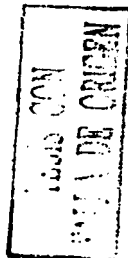
“Las autoridades aduaneras podrán resolver conjuntamente las consultas formuladas cuando la descripción arancelaria de las mercancías sea la misma. En estos casos se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dictará una sola resolución, la que se notificará a los interesados. Las resoluciones sobre clasificación arancelaria que emitan las autoridades aduaneras, de carácter individual o dirigida a agrupaciones, surtirán efectos con relación a las operaciones de comercio exterior que se efectúen a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución de que se trate, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 47 de esta Ley.

“Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la fracción arancelaria señalada como aplicable por el interesado es la correcta. En caso que se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

“La Secretaría podrá demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.”



Debe quedar claro que la fracción arancelaria favorable al particular es la que él mismo propone, sin que necesariamente sea la menos gravosa.

Ahora bien el contribuyente al proponer una clasificación arancelaria se somete a la ley, si ésta a quedado favorable por el

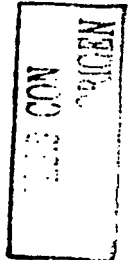
transcurso del tiempo que la autoridad tenía para resolver su consulta es decir, como lo señala la parte relativa del artículo en comento las resoluciones se deben de dictar en un plazo que no exceda de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción, por lo que no significa que si la autoridad resuelve posteriormente, la primera, la propuesta por el particular sea ilegal.

En ese orden de ideas, podemos decir, que la autoridad al emitir una resolución fuera del termino de cuatro meses, al resolver sobre una clasificación arancelaria, actúa ilegalmente, puesto que no se siguieron los procedimientos correspondientes en términos del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Existe una tesis jurisprudencial que se encuentra publicada en el semanario Judicial de la Federación Novena Época, Tomo 11, Segunda Sala marzo de 2000, pagina 181 y dice así:

“CONSULTA ADUANAL. CONSTITUYE RESOLUCIÓN FAVORABLE AL PARTICULAR.

Las autoridades aduanales están impedidas legalmente para revocar por sí y ante sí las resoluciones favorables a los particulares emitidas con motivo de consultas que sobre la correcta clasificación arancelaria les hayan formulado los particulares, pues en este caso deben acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación en juicio contencioso. Y si bien debe estimarse que existe independencia de los pedimentos de importación posteriores a la emisión de la resolución de la consulta, lo cierto es que en términos de los artículos 48 de la Ley Aduanera vigente en el año de mil novecientos noventa y seis y 34 del Código Fiscal de la Federación, constituyen resoluciones favorables al particular, que acorde al artículo 36 de la legislación citada en



último término sólo pueden ser modificadas a través de la resolución que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación.

“Contradicción de tesis 66/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de febrero del año dos mil. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

“Tesis de jurisprudencia 23/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del once de febrero del año dos mil.”

5.5 PROPUESTAS DE REFORMAS QUE REGULEN LA AFIRMATIVA FICTA EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Del estudio realizado a las diversas leyes que anteceden así como las situaciones planteadas en los capítulos anteriores, así como la tendencia de diversas leyes estatales a reglamentar el silencio de las autoridades en sentido afirmativo a los intereses de los administrados, se propone la aceptación de la figura de la Afirmativa Ficta, en nuestro Código Fiscal de la Federación.

En primer lugar debe destacarse como loable la figura de la negativa ficta, prevista en el Código Fiscal de la Federación, puesto que como lo manifestó la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936:

“...La nulidad se pronunciará siempre respecto de una resolución. Esta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además con las últimas orientaciones de la doctrina.”

Tenía como objeto obligar a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y motivar legalmente sus decisiones, emitiendo una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicte.

Trataba de concederle una protección más eficaz al particular, de acuerdo a las circunstancias del caso, contando con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

201

Sin embargo, ahora se hace necesario llevar hasta el ámbito federal el implantar la Afirmativa Ficta, esto mediante una reforma al Código Fiscal de la Federación, como regla general en cuanto al silencio de las autoridades, y señalo al referido ordenamiento puesto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 11 de su Ley orgánica, se le han otorgado mayores atribuciones, dándole competencia para conocer de asuntos de leyes administrativas.

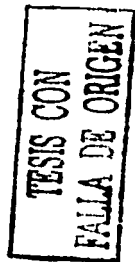
Por otra parte, sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en distintas ramas y materias de la administración pública federal y no sólo en el área fiscal, pues así se desprende de la redacción del artículo 11 de su Ley Orgánica, que incorpora un catálogo de hipótesis que representan los casos en que se surte su competencia, con la particularidad de que en esa amplia gama de supuestos, se observa que las resoluciones administrativas susceptibles de combatirse en el juicio contencioso son de naturaleza diversa y no sólo de carácter fiscal.

Cabe concluir que el silencio de las autoridades de la naturaleza destacada, también constituye la figura jurídica de las previstas en el artículo referido.

Más aún si tomamos en consideración la siguiente tesis: II-TASS-735, R.T.F.F, año VII, No. 68 Agosto 1985. pag136 Segunda Época. Pleno, Materia: PROCESAL

**“NEGATIVA FICTA.- SI SE CONFIGURA ANTE
EL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS.-**

"La institución jurídica denominada resolución negativa ficta, prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en vigor, correlativo del numeral 92 del Código de 1967, si se configura ante el silencio de las autoridades administrativas, respecto de consultas, peticiones o instancias que les sean formuladas por interesados, siempre que la resolución expresa recaída a las mismas sean impugnables ante este Tribunal Fiscal de la Federación, teniendo presente lo previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica del propio Tribunal, toda vez que si la resolución expresa puede impugnarse ante las Salas Regionales, por la misma razón son impugnables ante este Tribunal las resoluciones fictas configuradas por disposición de la ley, no obstante que en ésta se aluda gramaticalmente a autoridades fiscales.(15)"



Sin dejar de lado que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 17 reglamenta la figura de la Positiva Ficta, de cuya negativa a otorgar la certificación de que ha operado, es competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dando así un paso para su reglamentación, el siguiente paso sería su aceptación dentro del propio Código Fiscal de la Federación, motivo por el que se propone dicha aceptación.

Dicha figura debe fundarse principalmente en una reforma a los artículo 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación,

Lo anterior es así toda vez que cuando se presenta una petición, instancia o consultas y se desahogan formalmente, se da un ambiente de seguridad jurídica para los ciudadanos, derivado ello de la contestación a sus inquietudes por parte de la autoridad.

He aquí un fundamento para que tal seguridad jurídica tome más fuerza y, toda vez que las instancias o peticiones son formuladas a la autoridad, ésta tiene la obligación de contestar, fundamentando en términos de Ley el acuerdo que faculte derechos a la negación a su petición pero bien fundamentada.

La necesidad de una respuesta tanto a peticiones como falte de respuesta a los recursos intentados ante las autoridades fiscales o administrativas, es importante y trascendental, puesto que al impugnar una resolución haciendo valer un recurso administrativo, se hace valer un derecho, manifestando a las autoridades una inconformidad y esperando le sea dada una respuesta.

Pero en este proceso el particular no tiene la forma de provocar una rápida resolución a sus peticiones, instancias o recursos, quedando sólo esperar a que dicha respuesta sea dada.

Actualmente existe la posibilidad de que si en un plazo de tres meses no hay resolución aun a pesar de haber cumplido con los requisitos formales, estaremos en condiciones de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a promover el juicio contencioso en contra de la Negativa Ficta, tal y como si se hubiese emitido resolución negándonos lo solicitado o bien esperar que se emita resolución expresa.

En tal situación, el particular podría decirse que pierde una instancia, al no recibir resolución a su petición o recurso.

Por todo lo anterior se presenta una razón de adoptar en el Código Fiscal de la Federación la Afirmativa Ficta, que resolverá de manera más pronta tanto instancias como peticiones ante autoridades administrativas y fiscales, con el sólo transcurso del tiempo, pero no sólo de forma presuntivamente negativa, sino en una respuesta que otorgue derechos y provea de facultades, para que directamente se acuda ante la propia autoridad haciendo valer el reconocimiento de los derechos originados con tal afirmación y consecuentemente la nulidad de las resolución dictada en contrario.

De esta forma, la autoridad puede hacer el estudio de peticiones e instancias, que si se encuentran dentro del marco legal, dejar que transcurra el tiempo para que se configure la Afirmativa Ficta, y así dedicar más tiempo a las instancias y peticiones frívolas que necesariamente se deban contestar debidamente fundamentados, reduciéndose la carga de su trabajo.

La aceptación de la figura planteada, se debe fundar en una modificación a los artículos 37 y 131, principalmente, donde se circunscribe la Negativa Ficta.

Lo anterior en virtud de que si bien es cierto el artículo 37 de referencia, obliga a las autoridades fiscales a la resolución de las instancias o peticiones que le sean formuladas, al establecerse el término deberán, mismo que implica un contenido preciso de obligatoriedad para las misma, también lo es que en la practica es muy común ver que no cumplen con tal obligación, ya que el mismo precepto le otorga al particular que estime le fue negado al no ser notificada por la autoridad en el término de tres meses.

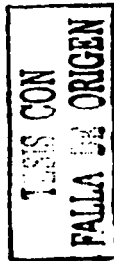
Luego entonces, tal regulación no es suficiente, pues invariablemente se presenta la negativa de la autoridad. Surgiendo así esa necesidad de reforma a estos dispositivos legales, puesto que la autoridad negligentemente podría decidir no dar contestación a las peticiones o instancias de los particulares, lo que ocasionaría una inseguridad jurídica y demora en la contestación a sus peticiones.

Las reformas que se proponen son las siguientes:

En primer lugar es conveniente que no sólo se refiera a autoridades fiscales, sino referirse a aquellas instancias formuladas ante autoridades administrativas, cuyos actos sean de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que como se ha dicho en el capítulo anterior la Ley Federal de Procedimiento Administrativo le atribuye competencia a dicho tribunal, así como su propia Ley Orgánica, la Doctrina y jurisprudencia.

Por lo que se propone reforma en primer lugar al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación de la manera siguiente:

Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales o ante autoridades administrativas, de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debiendo ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no debe exceder de tres meses, posteriores a la fecha de su presentación o recepción, transcurrido dicho término sin que se notifique la resolución expresa, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió como resolución afirmativa ficta, que significa una decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, por el silencio u omisión de las autoridades.



Para acreditar que a operado la resolución afirmativa ficta, el o los interesados solicitarán a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquélla.

La autoridad deberá hacer la precisión de sus efectos legales, debiendo expedirla dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de certificación. En caso de no ser expedida dentro de dicho plazo, se acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechor de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo y de la solicitud de certificación, produciendo todos sus efectos legales ante las autoridades fiscales o administrativas y particulares.

Lo anterior sin perjuicio de las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No operará la resolución afirmativa ficta tratándose de la autorización de exenciones, condonación o disminución en el monto de un crédito fiscal.

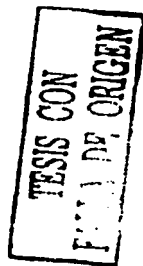
Tampoco opera cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señale este código o las normas jurídicas aplicables al caso concreto.

En los casos previstos en los dos anteriores párrafos, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer juicio contencioso, en cualquier tiempo posterior

al plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en tanto no se emita la resolución expresa, o bien, esperar a que esta se dicte.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

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.



La modificación que se propone al artículo 131, donde se prevé la resolución de los recursos administrativos a la impugnación de la negativa ficta, entendiéndose ésta en el sentido de haberse confirmado el acto que se impugna, obligando al promovente a inconformarse nuevamente o bien esperar que la autoridad quiera conocer del recurso y resolverlo.

Al no existir tiempo de trámite no hay seguridad personal, ni jurídica, por lo que se pretende darle a la Afirmativa Ficta un término jurídico bien definido, para que una vez cumplidos los requisitos y formalidades prevista para un recurso administrativo, el derecho a que se haga válida esta figura, con la finalidad de que cause estado en carácter de cosa juzgada, dentro de un procedimiento administrativo.

Como solución viable a tal situación se propone la adopción de la Figura de la Afirmativa Ficta también en el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, que traería ventajas tanto para los particulares como para las autoridades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Dicho planteamiento se hace en los siguientes términos:

ARTÍCULO 131.- La autoridad deberán resolver los recursos presentados por los interesados dentro del término o plazos establecidos por las disposiciones aplicables al caso, dictando resolución expresa, y notificándola.

A falta de un término señalado específicamente, las resoluciones deberán pronunciarse y notificarse dentro de un plazo que no excederá tres meses contados a partir de la fecha en que se haya presentado el recurso

Si las propias autoridades administrativas no notifican su decisión dentro del término antes señalado, se tendrán por aceptadas las pretensiones relativas.

Solo en los casos de excepción señalados en el artículo 37 de este ordenamiento, la falta de respuesta o de resolución hará presumir una respuesta negativa, en cuyo caso se entenderá que se ha confirmado el acto impugnado, pudiendo el recurrente decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado, mediante el juicio contencioso.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La inclusión de la afirmativa ficta para los casos en que la autoridad no resuelva en un término determinado es una presión importante para el cumplimiento de sus obligaciones.

Además de ir acorde con el principio de celeridad, la afirmativa ficta da un grado mayor de certidumbre para los particulares. Esta disposición

se fundamenta en la necesidad de mayor eficiencia y eficacia por parte de las autoridades.

5.6.- VENTAJAS DE SU APLICACION

Las disposiciones que se proponen como reformas al Código Fiscal de la Federación, dan prioridad a la pronta resolución de los asuntos planteados ante las autoridades. De este modo se acortarían los tiempos de la resolución o emisión del acto administrativo, de modo que no se requiere de largas esperas para conocer la suerte del asunto. Garantizando así la celeridad, en la solución de sus peticiones o recursos, para que en caso de ser procedente faculte al particular para que ocurra ante el órgano jurisdiccional competente , que en el caso sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta propuesta busca en si propiciar que el contribuyente no quede en estado de indefensión por causas ajenas a él, pretendiendo dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica.

Ahora bien beneficiaría tanto a las autoridades como a los contribuyentes, de la siguiente manera:

Para las autoridades habría una descarga de trabajo, puesto que tanto peticiones, instancias o recursos procedentes podrán ser soslayados por las autoridades y dejar que por el simple transcurso del tiempo, el particular a través de la afirmativa ficta, obtenga un resolución favorable, ocupando a las personas encargadas de revisar aquellos casos que realmente sean procedentes y dar una adecuada contestación.

Habrá un mejoramiento en cuanto a la atención de aquellos asuntos que consideren las autoridades improcedentes, resolviendo con fundamentos más sólidos, que convengan al contribuyente o administrado de que el recurrir dicho acto sería improcedente, o por lo menos tener resoluciones bien fundamentadas, cuya impugnación sería improcedente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por ende al impugnarse ante dicho órgano jurisdiccional, obtendrá la autoridad una sentencia favorable.

Otro beneficio sería la certidumbre de ingresos para el erario público en tiempos más cortos.

Al particular se le beneficiaría en la siguiente forma:

Tendría una certidumbre de que se cumple con la garantía de justicia pronta y expedita, por parte de las autoridades.

Reduciría el costo en la defensa de sus derechos ante las autoridades administrativas y el fisco, es decir, que la pronta resolución de los asuntos planteados ante la autoridad, no se requiere de largas esperas para conocer la suerte del asunto, y de la resolución dada en sentido favorable, se derivan derechos para el particular, sin que exista el temor de verse en una violación, puesto que la autoridad por medio de la resolución autoriza lo solicitado, dando seguridad en su aplicación.

Así pues cuando una petición, instancia o recurso, son debidamente desahogados crean un ambiente de seguridad jurídica, para el gobernado quien podrá dedicarse a la actividad económica que

lo salvaguarde, y a cambio de esto la autoridad percibirá ingresos para mantener el gasto público.

CONCLUSIONES:

1.- Todo acto administrativo se presume legal, sin embargo, tal presunción no evita que se produzcan irregularidades o vicios de ilegalidad y por ello los actos son susceptibles de impugnación, es decir, se podrán efectuar acciones, para demandar ante autoridad o los tribunales un conflicto que haya sido originado por un acto administrativo que se reputa como ilegal.

2.- Los actos administrativos son creados a través de un procedimiento administrativo, compuesto por la emisión de una orden, su notificación y por último la presencia de la autoridad, ante el administrado para su ejecución, con la finalidad de garantizar su legalidad.

3.- Para que todo acto administrativo produzca efectos jurídicos deberá ser notificado personalmente, puesto que la notificación es el medio legal a través del cual se da a conocer a las partes y a terceros el contenido de una resolución, ésta debe cumplir con las formalidades que para tal efecto señala la ley.

4.- En principio, todo acto administrativo debe cumplir con la garantía de legalidad que se encuentra consagrada en el artículo 16 constitucional, por lo que, todo acto administrativo, debe ser emanado de autoridad con facultad para hacerlo, que exprese con toda precisión el o los preceptos legales aplicables al caso concreto, y señale las causas, razones y motivos legales que la autoridad tomo en consideración para emitirlo.

5.- El Derecho de Petición que se encuentra previsto en el artículo 8° Constitucional, garantía individual que faculta a los gobernados para solicitar algo a las autoridades, quienes están obligadas a dar respuesta concediendo o negando lo solicitado en breve término.

6.- El derecho de petición, consagrado en el artículo 8o. constitucional, no implica que las autoridades emitan su resolución precisamente en el sentido expresado por los interesados, puesto que tal garantía sólo obliga a contestar oportunamente, en breve término, y por escrito, las promociones que se presenten.

7.- La negativa ficta no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa una solicitud, sino que, ante la falta de contestación de las autoridades por más de tres meses a una instancia, se considerará por ficción de ley, como una resolución negativa.

8.- La negativa ficta es diferente a la violación de la garantía consignada en el artículo 8o. de la Constitución. Cuando ésta se hace valer en el juicio de amparo, si prospera, su efecto será la protección constitucional, que dentro de un término fatal, la autoridad debe dar respuesta al particular, en el sentido que considere conveniente. En el juicio contencioso 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.

9.- En un principio la finalidad con que fue instituido el sentido del silencio administrativo, lo fue para crea una ficción legal, por la que se presumiera desestimada o negada una petición o recurso administrativo, se trataba pura y simplemente, de que los gobernados, no viesen obstaculizado su derecho a la tutela judicial por la no resolución expresa de la petición en que se interesan.

10.-Que de la forma en que fue redactado el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, motiva a los funcionarios públicos a no realizar las obligaciones inherentes a su trabajo, es decir, a no resolver dentro del término de tres meses lo solicitado por el contribuyente, motivando a la autoridad a esperar que transcurra el término, para que el particular se encuentre en el supuesto de considerar negada su solicitud, obligándole a incurrir en gastos de abogados para poder acceder a los medios de defensa que correspondan.

11.-Como solución viable se propone la adopción de la figura de la Afirmativa Ficta, con la finalidad de limitar el accionar de las autoridades y ofrecer mayores garantías de atención a la población. La afirmativa ficta es uno de los avances más notables, ofreciendo a la ciudadanía la posibilidad de hacer valer su petición si no recibe respuesta de la autoridad en el término de tres meses.

No podría imaginarse de otra forma, cuando los servidores públicos se enfrentan a grandes retos, condiciones sociales, políticas y demográficas que les obliga a cambiar, a progresar para fortalecer la Administración Pública, para dar excelentes y más respuestas a los habitantes, ya que son éstos quienes mediante el pago de sus contribuciones sustentan los fondos para el pago de los propios funcionarios al servicio de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría del Derecho Administrativo Primer Curso, 14ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1999.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., T.I. México, D.F. 2002.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, 8ª ed., editorial Miguel Angel Porrúa S.A., México, D.F., 1999.

BOQUEZA OLIVER, José María, Derecho administrativo, 10ª ed., Editorial Civitas, S.A., Madrid España, 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 18ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1999.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, 3ª ed., Editorial Harla, México, D.F., 1997.

CARRILLO FLORES, Antonio, La defensa Jurídica de los Particulares frente a la administración en México, Colección de Obras Clásicas T. I., Tribunal Fiscal Federal, México D.F., 2000.

CASTRO Juventino V., Garantías y Amparo, 10ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1998.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 3ª ed., Editorial Porrúa México, 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1995.

Et al., México a través de sus Constituciones. Derechos del Pueblo Mexicano Tomo II/58, Publicación del Congreso de la Unión, México D.F., 2000.

Et al, Normas del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, Editorial BOSCH, Barcelona España, 1999.

FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 3ª ed., Editorial Porrúa, México D.F., 1999.

GARCÍA DE ENTERRIAS Eduardo y Tomas Ramón Fernández, Derecho Administrativo I, 9ª ed., Editorial Civitas Ediciones S.L., Madrid España, 1999.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y Miguel Acosta Romero Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1992.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1997.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco, Derecho Administrativo Español, el acto y el procedimiento administrativo, EUNSA, Navarra España, 1997

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, ed 14ª, Editorial Porrúa, México D.F. 1999.

_____, De lo Contencioso Administrativo o de Legitimación, ed 8ª, Editorial Porrúa, México D.F. 1999.

_____, El Recurso Administrativo en México, ed 6ª, Editorial Porrúa, México D.F. 2000.

MARTINEZ LOPEZ, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, 8ª reimpresión, Editorial ECASA, México 1986.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1997.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal 2ª ed. Editorial, Harla, México D.F., 1993.

SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México D.F., 1998.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 10 ed., Editorial Porrúa, México D.F., 1999.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, 20ª ed., Editorial., Porrúa, México, D.F., 1999.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo I, México D.F., 2001.

_____, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal , Tomo II, México D.F., 2001.

_____, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal , Tomo III, México D.F., 2001.

_____, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal , Tomo IV, México D.F., 2001.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número 3, marzo año 2001.

_____, número 7, julio 2001

_____, número 8, agosto 2001.

_____, número 9, septiembre 2001

_____, número 10, octubre 2001.

_____, número 13, enero 2002.

_____, número 19, julio 2002.

_____, número 20, agosto 2002.

_____, número 22, octubre 2002.

_____, número 23, noviembre 2002.

LEYES CODIGOS Y REGLAMENTOS**LEYES:**

Ley Aduanera.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley de Caminos Puertos y Autotransporte Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley de Instituciones de Fianzas.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Sanidad Animal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Reglamentaria del servicio Público de Banca y Crédito abrogada el 14 de julio de 1990.

CODIGOS:

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Código Fiscal de la Federación.

Código Financiero del Distrito Federal.

REGLAMENTOS:

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Reglamento del Recurso de Inconformidad (señalado en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social).

OTRAS FUENTES**INTERNET:**

http://www.cofemer.gob.mx/cofemer60/html/ades_dof.html
<http://www.tff.gob.mx/tffedel.html>.
http://www.tff.gob.mx/Acuerdos/acuerdos2001/G_13_2001.
<http://www.semarnat.gob.mx/dof/textos/311001.shtml>
<http://www.senado.gob.mx/gaceta/129>

JURISPRUDENCIA:

C.D. IUS 9, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-1999, QUINTA, SEXTA Y SÉPTIMA Épocas, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C.D. IUS 2000, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2000, OCTAVA y NOVENA Épocas, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C.D. IUS 2001, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2001, OCTAVA y NOVENA Épocas, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C.D. IUS 2002, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2002, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C.D. Justicia Fiscal y Administrativa 2000, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000.

Diario Oficial de la Federación de 25 de junio de 2001.

Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2001.