

306
2e1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

IMPUGNACION EN JUICIO DE LA RESOLUCION
NEGATIVA FICTA DE CARACTER FISCAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAMON RAMIREZ VARELA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón Estado de México.

1991.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

IMPUGNACION EN JUICIO DE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA DE CARACTER FISCAL

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

I.	Funciones Administrativa, Legislativa y Judicial.	6
A.	Administrativa.	9
B.	Administrativa y Legislativa.	12
C.	Administrativa y Judicial	17
II.	El acto administrativo	22
A.	Concepto	22
B.	Carácteres y elementos.	25
C.	Clasificaciones	39
D.	Formas de extinción	43

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

I.	Concepto.	58
II.	Antecedentes.	61
III.	Bases constitucionales del establecimiento en México de Tribunales Administrativos.	69
IV.	Del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.	77
	A. Organización	78
	B. Competencia.	80
	C. Procedencia del juicio	87
	D. Partes en el juicio.	89
	E. Sustanciación del Procedimiento.	90
	F. Sentencia.	101
	G. Queja.	103
	H. Recursos procesales.	106
	I. Notificaciones	108

V. Del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A.	Organización	112
B.	Competencia.	113
C.	Procedencia del juicio	117
D.	Partes en el juicio	119
E.	Sustanciación del procedimiento.	120
F.	Sentencia	127
G.	Queja.	129
H.	Recursos Procesales	130
I.	Notificaciones.	133

VI. Semejanzas y diferencias entre los procedimientos que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A.	Semejanzas	136
B.	Diferencias.	142

CAPITULO TERCERO

DERECHOS DE INSTANCIA Y RESOLUCION NEGATIVA FICTA

I.	Derechos de instancia.	146
A.	Petición.	147
B.	Denuncia.	159
C.	Querrela.	161
D.	Queja.	162
E.	Recurso Administrativo	163
F.	Acción	173
II.	Derecho de petición	174
A.	Artículo 8° Constitucional	174
B.	Silencio administrativo	178
C.	Formas de resolver la petición.	181
III.	Resolución negativa ficta	184
A.	Concepto,	185
B.	Carácteres,	186
C.	Configuración	192
D.	Diferencias con el silencio administra tivo.	197

CAPITULO CUARTO

ORGANOS COMPETENTES PARA CONOCER DE LA IMPUGNACION DE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA

I.	Poder Judicial Federal	201
A.	Organización	201
B.	Competencia.	204
C.	Efectos de la sentencia en la impugnación de la resolución negativa ficta fiscal	207
II.	Tribunales Administrativos.	208
A.	Tribunal Fiscal de la Federación . . .	209
1.	Competencia para conocer de la <u>re</u> solución negativa ficta fiscal. .	209
2.	Efectos de la sentencia en la impugnación de la resolución <u>negati</u> va ficta fiscal	210
B.	Tribunal de lo Contencioso <u>Administrati</u> vo del Distrito Federal.	213
1.	Competencia para conocer de la <u>re</u> solución negativa ficta fiscal. .	213

2. Efectos de la sentencia en la impugnación de la resolución negativa ficta fiscal. 214

C. Competencia de la autoridad administrativa 218

CONCLUSIONES. 220

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

El derecho de petición consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantía individual, establece un principio a favor de los gobernados para formular sus peticiones ante toda autoridad lo que implica necesariamente un respeto por parte de la autoridad a las instancias formuladas ante ella.

Para tal efecto, dicho principio exige a los funcionarios y empleados públicos el respeto al ejercicio del derecho de petición, debiendo emitir la autoridad a quien se haya dirigido, un acuerdo escrito y hacerlo conocer en breve término al peticionario.

A su vez, se establece que al ejercer ese derecho el peticionario debe formularlo por escrito de manera pacífica y respetuosa, con una excepción en materia política, en la cual solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

En materia administrativa, desde luego toda autoridad administrativa esta sujeta a respetar la garantía mencionada y por ende los administrados también al ejercerlo, deberán formularlo de manera escrita, pacífica y respetuosa.

Sin embargo, es precisamente en la vía administrativa donde más problemática encuentra el respeto a la garantía individual del derecho de petición por parte de la autoridad administrativa, debido a la complejidad de la administración y gran cantidad de instancias que se formulan ante ella en diversas áreas de la Administración Pública.

Dicha situación ha ocasionado que en infinidad de casos la autoridad administrativa no pueda contestar las instancias ante ella formuladas o al hacerlo no se ajuste a los términos constitucionales infringiendo por consecuencia el artículo 8° de la Ley Fundamental, siendo su principal y más frecuente violación la falta de contestación también conocida en la doctrina como silencio administrativo o silencio de la Administración Pública, en tanto que se le ha instituido como una figura jurídica con la finalidad de solucionar la problemática al derecho de petición, demandando ese silencio por no contestar en el plazo legal que fijan las leyes, ante los Organos Jurisdiccionales competentes para el solo efecto de que se obligue a la autoridad a pronunciar su contestación. Lo cual deja mucho que desear en cuanto al contenido de fondo de la instancia formulada por el administrado.

Una de las formas de solución efectiva a la falta de contestación de instancias o peticiones, a consideración propia, es la establecida en materia fiscal, conocida como resolución negativa ficta contemplada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, -- que puede decirse, se instituye como una reglamentación al artículo 8° de la Constitución General, ya que en virtud de dicha figura jurídica se entiende que si las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, no son resueltas en un plazo de cuatro meses, se podrá considerar por ficción de la Ley, que se resolvió en sentido negativo e intentar el medio de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución expresa, o esperar a que se dicte.

Dicha negativa ficta, puede impugnarla el interesado ante los Tribunales Administrativos competentes, como el Tribunal Fiscal de la Federación en el ámbito Federal y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el ámbito local del Distrito Federal, entre otros Tribunales Administrativos locales de los Estados de la República, por lo que en juicio contencioso-administrativo, se verá respetado el derecho de petición y a su vez, se soluciona la cuestión de fondo planteada en la instancia formulada a la autoridad fiscal cumpliendo desde luego con los principios de audiencia y legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución General a través de dicha impugnación.

No obsta, por supuesto, que aun cuando se pueda impugnar la resolución negativa ficta, el interesado - opte, según considere conveniente, por combatir la falta de contestación o silencio administrativo, acudiendo a los propios Tribunales Administrativo o bien ante los Tribunales Judiciales competentes por violación directa a la garantía constitucional de derecho de petición.

En el caso de la impugnación de una negativa -- ficta, se cuestiona un acto o resolución de autoridad administrativa, mientras que en la impugnación de la - falta de contestación o silencio administrativo se está demandando la contestación ante la omisión de la autoridad administrativa.

A pesar de que en nuestro régimen jurídico se - instituye a la negativa ficta como un acto de autori--dad administrativa, ha sido gravemente equivocada al - resolverse en juicio contencioso-administrativo cues--tiones relativas a ésta figura jurídica confundiendo con el silencio administrativo y desconociendo su ca--rácter de resolución de autoridad fiscal, seguramente ante la falta de una mejor regulación y precisión de - estas figuras jurídicas en los Ordenamientos Legales - que las establecen; motivo por el cual ha sido de interés la presentación de este trabajo para obtener la Licenciatura en Derecho.

CAPITULO PRIMERO

LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL ACTO ADMINISTRATIVO.

El orden Constitucional otorga libertades al hombre y establece el control del poder del mando de los gobernantes, desde los tiempos remotos se ha dado la relación del gobernado y gobernante y como consecuencia de dicha relación surge el Estado de Derecho con la base principal en su Constitución, la cual establece el catálogo de libertades que se garantizan mediante el establecimiento de la organización y competencia de la autoridad, así toda figura jurídica de derecho público surge de la estructura y funcionamiento del poder del Estado.

En tal virtud, al hablar de las funciones del Estado y en específico de la función administrativa se presenta la necesidad de hacer mención a los órganos a que corresponden dichas funciones y que de acuerdo con nuestro régimen de derecho son a cargo de los poderes de la unión, constitucionalmente divididos en forma tripartita en legislativo, ejecutivo y judicial. (Artículo 49 de la Constitución Federal).

Dichos poderes, desde luego llevan a cabo sus funciones con base en la soberanía nacional y forma de gobierno que se plasman en los artículos 39, 40, 41, 133 y 136 de la Constitución General.

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." (Artículo 39 de la Constitución General).

El término soberanía fue utilizado en México, desde el documento denominado "Sentimiento de la Nación", elaborado por Don José María Morelos y Pavón y encontró su vigencia con posterioridad en la Constitución de 1824. (1)

Rafael de Pina, conceptualiza a la soberanía como la calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior. (2)

1. Martínez de la Serna Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., México 1983, pág. 69.
2. De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México 1980, pág. 433.

Por su parte, Felipe Tena Ramírez, señala que Soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse me diante la expedición de la Ley Suprema que tiene una Nación. (3)

Como consecuencia de la soberanía nacional, el país adopta la forma de gobierno de una república entendida como "la forma de gobierno de tipo democrático en la que el Jefe del Estado es elegido libremente por los ciudadanos con carácter temporal ejerciendo su car go en representación del pueblo". (4)

Así, constitucionalmente se constituye una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos respecto de su régimen interior y unidos en una federación establecida según los principios de la propia ley fundamental.

Sobre dicha base, el pueblo mexicano ejerce su soberanía a través del supremo poder de la federación, dividido para ello en legislativo, ejecutivo y judicial.

Estos poderes encuentran sus funciones de acuerdo al sistema de competencias que consagra la propia constitución. Así, al poder legislativo se le otorga la función de hacer la ley, con la organización y competencia que se establecen en los artículos 50 a 79 -

3 Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., México 198, pág. 416.

4 De Pina Rafael, Op. Cit., pág. 418.

Constitucionales, al igual que al ejecutivo se le encomiendan las funciones que se precisan en los artículos 80 a 93 de la propia Carta Magna, auxiliandose de Secretarías de Estado y Departamento Administrativos así como diversas entidades que conforman la Administración Pública Centralizada y Paraestatal en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte el Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia, tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito así como el Juzgado de Distrito, -- con las bases que se establecen en los artículos 94 a 107 de la Ley Fundamental y cuya organización y competencia se especifican en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley de Amparo entre otras Leyes.

La organización del Estado Mexicano con su soberanía, forma de gobierno y su división de poderes, sienta sus bases para alcanzar sus fines a través de las funciones y es así como se han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines, y que son la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional encomendadas a los poderes públicos e identificadas con cada uno de dichos poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, respectivamente, sin embargo dada la complejidad de las actividades que realizan, llevan a cabo actos jurídicos diversos que a veces no son propios del poder que-

los realiza, sino que corresponden a funciones de los otros poderes, pero que los llevan a cabo para alcanzar sus fines.

Es en virtud de éste sistema de competencias con la combinación de funciones que realizan cada uno de los poderes de la unión, como el ejecutivo federal en el que se desarrolla el sistema legal de la resolución negativa ficta y a quien corresponde realizar una función que pareciera no ser propia del mismo poder que es la función jurisdiccional al tener a su cargo el procedimiento contencioso administrativo conociendo así de juicios en que se controvierte la legalidad de los actos administrativos ante Tribunales precisamente de carácter administrativo y en donde se cuestiona de de luego, la figura de la resolución negativa ficta co mo acto administrativo.

En consecuencia, queda justificado el estudio de las funciones del Estado y en específico de la función administrativa que son objeto del presente capítulo.

I.- FUNCIONES ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA Y JUDICIAL

Las funciones del Estado y la idea correlativa de la división de poderes nos lleva al origen de la figura jurídica materia del tema, puesto que en virtud de las funciones que realiza el estado a través de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a los que corresponde la actividad estatal, se llevan a cabo una diversidad de actos de autoridad que van dirigidos al gobernado o particular.

La actividad del Estado es realizada por los tres poderes del Estado antes mencionados, y es entendida por el jurista Gabino Fraga como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales (5)

Las funciones que corresponden a los referidos poderes públicos, son también tres y se traducen como las actividades legislativa, administrativa y jurisdiccional, las cuales no necesariamente son propias de un poder en específico, esto es que el legislativo no solo legisla, ni el ejecutivo se limita a administrar como tampoco el judicial solo realiza la función jurisdiccional toda vez que como lo señala el mencionado jurista, -

6 Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A., México - 1987, pág. 13.

la legislación positiva señala las atribuciones para cada poder público y cada uno de ellos realiza las funciones mencionadas en forma indistinta y de ahí que se pueda afirmar que la legislación positiva sigue el criterio formal y material que utiliza la doctrina para identificar y distinguir dichas funciones del Estado.

En relación con las referidas funciones, Andrés Serra Rojas señala lo siguiente:

a).- La función legislativa que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b).- La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico. La Ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c).- La función jurisdiccional, que es la actividad del estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, la coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional (6)

6 Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo Tomo I, Ed. Porrúa S.A., México 1983, pág. 40.

Dada la diversidad de las actividades que tiene el Estado para realizar sus fines no puede lograrse - una función exclusiva para cada uno de los poderes del Estado, puesto que si bien el Poder es uno y se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial correspondiéndoles la legislación, administración y la jurisdicción respectivamente, por necesidades en su organización realiza cada poder en forma inevitable, funciones que no le son propias. Así se puede ver que el legislativo también puede administrar y realizar actos jurisdiccionales; el ejecutivo, excepcionalmente legisla y ejerce casos de jurisdicción, como el judicial - que llega a desempeñar la función legislativa y administrativa.

Como consecuencia de ésta situación surge la - cuestión de ¿Cuándo se habla de un acto legislativo, - administrativo o judicial?.

La doctrina administrativa ha considerado dos -- criterios para discernir ésta situación y que son el de la formalidad y de la materialidad.

En relación a éstos criterios, Andrés Serra Rojas, dice:

El criterio formal considera al acto jurídico to mando en cuenta el órgano que realiza legalmente la - función; y agrega: "Es insuficiente porque no es adecuado llamar actos legislativos el nombramiento de -

un empleado, o cuando el Poder Legislativo se erige en Gran Jurado, ya que el primero es un acto administrativo y el segundo un acto jurisdiccional.

El criterio material es objetivo y prescinde del órgano que realiza la función y considera el acto jurídico en sus elementos naturales o propios. Por ésta razón la expedición de la Ley y el Reglamento, aunque corresponde a los Poderes Legislativo y Administrativo - son actos de naturaleza legislativa desde el punto de vista material.

Es por lo tanto, útil aplicar estos criterios de la formalidad y de la materialidad al estudio de las - funciones que se descomponen en una serie de actos jurídicos de alcance diverso. (7)

En virtud de dichos criterios, se puede limitar el tema al análisis de la administración y su correlación con la legislación y la jurisdicción, en atención a que es dentro de la administración en donde se desenvuelve la figura jurídica del tema.

A) Función Administrativa.

Primeramente, es necesario precisar un concepto-

de lo que es administración y se empezará por la etimología, así administrar, deriva del latín ad, a, y minis trare, servir.

"Administrador" del latín administrator, compuesto de ad y manus y tractum-, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio -es la persona que administra-, es decir que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda. (8)

En un sentido amplio, administración, es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos. El sentido restringido de administración señala que es la actividad total del estado para alcanzar sus fines. el concepto que está en relación directa con la división de funciones y poderes y que la considere por exclusión es la siguiente: La administración es aquella actividad del estado que no es legislativa ni justicia. (9)

8 Serra Rojas Andrés Op. cit., pág. 70.

9 Merkl Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Nacional, México, 1975 págs. 8, 9 y 13.

Para Villegas Basavilbaso "la Administración Pública es una de las funciones del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas, por actos concretos dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la Ley". (10)

A criterio formal y material del jurista Andrés-Serra Rojas la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con - - otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control. (11)

La función administrativa siempre está subordinada al derecho y por ende apegada principalmente a los principios constitucionales y son llevadas a cabo por el órgano de gobierno que es el poder ejecutivo, por lo que aplicando el criterio formal todas las funciones que desempeña dicho poder son de carácter administrativo, sin embargo, desde el punto de vista material se esclarece que también le corresponden funciones de carácter legislativo y jurisdiccional.

- 10 Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Tipografía Argentina, Buenos Aires, 1952, pág. 43.
- 11 Serra Rojas Andrés Op. cit. pág. 59.

Como consecuencia de la relación que tiene la función administrativa con las otras dos funciones, se -- analizará primeramente la función legislativa por parte del poder ejecutivo.

B) Función administrativa y legislativa.

El estado moderno tiene como característica el - ser creador de derecho y por ello los órganos que lo - integran realizan sus funciones, fundados en normas de carácter general, abstracto e impersonal, creadas precisamente por el Poder Público, en virtud de su fun--- ción legisladora encomendada al Poder Legislativo Federal y también a la Estatal. En el título tercero, capí tulo II de la Constitución Política Mexicana, se con-- fiere al Legislativo Federal, dicha función legislado- ra y en sentido formal, todas las funciones encomenda das al referido poder, son legislativas, sin embargo - en sentido material, se desprende que realiza también - funciones de carácter administrativo y judicial.

Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Judicial, - también llegan a realizar funciones que son eminente-- mente de carácter legislativo de acuerdo también con - el criterio de la materialidad.

Constitucionalmente, el Poder Legislativo se de- posita en un congreso general dividido en dos cámaras-

una de Diputados y otra de Senadores; y durante los -
recesos de éste congreso, se nombra la Comisión Perma-
nente, así también son órganos legislativos las Comi--
siones Legislativas y la Contaduría Mayor de Hacienda-
esto es de acuerdo con los artículos 50, 74 fracción -
II y 78 de la Constitución Federal y el Reglamento In-
terior del Congreso.

La actividad estatal legislativa por lo tanto se
realiza bajo el orden jurídico y a través de la misma-
el estado dicta disposiciones generales dirigidas a la
satisfacción del bien público.

Corresponde a la Cámara de Diputados y Senadores
la función de legislar en términos de los artículos 74
y 76 Constitucionales, pero aun cuando éstas faculta--
des se consideran formal y materialmente de carácter -
legislativas, también la propia Constitución otorga al
Poder Legislativo la función administrativa de aprobar
nombramientos, licencias y renunciaciones de los Ministros -
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; como - -
también la de otorgar o negar su aprobación a los nom-
bramientos de los mismos Ministros y Magistrados del -
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; y
la facultad de admitir nuevos Estados entre otras facul-
tades que son de función administrativa, ya que mate--
rialmente no son funciones legislativas, pero que se -
prevén como facultades del Poder Legislativo para cum-

plir con sus fines, tal y como se establece en los artículos 73 fracción I, 75 fracción VIII y 79 fracción V de la Ley fundamental.

Por otra parte, también dicho Poder Legislativo llega a tener funciones que materialmente son jurisdiccionales como cuando se erige en gran jurado de sentencia en caso de juicio político como lo prevén los artículos 74 fracción V y 76 fracción VII Constitucionales.

En éste sentido, tenemos que las referidas funciones se constituyen como actos legislativos porque se atiende al órgano del cual emanan por lo que son formalmente legislativos.

En sentido objetivo o material, el acto legislativo, a criterio del jurista Andrés Serra Rojas tienen las siguientes características:

a) Es una norma de conducta, abstracta e impersonal, expedida para un número indeterminado de casos, que se aplica a todos los que se colocan en los supuestos de la Ley, además regula la vida social y se apoya en los artículos 1º, 2º, 4º, 12 y 13 de la Constitución, que reconoce el principio de igualdad.

b) Es una norma general y permanente. Es un acto-regla creador de situaciones jurídicas generales.

La función legislativa no realiza actos materiales ni alude a situaciones jurídicas particulares.

c) Es una norma obligatoria. El acto legislativo es obligatorio para todos los que se encuentran en la situación fijada por la Ley y no se refiere a un caso concreto o particular o privilegio porque sería una Ley privativa violatoria del artículo 13 Constitucional. Debe interpretarse por un acto de la misma naturaleza al que lo creó. "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación". - Artículo 72 fracción f de la Constitución, y 3 y 9 del Código Civil.

d) El acto legislativo es imperativo, ya que el estado impone la obligación de someterse a la Ley y está provisto de una sanción que son medios adecuados para su debido cumplimiento. El carácter imperativo de una norma deriva de los términos de la Ley o de sus propósitos o fundamentos, como en el caso de las garantías individuales o de las leyes de organización. Por lo que se refiere a las leyes supletorias están sujetas a una condición para su aplicación.

e) La sanción o coercibilidad, es de naturaleza diversa porque en unos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de

la vida social, las garantías de orden público o la propia Administración". (12)

De acuerdo con las características anteriores, es claro que el Poder Ejecutivo también realiza actos-legislativos no obstante que tiene encomendada la función administrativa puesto que así lo faculta el orden jurídico Constitucional al contemplar la facultad reglamentaria (artículo 89 fracción I), en los términos siguientes:

"Las facultades y obligaciones del Presidente -- son las siguientes:

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ..."

De la misma manera, el artículo 71 fracción I -- del Pacto Federal, confiere el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República.

Como se podrá observar los actos que realiza el Ejecutivo Federal con motivo de las referidas facultades, son de carácter materialmente legislativo y una vez más se presenta el fenómeno de que las funciones del Poder Supremo dividido en forma tripartita, no son exclusivas de algún poder en específico, dadas las fa-

cultades que el Estado de Derecho confiere a los órganos del Estado.

C) Función administrativa y judicial.

La función jurisdiccional o judicial, en nuestro régimen Constitucional se plasma en el título tercero, capítulo IV de la Ley fundamental, conformándose por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación; y en Juzgados de Distrito, correspondiéndoles las funciones que expresan los artículos 103 a 107 Constitucionales.

El órgano judicial ~~ex~~cargado de la tercer función- identificada con el acto consistente en la sentencia, - al igual que la ley se identifica con la legislativa y la decisión con la administración, aunque no en forma tan generalizada como lo hemos visto, es también una - función que presenta la problemática para su distinción con las demás funciones y en especial con la administrativa.

La jurisdicción desde el punto de vista etimológico proviene del latín jurisdictio, que significa, de cir el Derecho.

Para Rafael de Pina, dicha función del Estado es

"la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que - deben decidir." (13)

El doctor Serra Rojas, dice que la función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al poder judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada. (14)

De donde puede apreciarse que el acto administrativo y el acto jurisdiccional presentan la dificultad de diferenciarlos más todavía que con la función legislativa, toda vez que las dos primeramente mencionadas son de carácter ejecutivo al crear situaciones jurídicas, individuales, por lo que en ambas se caracteriza la concretación a diferencia de la legislativa que tiene la característica de la generalidad por cuanto que es creadora de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

Formalmente, son actos del Poder Judicial todos los conferidos por la Constitución Federal y por lo -

13 De Pina Rafael, Op. cit. pág. 316.

14 Serra Rojas Andrés Op. cit. pág. 53 y 54.

y por lo tanto, según ese criterio son actos jurisdiccionales; sin embargo como se puede apreciar objetivamente se encomiendan funciones que no son propias del acto jurisdiccional, como la que se contempla para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de nombrar a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito super numerarios, atento a lo dispuesto por el artículo 97 de la Carta Magna; como también la facultad de expedir los reglamentos de la Suprema Corte, Tribunales de Circuito, y Juzgados de Distrito a que se refiere el artículo 12 fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, funciones que evidentemente no pueden tener el carácter de jurisdiccionales en sentido material, ya que prescindiendo del Órgano que -- las realiza, y atendiendo a la esencia misma de la función, la primera de las referidas facultades es de carácter administrativo y la segunda de índole legislativa.

Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal realiza actos materialmente jurisdiccionales como cuando se -- instituyen Tribunales Administrativos, tales como son las Juntas de Conciliación y Arbitraje en materia de -- trabajo, y los Tribunales Fiscal de la Federación y -- Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre otros Tribunales de lo Contencioso Administrativo que instituyen algunos Estados.

El jurista Manuel María Diez, señala que: "la unica diferencia sustancial entre el acto jurisdiccional y la decisión jurisdiccional es que ésta última posee - la fuerza de verdad legal al poner fin a una controversia". (15)

Serra Rojas por su parte señala que la autoridad de cosa juzgada al establecer la verdad legal y los medios efectivos para realizarla, define el derecho, lo estabiliza y concreta, con eficacia definitiva. Agregando que, que uno de los caracteres es establecer el orden jurídico violado "Resindicata pro veritate pro lege habetur". (16)

Existe el criterio que intenta diferenciar la -- justicia y la administración, en base a identificar la esencia de la justicia con la jurisdicción. La función judicial se ha designado sinónimamente como jurisdicción, entendiéndose que ésta se determina en cada caso concreto declarando lo que en derecho corresponde para el caso particular en una controversia. Sin embargo, - es de señalarse que la jurisdicción no solo se da por la función del órgano judicial, toda vez que los órganos de la administración también ejercen facultades jurisdicionales, al conocer de una controversia de intereses; como también el órgano judicial puede realizar-

15 María Diez Manuel, el Acto Administrativo, Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires 1961, pág.

16 Serra Rojas Andrés Op. cit. pág. 57.

excepcionalmente actos administrativos.

Considerando que los Órganos del Estado llevan a ~~ca~~bo sus funciones realizando actos siguiendo el criterio material y formal, luego entonces se puede decir - que la jurisdicción constituye el concepto material de justicia y a su vez constituye el concepto formal de - administración, puesto que conforme a nuestro estado - de derecho la función administrativa o la judicial no pueden actuar en base únicamente al concepto formal, - sino que debe actuar también con el concepto material- para alcanzar por medio de sus actividades los fines.

Por lo tanto, las funciones del Estado, tanto legislativa, administrativa y judicial, se conjugan no - obstante la división tripartita de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), para conseguir sus fines, - pero siempre ajustandose al orden Constitucional y la legislación ordinaria. La actividad legislativa crea - la norma jurídica, la jurisdiccional la realiza en caso de contienda, la administración lleva a cabo la ejecución de la norma ejecutiva, pero pudiendo realizar - cualquiera de las funciones dentro de los límites que - le señalan el orden jurídico.

En esa virtud, la función administrativa al rea- lizarse y materializarse a través del acto administra- tivo, debe apegarse a la constitucionalidad y legali--

dad establecida, y dado que la figura jurídica materia del presente tema, corresponde al orden de los actos administrativos, se analizarán los principios doctrinarios del mismo.

II . El acto administrativo.

A fin de ubicar y desentrañar el concepto y caracteres de la resolución negativa ficta, es indispensable hacer un análisis del acto administrativo, fijando los principios doctrinarios del mismo.

Como consecuencia de la función administrativa que realiza el Estado, se deriva la realización de actos por parte de la Administración Pública dentro de los cuales desde luego realiza actos jurídicos, dirigidos la mayoría de ellos a los particulares sobre los que se producen las consecuencias de derecho por voluntad de la propia administración, por lo que al efecto se establecerá el concepto de acto administrativo.

A Concepto.

Andrés Serra Rojas, define al acto administrativo como: "La declaración de voluntad 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, mo

difica, transmite o extingue una situación subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".

(17)

Para Manuel María Díez, el acto administrativo es "una declaración unilateral y concreta del Órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos e inmediatos".

(18)

Generalmente, todos los actos administrativos -- son realizados por el Poder Ejecutivo Federal o Local y en diversos casos realizan actos administrativos los Poderes Legislativos y Judicial al realizar sus funciones para alcanzar sus fines y por lo tanto no se -- puede atender nada mas al Órgano que realiza para deci dir que sea administrativo, ésto es atendiendo el -- criterio formal, por lo que también podemos aplicar el -- criterio material y de la formalidad para señalar si -- es un acto administrativo.

Cabe señalar que para efectos del tema son de -- importancia los actos de autoridad administrativa que -- estén encaminados o dirigidos a los particulares.

"El acto administrativo se considera formalmente como el acto legitimamente realizado por la administra ción pública y materialmente como el acto que limita -

17 Serra Rojas Andrés, Op. cit. pág. 236.

18 Manuel María Díez, Manual de Derecho Administrativo, Ed. - Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1980, pág. 178.

sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares, y en los casos de los actos condición y subjetivo o circunstancias necesarias para que el acto administrativo produzca sus efectos legales. (19)

La mayoría de los tratadistas de la doctrina - del acto administrativo, excluyen diversos actos que - aun cuando se llevan a cabo dentro del campo de la administración pública, no deben ser considerados como - actos administrativos, puesto que la función administrativa implica una actividad jurídica y otra material, de la cual surge una gran variedad de actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales.

Así, Serra Rojas, (20) descarta como actos administrativos a los actos de gobierno o actos políticos; actos legislativos y jurisdiccionales que realice el - ejecutivo; los actos sometidos al régimen de derecho - privado que realice la administración; actos de particulares realizados por virtud de una Ley Administrativa; los actos materiales, o sea los que no producen -- ningún efecto jurídico; ni la coacción administrativa, como tampoco los actos de administración que no producen efectos contra tercero sino que son de mero trámite porque su efecto se agota en lo interno.

19 Serra Rojas Andrés, Op. cit., pág. 239.

20 Idem.

Para efectos del tema solo nos interesan los actos administrativos que si producen efectos jurídicos a terceros, como lo son los que la administración pública dirige al particular administrado, los cuales deben de reunir los elementos que le dan validez como tal y que la doctrina les denomina elementos del acto administrativo perfecto, porque reúne todos y cada uno de sus elementos, los cuales serán analizados conjuntamente con las características que distinguen al acto administrativo.

B Caracteres y elementos.

De los conceptos anteriores se desprenden primeramente los caracteres principales del acto administrativo que lo identifican como tal y que generalmente se señalan que son: La ejecutoriedad, la legitimidad, la unilateralidad y los efectos jurídicos subjetivos.

La ejecutoriedad, se refiere a que ante el interés general que persigue la función administrativa como consecuencia del acto administrativo debe tener cumplimiento sin ningún obstáculo y se materializa en virtud de la potestad que tiene la Administración Pública con lo que se aplica inmediatamente con carácter ejecutivo.

Respecto a la legitimidad, es una característica a la que debe señarse todo acto administrativo por cuanto a que la función que realice el poder administrador siempre estará sujeto a lo que la Ley prescribe en el cual se le confiere competencia al órgano administrativo del estado para alcanzar sus fines limitandolo a su vez a respetar las garantías que se consagran para el administrado y ejecutando el acto administrativo de acuerdo a lo que la Ley señale con las limitantes que establece la misma por lo que atendiendo al inminente interés público se presume legitimo el acto de autoridad administrativa. Dicho principio en materia fiscal ha sido reconocido en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación al establecer la presunción de legalidad del acto administrativo de autoridad en los siguientes términos:

"Artículo 68.- los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. sin embargo, dichas autoridades deberá probar los hechos que motivan los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho."

De donde se desprende, la característica del acto administrativo recogido por la legislación ordinaria, pero a su vez con la salvedad de que cuando el afectado niegue los hechos, corresponderá a la autoridad probar la legalidad de su acto.

Por lo que respecta a la unilateralidad del acto administrativo, se presenta al realizar el órgano de la administración su función de poder público, de su actuación soberana sin la intervención de los particulares.

Darle el carácter distinto a la unilateral del acto administrativo implicaría la existencia de un acto convencional. (21)

A éste respecto, cabe mencionar que la administración pública en su relación con los particulares -- realiza actividades que son regidas por el Derecho Privado como en el caso de los contratos con particulares administrados, y de donde resulta un acto convencional pero que no se trata de un acto de la administración -- que tiene su propio régimen jurídico más no de un acto administrativo propiamente dicho, por lo que en esos casos no solo interviene la voluntad de la administración sino también del particular.

Serra Rojas, señala que el contrato es un acto-jurídico en el que concurren varias voluntades pero no se puede considerar como un acto administrativo, ni como acto propio de la función administrativa, según diversos actores. Existen actos jurídicos denominados -- contratos administrativos que forman en la actualidad uno de los temas más importantes del derecho administrativo. (22).

21 Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. México, 1988, pág. 147.

22 Serra Rojas Andrés, Op. cit. pág. 246.

Dado que no es materia del tema la cuestión relativa -- al contrato administrativo, basta señalar que el acto es característico del derecho público dentro del cual se encuentra la administración y desde luego el acto administrativo y es éste a través del cual se exterioriza la voluntad de la administración de manera unilateral.

Por cuanto a la cuarta característica del acto administrativo, que son los efectos jurídicos subjetivos, éstos se dan individualizados pues se concretizan al dirigirse en forma inmediata al sujeto administrado en el que se va a afectar la creación, reconocimiento, modificación, transmisión o extinción de esa situación, y no puede ser general en virtud de que esa característica sería de la Ley, en sentido material. No debe perderse de vista que de acuerdo a los criterios doctrinarios de la formalidad y de la materialidad, la administración también llega a desempeñar actos que son de -- carácter legislativo como en el caso de la facultad reglamentaria que consagra el artículo 89 fracción I de -- nuestra Ley Fundamental, y como ya se mencionó los actos legislativos como los jurisdiccionales no caben -- dentro de los actos administrativos siguiendo el criterio material u objetivo.

Como se desprende de los caracteres del acto administrativo éste siempre está subordinado a la ley -- y en virtud de ella se exigen determinados elementos --

que se deben cumplir para que el acto administrativo - sea perfecto y pueda surtir sus efectos jurídicos.

Elementos del acto administrativo.

La doctrina del acto administrativo coincide generalmente en señalar los elementos del acto administrativo perfecto, pese a que no hay un criterio uniforme.

Manuel María Díez, considera como elementos que legitiman al acto administrativo los siguientes: 1) Organo competente; 2) Declaración de voluntad; 3) Objeto 4) Forma. (23)

El Doctor Andrés Sierra Rojas, considera como -- elementos a la competencia, el motivo, el objeto, la -- finalidad y la forma. (24)

Para el Profesor Jorge Olivera Toro, el acto administrativo tiene como elemento al sujeto, voluntad, objeto, motivo, finalidad, forma y oportunidad y mérito. (25)

23 Manuel María Díez, El Acto ... Op. cit. pág.

24 Andrés Serra Rojas, Op. cit. pág. 253 a 264.

25 Jorge Olivera Toro, Op. cit. pág. 153.

Para Gabino Fraga, el acto administrativo tiene como elementos al sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y la forma. (26)

Los elementos señalados por dichos tratadistas coinciden entre si o en alguno de los que mencionan se encuentra implícito el que por separado indican los otros y de igual manera convergen en cuanto a lo que debe entenderse por cada uno de dichos elementos.

El sujeto, es el órgano de la administración que lleva a cabo el acto administrativo y a quien se le encomienda la función administrativa conforme a la Ley, esto es por quien debe tener competencia.

La competencia es entendida como la cantidad de facultades que legítimamente puede realizar el sujeto del acto administrativo. Constituyen los órganos de la administración pública, los sujetos a que se refiere el artículo 90 Constitucional que comprende a los órganos de la administración pública federal, los cuales exteriorizan su voluntad dentro del ámbito de su respectiva competencia legal.

La competencia a su vez se divide en competencia de grado, materia y territorio, la de grado supone el orden gerárquico de la autoridad; por materia, se

refiere a la distribución de actividades o materias como las que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para las distintas Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República que integran la Administración Pública Centralizada; por cuanto a la competencia por territorio se atiende a la división política del territorio nacional como son las que competen a las entidades federativas.

En cuanto a la voluntad, el órgano de la administración o sujeto del acto administrativo debe expresar su voluntad legalmente fuera de vicios del consentimiento como son el error, el dolo, la mala fé y la violencia.

En relación con éste elemento del acto administrativo especial importancia contiene para efectos del tema la cuestión volitiva en cuanto que la doctrina contempla la división de la voluntad en expresa y tácita - que conjuntamente con la forma que es otro elemento del acto en cuestión, también se divide en expresa y tácita, constituyendo ambos elementos la base o simiento de la clasificación doctrinaria y legal del acto administrativo en expreso y tácito, como también el silencio administrativo, a los que nos referiremos con posterioridad sentando las bases en el análisis de estos elementos - del acto administrativo.

La voluntad expresa es facilmente identificable puesto que es la que normalmente se da por el Órgano - administrativo o sujeto del acto administrativo.

Dice Sayaguéz Laso, (27) que "la voluntad como - elemento esencial del acto administrativo, se exterioriza a través de una declaración expresa de las formas legales." En términos de nuestro régimen jurídico, como se precisará más adelante, al analizar la forma del acto administrativo, el artículo 16 Constitucional señala la forma escrita y por ende la voluntad deberá declararse expresamente mediante escrito al dirigirse a los particulares administrados.

Por cuanto a la voluntad tácita, ésta generalmente se define como la voluntad anormal de la administración pública. Así Manuel María Díez se refiere a la voluntad tácita, señalando como declaraciones anormales de la voluntad de la administración pública - lo siguiente:

"Frente a peticiones, reclamaciones y recursos - pueden ocurrir tres supuestos:

Primero. Si ésta debiera pronunciarse en un término fijado por la Ley puede suceder que no haga declaración alguna. Es un caso de inercia o negligencia del administrador y configura lo que constituye el silencio administrativo.

27 Sayaguéz Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, impresa en los Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A. 4a. Edición Montevideo 1974 pág. 434.

Segundo. Puede suceder que la administración, - sin efectuar declaración de ninguna naturaleza, realice un comportamiento tal que en virtud de circunstancias de hecho anteriores o concomitantes con ese comportamiento permita que éste asuma relevancia jurídica. Se trata en ese supuesto de una manifestación tácita de voluntad de la administración.

Tercero. Acto tácito. Puede ocurrir que un acto expreso de la administración haga presumir la existencia de un acto tácito.

En resumen, continua diciendo, María Díez, que en las declaraciones anormales de la administración que produzcan efectos jurídicos se presentan tres supuestos: El caso del silencio administrativo, el caso de - manifestación tácita de voluntad y el caso del acto tácito.

El objeto o contenido del acto administrativo - que constituye otro elemento del mismo forma la substancia que lo determina y se puede traducir como aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite y se presenta también la situación de que pueda estar viciado por varias situaciones como son que la Ley lo prohíba, por no ser el objeto determinado por la - Ley para el caso específico o que la misma ley lo determine para otros casos, por ser impreciso u oscuro,-

y por ser imposible de hecho.

La doctrina también ha considerado que los actos deben tener el objeto contenido de manera que pueda ser determinado o determinable; posible física y jurídicamente o estar en el comercio; lícito, cierto cuando la Ley lo permita y no lo prohíba, salvo el caso de facultades discrecionales y ofrece los siguientes caracteres: 1). Que el objeto del acto administrativo no contrarie ni perturbe el orden público; 2) Que se ajuste a la Ley; 3) Que no sea incongruente con la función administrativa.

Por cuanto al motivo del acto administrativo, es la motivación o antecedente de hecho o de derecho que origina su realización fundándola a su vez. Este elemento se puede decir que está consagrado en el artículo 16 Constitucional al señalar que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...".

El mérito, o finalidad del acto administrativo se refiere a la conveniencia y utilidad que exige el interés público y se ha señalado como el factor psicológico de importancia del acto administrativo y caracteriza a éste elemento del acto administrativo la utilidad y la conveniencia.

Finalmente, la forma del acto administrativo, es la materialización, el modo de expresión de la declaración de la voluntad.

La forma se define por Manuel María Díez, como la exteriorización, la materialización de un acto jurídico. (28)

Serra Rojas señala que "en cuanto a la forma de la declaración está constituida por las externas para la validez de un acto jurídico. Son los elementos externos que integran el acto administrativo, o modos de determinarse o manifestarse externamente la voluntad. (29)

Asimismo, el referido tratadista distingue la formalidad de la forma y señala que las formalidades consisten en los requisitos legales para que el acto se manifieste, en cambio, la forma, es la parte de la formalidad, la cual se refiere estrictamente a la manera o modo como ha de acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto.

El artículo 16 Constitucional establece la forma en que han de emitirse los actos de autoridad que afectan a los particulares al señalar que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de-

28 María Díez Manuel, El Acto ..., Op. cit., pág. 234.

29 Serra Rojas Andrés Op. cit., pág. 262 y 263.

la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...".

También la doctrina divide a la forma en expresa o tácita, siendo expresa cuando se realiza la declaración con medios que normalmente expresan el contenido - y ésta declaración expresa puede o no ser formal. Es -- formal cuando el derecho impone una forma como necesaria para que sea válida la manifestación de voluntad, -- en general para los actos administrativos se impone la forma escrita.

De donde podemos decir que la forma está estrechamente relacionada con la voluntad ya que ésta se manifiesta a través de la forma misma que puede ser escrita, verbal o tácita ya que la Ley adopta principalmente en el acto administrativo, la escrita y excepcionalmente la tácita, pues como ya se ha dicho, la voluntad se clasifica también en expresa y tácita, considerando a ésta última como declaración anormal de la voluntad, incluyendo dentro de la voluntad tácita al silencio administrativo y al acto tácito que se crean como consecuencia del supuesto que establece la Ley, de manera que la forma tácita se puede decir que tiene el caso del acto-tácito.

Es precisamente dentro del acto tácito donde queda la figura jurídica de la resolución negativa ficta -

misma que también contiene los elementos desde luego, - del acto administrativo con la característica principal de que tanto la voluntad como la forma son de carácter tácito, pero que consideramos que al estar plenamente - configurada se constituye también en un acto expreso -- por virtud de la manera en que la prevé la Ley y en la que debe reunir los requisitos legales del acto administrativo para que tenga plena legalidad y validez por lo que a éste respecto se establecerán cuales son esos requisitos legales.

Los requisitos legales del acto de autoridad que estén dirigidos a los particulares se derivan del artículo 16 Constitucional que establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...".

Asimismo, la Legislación Fiscal, ha señalado como requisitos mínimos que debe reunir el acto administrativo de autoridad para que pueda surtir efectos contra terceros, los que señala el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación que establece:

" 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.

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.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la "responsabilidad".

De donde podemos señalar, que los requisitos legales del acto administrativo son:

1.- Provenir de autoridad competente, esto es -- que legalmente tenga facultades para emitirlo.

2.- Constar por escrito en lo general.

3.- Contener la firma de la autoridad competente.

4.- Cumplir con la debida fundamentación, esto es citar los preceptos legales que sustente la emisión-

del acto.

5.- Cumplir con la debida motivación, es decir, - que contenga las causas, razones, motivos o circunstancias que la autoridad considera para emitirla.

Dichos requisitos, como se verá la resolución negativa ficta como acto administrativo también cumple -- cuando es legalmente válida, con todos y cada uno de -- los mencionados requisitos legales y encuentra su clasificación dentro de los actos administrativos, señalando se al efecto las diversas clasificaciones del acto administrativo.

C Clasificaciones.

La clasificación que de los actos administrati--vos hace la doctrina, incluye, todos aquellos que puede llegar a realizar la Administración por virtud de su actividad y desde diversos puntos de vista.

Así, se ha dado que como una primera clasificación se encuentra la de actos de autoridad y actos gestión, los primeros llamados así porque son aquellos actos del Poder Público en los que el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de

su voluntad y se fundan en razones de orden público; -- los segundos, que son los que en ocasiones la administración realiza y se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos.

Desde el punto de vista del radio de acción, los actos administrativos pueden ser: Actos internos y externos, los primeros son los que solo tienen eficacia en lo interno de la organización administrativa por lo que no producen efectos con relación a terceros, como por ejemplo las circulares, instrucciones y demás trámites internos. En cuanto a los segundos, son aquellos que realizan las actividades fundamentales del Estado y -- que corresponden a la función de prestar los servicios encaminados a conservar el orden y control de acción de los particulares y que son los actos administrativos que nos interesan para efectos del tema.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden ser actos de trámite y actos definitivos, -- por lo que respecta a los primeros, estos se constituyen por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos y únicamente se concretan a preparar una resolución administrativa; respecto de los segundos, son -- aquellos que dan fin a un procedimiento administrativo realizando la finalidad última o mediata de la Ley.

Otra clasificación, es la que se refiere a los actos administrativos destinados a aumentar o limitar la esfera jurídica de los particulares y que son los actos administrativos que aumentan y disminuyen dicha esfera, los primeros pueden ser aquellos como la concesión, autorizaciones etc.; los segundos serían los que reducen los derechos o limitan restringiendo su esfera de los particulares tales como son la expropiación penas diciplinarias o sanciones, la revocación los actos de ejecución y demás.

También se clasifican de acuerdo a las voluntades que intervienen en su formación y que pueden ser el acto simple, porque interviene una sola voluntad - del ente administrativo, sea individual o colectiva esto es en forma unilateral; el acto complejo, que puede ser bilateral o plurilateral que son el resultado de dos o más voluntades, sean públicas o privadas; el acto colegial que es el que emana de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos que colaboran con la Administración Pública, ejemplo el Acuerdo; el acto unión - en el que intervienen varias voluntades pero en donde su finalidad y efecto no es el mismo de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como el nombramiento de un empleado público; y el acto colectivo que se da por intervención de varias voluntades con igual contenido y finalidad reunidas para una manifestación común, por ejemplo es un acto colectivo la -

reunión de Ministros a que se refiere el artículo 29 --
Constitucional.

Por su radio de aplicación, los actos pueden ser de actividad reglada y actos discrecionales en los -- primeros la administración a través de su acto únicamente puede limitarse a la ejecución de la Ley; y en el segundo; los actos tienen lugar cuando la Ley deja a la - administración un poder o margen de libre apreciación - para decidir si debe obrar o abstenerse.

Por otro lado, también puede clasificarse en acto regla, acto condición, acto subjetivo y acto jurisdiccional. En el acto regla se da la creación de situaciones jurídicas generales y es impersonal como las creadas por la Ley o el Reglamento; el acto condición es -- aquel que se realiza para condicionar la aplicación de una Ley a un caso concreto; el acto subjetivo, es aquel que crea situaciones jurídicas individuales; y el acto-jurisdiccional comprende una situación jurídica individual controvertida, con fuerza de verdad legal.

Para efectos del tema, de toda la gama de actos administrativos que en diversas clasificaciones señala la doctrina, solo son importantes aquellos que la administración emite para que surtan efectos contra terceros, esto es los administrados los cuales deben estar - apegados a la legalidad, contando el particular para - que se respete dicha legalidad con los medios también - legales, como lo es el procedimiento Contencioso Admi--nistrativo que será materia de estudio en el capítulo - siguiente.

D Formas de extinción.

La vida jurídica de los actos administrativos - llega a su fin o bien a cesar los efectos que producen desapareciendo o extinguiéndose.

La doctrina ha distinguido entre la cesación de los efectos del acto administrativo y extinción del acto administrativo. En el primer caso, se presenta el - acto conforme a lo que se previó y deja de existir con normalidad por situaciones deseadas; mientras que en el - segundo caso, el acto desaparece por causas no deseadas inadvertidas que surgieron a posteriori por determinadas circunstancias o acontecimientos.

En la cesación de los efectos del acto, Marinenhoff (30), dice que opera como cuando expira el término establecido y por cumplimiento del objeto; y en la extinción del acto, se produce por caducidad, revocación, anulación, renuncia, rescisión.

Para Andrés Serra Rojas, son formas de extinción del acto administrativo, la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y la -- condición, la nulidad o por decisiones administrativas y jurisdiccionales. (31)

Al respecto en materia fiscal, un ejemplo de la cesación de los efectos del acto sería el pago de un -- crédito fiscal por virtud de una resolución fiscal.

- 30 Miguel S. Marinenhoff, tratado de derecho administrativo. -- Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1965, T. H. pág. 398. Cit. pos. Serra Rojas Andrés Op. Cit. Tomo I pág. 332.
- 31 Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo I pág. 332.

De la misma manera, tratándose de la revocación en materia fiscal, a través de un medio de defensa conocido como recurso administrativo de revocación previsto en los artículos 116 fracción I y 117 fracciones I, II- y III del Código Fiscal de la Federación, la autoridad fiscal puede, si resulta fundado el recurso, revocar las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley o siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

Tratándose de un acto administrativo que haya determinado un crédito fiscal, este se extingue por prescripción sino se realiza la gestión de cobro dentro del término de cinco años como lo prevé el artículo 146 del Código Tributario Federal.

Un acto administrativo, también puede quedar extinguido cuando la autoridad fiscal, no ejerce sus facultades dentro del plazo legal de cinco años que fija el artículo 67 del Código Fiscal Federal por lo que puede extinguirse el acto a través del cual se pretenda ejercer la facultad de la autoridad.

La extinción del acto por razón del término, se presenta como en el caso del embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 del Código mencionado, que al regular el procedimiento administrativo de ejecución contempla que: "Se podrá practicar embargo precautorio

para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en - que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible - cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que - el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes o - realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumpli- miento"; y se agrega, que el embargo quedará sin efecto si la autoridad no emite dentro del plazo de un año con- tado desde la fecha en que fue practicado, resolución - en la que determine créditos fiscales.

En cuanto a la nulidad generalmente la doctrina reconoce tres grados de validez de los actos administra- tivos que son la inexistencia, la nulidad relativa o -- anulabilidad y la nulidad absoluta, cuyo criterio ha si- do adoptado por el derecho administrativo, del derecho- privado con discrepancias doctrinales originadas por ra- zón de los intereses en juego pues mientras que los ac- tos públicos como lo es el acto administrativo, inter- vienen el interés general en los actos privados son di- versos los intereses y finalidades.

No obstante, se han tomado los principios que - establecen las nulidades del derecho privado señalando- en cuanto a la inexistencia que: "El acto jurídico ine- xistente por falta de consentimiento o de objeto que -- puede ser materia de él, no producirá efecto legal algu- no. No es susceptible de valer por confirmación, ni -- por prescripción; su inexistencia puede invocarse por -

todo interesado". (Artículo 2224 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal".

Para Gabino Fraga (32), la inexistencia puede producirse por: 1.- Falta de voluntad ; 2.- Falta de objeto; 3.- Falta de competencia para realizar el acto y 4.- Por omisión de la forma del acto.

De donde se puede decir que la inexistencia del acto se da ante la falta de un elemento necesario o --- esencial, orgánico o estructural para su formación.

A consideración de Serra Rojas, los actos que no existen no son actos jurídicos, sino situaciones de hecho contrarias a la Ley (33)

De la postura anterior,, se dice que en el derecho administrativo solo debe hablarse de nulidad absoluta y nulidad relativa, pues la inexistencia de acto es la nada jurídica y por ello debe hablarse de dicha clasificación bipartita de los grados de validez de los actos administrativos.

En el caso de la resolución negativa ficta como acto de autoridad que prevé el artículo 37 del Código - Fiscal de la Federación también puede hablarse de su -- inexistencia puesto que se prevé que las instancias y -

32 Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. pág. 293.

33 Serra Rojas Andrés Op. Cit. pág. 339.

peticiones que se formulen a las autoridades fiscales - deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses y --- transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolu ción, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defen sa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

De donde se puede presentar la interrogante de: ¿Cuándo habrá inexistencia de una resolución negativa - ficta?. Los casos pueden ser diversos como cuando no - existe la promoción o instancia de manera escrita (obje to); lo mismo cuando no hubiese transcurrido el plazo le gal de cuatro meses y se promueve el medio de defensa - (forma); o bien existiendo la instancia o petición, ya se hubiese resuelto expresamente por la autoridad antes de que el interesado hubiese intentado los medios de de fensa (voluntad) o en el caso de que la instancia se -- elevara en materia política ante una autoridad fiscal - (competencia).

Gabino Fraga, citando a Borja Soriano. Tratado de las obligaciones III, señala que: "...si eventual-- mente el acto jurídico inexistente se invoca en juicio, el Tribunal no puede sino registrar su inexistencia.(34)

Al respecto, tratándose de la impugnación de --

actos administrativos en la vía de juicio contenciosa - administrativa, el artículo 202 fracción IX del Código Fiscal Federal señala que el juicio es improcedente --- cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado; y por otra parte, - el artículo 71 fracción VIII de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pre vé el mismo caso como causa de improcedencia del juicio ante el propio Tribunal.

Por su parte, el artículo 74 fracción IV de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107- de la Constitución General, señala que el sobreseimiento del juicio, procede cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el - acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de la mis ma Ley.

De donde se advierte, que también tratándose de actos administrativos, puede el Tribunal, registrar solo su inexistencia señalando que no se acredita y por - lo tanto no puede entrar al análisis de la legalidad o- constitucionalidad según sea la vía, de un acto administr ativo ante la inexistencia de éste motivo por el cual el medio de defensa no es procedente.

En cuando a la nulidad absoluta se presente que formado el acto administrativo esto es, existiendo, pue de verse viciado en alguno de sus elementos constitutivos.

Para Gabino Fraga (35), citando a Fleiner, la división de las nulidades en derecho privado no puede darse al igual que para el derecho administrativo, esto es que al hablar de nulidad de pleno derecho, nulidad absoluta y nulidad relativa, no puede distinguirse por sus efectos, sino solamente por la manera como se realiza la eliminación de la disposición irregular.

Por lo tanto, solo se puede decir que un acto es válido o nulo de acuerdo con lo que estipula la Ley.

Es válido y produce sus efectos si es perfecto; y es nulo si existe un vicio que lo destruye definitivamente o en forma que puede ser susceptible de perfeccionarse.

Así en materia Contencioso Administrativa se prevén diversas causas de nulidad que pueden quedar incluidas en cualquiera de las nulidades que prevé la doctrina.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, prevé que una resolución administrativa es ilegal-

cuando se demuestre lo siguiente: Incompetencia del Funcionario que lo haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; omisión de los requisitos formales exigidos por las Leyes que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas; y, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicios de facultades discrecionales no correspondan a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

Como podrá apreciarse las causas de ilegalidad y por lo tanto de nulidad que prevé dicho numeral comprende las que traen la nulidad absoluta y la nulidad relativa o anulabilidad.

De manera similar, el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece, que serán causas de nulidad de los actos impugnados: Incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación a la Ley o no haberse aplicado la debida; y arbi-

trariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

En los casos de incompetencia y violación a la Ley, así como en aquellos en que los hechos que motivaron el acto no se realizaron, la nulidad se presenta -- como absoluta pues no hay manera de que el acto pueda subsanarse; sin embargo, en los casos de omisión de formalidades legales, vicios del procedimiento y cuando la resolución administrativa se dicta en ejercicio de facultades discrecionales que no corresponden a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades, la nulidad puede ser relativa, en tanto que cabe la posibilidad de perfeccionar el acto subsanando los vicios respectivos.

Confirma lo anterior lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, que señala:-- "Artículo 239.- la sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar -- con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo de que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya -- transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de éste Código.

En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga a fin a la controversia.

El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en -- las fracciones II y III, y en su caso, V del artículo -- 238 de éste Código".

En la materia fiscal, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece los requisitos que de ben cumplir los actos administrativos y que son constar por escrito; señalar la autoridad que lo emite, estar -- fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o -- proposito 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.

Desde luego que si la legislación le da a la negativa ficta, el carácter de resolución, debe cumplir -- con los requisitos legales que constituyen a todo acto -

administrativo para que pueda considerarse como tal.

Para tal efecto, en la impugnación de dicha negativa ficta en juicio contencioso administrativo, señala el artículo 215 del Código Fiscal Federal, que en la contestación a la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada pero que en el caso de la resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

Consecuentemente, si la negativa ficta se entiende en sentido negativo por disposición de Ley para que el afectado esté en posibilidad de intentar los medios de defensa legal, resulta necesario que las disposiciones legales que establezcan dichos medios de defensa especifiquen la manera en que ha de constituirse una resolución de esa naturaleza. Por lo tanto, en juicio contencioso administrativo será hasta la contestación de la demanda en que la autoridad de los elementos constitutivos de la resolución como acto administrativo de autoridad para el caso de que sostenga la negativa ficta.

A su vez y como consecuencia de que el interesado conocerá de los hechos y el derecho en que se sustenta la resolución, hasta el momento en que la autoridad produzca su contestación, el artículo 210 fracción I del Código Fiscal de la Federación prevé la ampliación de la demanda cuando se impugne una negativa ficta puesto que-

será a través de dicha ampliación en que el afectado - pueda controvertir y desvirtuar en su caso, a tal resolución pues de otra manera no podría hacerlo y quedaría en estado de indefensión.

Por tal motivo, los elementos de la negativa ficta como resolución de autoridad fiscal quedará integrada hasta que se produzca la contestación a la demanda, y antes en su caso, solo se podrá presumirse la existencia de la falta de contestación a una instancia o petición por que transcurrió el plazo legal respectivo.

Por otra parte, es importante destacar que la impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de dicha resolución, no se encuentra exactamente reglamentada, en tanto que para ello se invocan disposiciones supletorias del Código -- Fiscal Federal, con base en el artículo 24 de la Ley -- que rige al citado Tribunal ya que se prevé la competencia del propio Tribunal para conocer de la impugnación de resoluciones fiscales, pero no se prevén casos en -- los que proceda la ampliación de la demanda, como sería en el caso de la negativa ficta, lo cual trae retrasos -- innecesarios en la solución de los juicios promovidos -- a ese respecto; y más aun, se llega a confundir la naturaleza de dicha resolución con la impugnación por falta de contestación que es distinta como se expondrá mas -- adelante y que además mientras en la legislación fede--

ral se fijan plazos mas extensos que en la materia contencioso administrativa local del Distrito Federal.

Así cabe mencionar el caso resuelto en definitiva, por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, relativo al juicio I-9133/88, promovido por DANTE CAMPOS y en cuya revisión número 1764/88, se dictó sentencia en sesión de fecha - 15 de febrero de 1989, considerando que no obstante la impugnación de una resolución negativa ficta, es suficiente que la sala ordinaria en su fallo haya considerado que había transcurrido el plazo legal sin que la autoridad hubiese dado contestación para que en su sentencia fijara plazo a la autoridad para obligarla a dar - contestación.

El tratamiento que se dió en dicho caso a la resolución negativa ficta es inexacto en tanto que se ha olvidado que la pretensión del actor, fue la nulidad de dicha resolución mas no que se obligara a las autoridades demandadas a contestar pues la demanda se enderezó contra una resolución y no contra la falta de contestación que son cuestiones distintas.

Es por tanto que se considera conveniente y necesario establecer disposiciones legales concretas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal y en las demás disposiciones en materia contenciosa administrativa local la regulación es

pecífica de la resolución negativa ficta.

Por otro lado, no pueden asegurarse aplicando lazos tan extensos como los que se prevén en la legislación federal en materia contenciosa administrativa, para la misma materia en el ámbito local, puesto que mientras en la primera se fijan plazos hasta de cuarenta y cinco días hábiles para la contestación de la demanda y ampliación, en materia local del Distrito Federal (Artículos 43 y 54 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), solo se prevén quince días hábiles para presentar y contestar la demanda respectivamente, lo cual queda de manifiesto que al aplicar disposiciones supletorias, no se adecúa a las necesidades de la Justicia Administrativa en materia Local, por lo que deben establecerse normas que atiendan a las características y necesidades del juicio contencioso administrativo en materia local.

A fin de señalar las características que tiene el juicio Contencioso Administrativo en el que se conforma la impugnación de la negativa ficta a continuación se expone la manera en que se prevé la tramitación ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sin que por ello se pierda de vista que en diversos estados de la república se prevé también leyes de lo contencioso administrativo en forma similar a la del Distrito Federal.

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

En el ámbito Federal y del Distrito Federal, corresponde el procedimiento contencioso administrativo a los Tribunales Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a través de los cuales se resuelven las controversias de legalidad o ilegalidad de los actos de la Administración Pública, señalándose la competencia de dichos Tribunales en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El referido procedimiento ha sido considerado con diversas acepciones, por la doctrina y la legislación. Así se tiene que mientras se le ha denominado procedimiento contencioso administrativo por algunos tratadistas, otros, le denominan como justi

cia administrativa, como también se le ha señalado como un recurso. En torno a éstas denominaciones se analiza y se fija el concepto del procedimiento contencioso administrativo.

I. Concepto.

En primer lugar, es definitivo que la expresión que de recurso se ha dado al procedimiento contencioso-administrativo debe descartarse, toda vez que en el caso del recurso, éste se lleva a cabo ante la autoridad que dictó el acto o en algunos casos ante la autoridad de jerarquía superior, por lo que si el procedimiento contencioso Administrativo se ventila ante un Órgano independiente de la Administración, llegando a tener como en el caso del juicio de lesividad, el carácter de parte demandada y en algunos otros también puede tener el carácter de tercero perjudicado, situación que no acontece en la tramitación de un recurso ya que en éste, la Administración es la que pondera la legalidad de su acto, esto es que a instancia del particular resuelve si su actuación se apegó a la legalidad, y por lo tanto no debe denominarse al procedimiento que se analiza, como un recurso.

En cuanto a la expresión Justicia Administrativa, es también indebida para referirse al procedimiento contencioso administrativo, en cuanto a que tal expresión es mucho más genérica y puede abarcar el recurso, y el propio procedimiento contencioso administrativo puesto que la justicia administrativa implica diversos medios con los que cuenta el particular y la Administración para cuestionar la actuación legal de los actos administrativos.

En consecuencia, resulta que la denominación correcta de procedimiento contencioso administrativo es la correcta, porque éste al ventilarse ante los referidos Tribunales Administrativos entre otros, es un procedimiento porque está integrado de una serie de actos que deben cumplirse para llegar a su fin y a los que deben someterse tanto las partes como el propio juzgador.

Se dice que es contencioso ya que se origina -- en la controversia que se suscita entre los particulares y la Administración Pública, respecto de la legalidad de un acto emitido por ésta última. Es administrativo, dado que los actos que son materia de este procedimiento, proviene de los órganos de la administración pública.

Adolfo Merkl, quien utiliza la expresión justicia administrativa para referirse al procedimiento contencioso administrativo, señala que es " ... una función ejercida por órganos ejecutivos independientes, es to es, tribunales sobre materia administrativas, más exactamente para examinar los actos de la administración ". (36)

Para Ernesto Flores Zavala, el procedimiento contencioso administrativo consiste en " ... la controversia que surge entre el Fisco y el sujeto pasivo de la que conocerán los órganos competentes ". (37)

Por su parte, Alfonso Nava Negrete dice " ...es un proceso administrativo promovido por los administrados o por la Administración Pública o contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccionales ". (38)

Con base en las consideraciones anteriores y las definiciones transcritas, se puede decir que esencialmente coinciden poco más o menos en lo que es el procedimiento contencioso administrativo y consideramos que puede conceptuarlizarse como: Aquel que se sigue an te los órganos jurisdiccionales previamente establecidos cuando los particulares o la administración a través de sus dependencias acuden a los mismos para contro vertir la legalidad de los actos de dicha Administración.

- 36 Merkl Adolfo, Op. cit. pág. 476.
37 Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos. Ed. Porrúa, S.A. Décima Octava Edición - pág. 10.
38 Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Admvo. Ed. Porrúa S.A. México, 1959, pág. 116.

B. Antecedentes del Procedimiento Contencioso
 Administrativo en México.

Como ya se destacó anteriormente al tratar las funciones del Estado Mexicano, la Constitución Federal, contempla la Institución de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, al facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes a ese respecto, así en el artículo - 73 fracción XXIX-H de la misma Ley fundamental, lo establece en relación con el artículo 104 fracción I-B, que prevé los recursos de revisión que se interpongan contra resoluciones definitivas de dichos Tribunales, los cuales corresponderán conocer a los Tribunales de la Federación.

Dicho fundamento Constitucional, desde luego tuvo su evolución pues como es sabido, dado el principio rígido e inflexible que tuvo la idea de la división de poderes, no siempre se instituyeron en el país, los Tribunales Administrativos que como también ya se señaló, son los competentes para que ante ellos se ventilen el Procedimiento Contencioso Administrativo y a fin de entender la institución de dichos Tribunales a continuación se hará un breve esbozo de los antecedentes de dicho procedimiento.

La época de independencia como lo enseña la historia marca el principio del surgimiento de ordenamientos propios que regulan el ámbito jurídico mexicano, - así se verán los ordenamientos más importantes que se dieron después del acta de independencia mexicana de - 28 de septiembre de 1821.

Así tenemos, los casos de los siguientes ordenamientos: La Constitución de 1824, las bases Constitucionales, de 1836, las bases orgánicas de 1843 y el acta Constitutiva y de reforma de 1847, que en diversos períodos de la historia de México, constituyeron sus - Leyes fundamentales y en las cuales "...la substanciación de las controversias de carácter administrativo - que se suscitaban entre los particulares y las autoridades se encomendó al Poder Judicial". (39)

El primer intento dentro de nuestra legislación en cuanto al establecimiento de un órgano que se encarga de la solución de las controversias de carácter administrativo, se encuentra en la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento, - - cuerpos normativos expedidos en el año de 1853, bajo el gobierno de Antonio López de Santa Anna.

39 Mendoza Vera Blanca Alicia, La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y el Recurso de Queja, Tribunal Fiscal de la Federación Colección de Estudios Jurídicos Vol.VIII México, D.F. 1985 pág. 8, 9 y 10.

Ambos ordenamientos son obra de Teodosio Lares- quien expresa a propósito del contencioso administrati- vo que: (40) "la necesidad de una jurisdicción adminis- trativa, que conozca y decida de lo contencioso admi- nistrativo está fundada en la separación de los Poderes Ejecutivo y Judicial. En todos los países en que - como el nuestro, esté sancionado el principio de la di- visión de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y donde se reconozca la verdad fundamental de que jamás- pueden reunirse dos o más de ellos en una corporación- o persona, la jurisdicción administrativa debe ser re- conocida, porque ella se deriva naturalmente del Poder Ejecutivo que es su fuente, su origen. El poder admi- nistrativo, la administración es el Poder Ejecutivo; - si ha de haber independencia reciproca entre el Ejecu- tivo y el Judicial, es consecuencia precisa, necesaa- ría que la haya entre la administración y el Poder Ju- dicial. El fundamento indestructible del poder de juz- gar lo contencioso de la administración por la adminis- tración misma, se encuentra precisamente en la unión - de este poder de juzgar, con la administración, de la- cual es parte integrante, indivisible, inseparable. Es- imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la ad- ministración es administrar; administrar corresponde -

40 Lares Teodosio, Lecciones de Derecho Admvo., Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, pags. 151 y 152.

al Poder Ejecutivo, y el Poder Ejecutivo, no puede -- ejercerse por el Poder Judicial, como se ejercería si -- éste Poder conociese de los actos administrativos. Es -- así en efecto, la administración no consiste únicamente en ordenar y prescribir, sino principalmente en decidir y también en ejecutar lo que se ha ordenado y prescri-- to. ¿De qué serviría que la administración ordenase al-- guna obra de utilidad pública, si al realizarla habfa -- de suspenderla hasta que otra autoridad extraña allana-- se los obstáculos que a ella impusiera el interés, o el derecho de los particulares?. Los actos de la adminis-- tración estarían sujetos a ésta autoridad extraña, y de sus decisiones dependería el que se llevasen o no a --- efecto. Esto no sería administrar. No habría entonces Poder Administrativo, sino confusión de Poderes y desor-- den en la Administración.

Lo Contencioso Administrativo, nace de las con-- secuencias, de los resultados, de la interpretación de-- los actos administrativos. Los Tribunales no pueden ni-- explicar, ni modificar, ni anular un acto administrati-- vo, porque entonces ellos estarían sustituyendo a la -- autoridad administrativa llevando a cabo la función ad-- ministrativa; por lo que el juicio de lo Contencioso -- Administrativo debe entonces pertenecer a la jurisdic-- ción administrativa".

Basandose en las ideas anotadas, proyectó tanto la Ley como el reglamento citado, mismos que como ya anotamos iniciaron su vigencia en 1853.

Desde luego y partiendo de la postura de Lares- en el sentido de que el conocimiento de los asuntos -- contencioso administrativos debía reservarse exclusiva- mente al Poder Ejecutivo, se excluyó de su conocimien- to al Poder Judicial, cuestión que se estableció en el artículo 10 de la Ley para el arreglo de lo Contencio- so Administrativo.

El Órgano del Poder Ejecutivo al que se otorgó- competencia para el conocimiento de las controversias- de carácter administrativo fue denominado Consejo de - Estado.

Dicha Ley, sin embargo tuvo una vigencia efíme- ra pues tanto ella como su reglamento se abrogaron en- 1855. (41)

Al expedirse la Constitución de 1857, nuevamen- té se otorga competencia al Poder Judicial para diri- mir las controversias administrativas, cuestión que se desprende de la fracción I del artículo 97 de dicha -

Constitución, precepto que establecía: "Artículo 97. -- Corresponde a los Tribunales Federales conocer: Fracción I. De todas las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de las Leyes Federales".

Con base en esa norma fundamental, se expidieron diversos ordenamientos que siendo acorde con ella establecieron competencia para los Tribunales Judiciales, a fin de resolver las multicitadas controversias.

Esos ordenamientos son la Ley del Timbre de 1872, la ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas de 1885, la Ley de la Renta Federal del Timbre de 1893-etc. (42)

Al expedirse en 1917, la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente en vigor - se confiere competencia a los Tribunales Federales para conocer del procedimiento contencioso administrativo.

En efecto, el artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna, señalaba en 1917, que:

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de - la Federación conocer:

42. Mendoza Vera Blanca Alicia, Op. cit. pág. 16.

Fracción I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes Federales, con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuidando dichas controversias solo afecten a interese particulares, podrán conocer también de ellas, a elección de - el actor, los Jueces y Tribunales Locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias que se dicten en primera instancia, serán apelables ante el superior inmediato del Juez que - conozca del asunto en primer grado. De las sentencias - que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse - ante la Suprema Corte de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la Ley".

Dada la redacción de dicha norma que hablaba de "controversias del orden civil o criminal" se suscitó - una discusión en cuanto a si la vía para la impugnación ante el Poder Judicial debía ser el juicio de amparo -- o una déversa, ésto es en juicio ordinario, discusión - que concluyó al expedirse en 1934, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyo artículo 38 estableció que correspondía a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocer de las controversias que - se suscitan con motivo de la aplicación de Leyes Federa

cuando debiera decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad, o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas. (43)

No obstante lo anterior, bajo la vigencia de -- nuestra actual constitución la competencia del Poder - Judicial Federal para conocer en primera instancia de la legalidad de los actos de autoridad administrativa, solo subsistió durante 19 años, ya que en 1936, se expidió la Ley de Justicia Fiscal que creó al Tribunal - Fiscal de la Federación como órgano encargado de dirimir las controversias administrativas.

Cabe señalar, que al crearse dicho Tribunal, sin existir una disposición constitucional expresa que autorizará al Congreso de la Unión para establecer Tribunales Contencioso Administrativos o Fiscales se suscitaron fuertes discusiones en cuanto a su constitucionalidad, tal y como nos referiremos con posterioridad.

III.- BASES CONSTITUCIONALES DEL ESTABLECIMIENTO EN MEXICO DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El fundamento Constitucional de Tribunales de és ta naturaleza, se estableció en el artículo 104 Constitucional despdes de una evolución del mismo precepto - que finalmente instituyó sin discusión alguna la Constitucionalidad de tales Tribunales.

La institución que actualmente establece la Constitución Federal, de los Tribunales Administrativos como ya antes se mencionó se consagra en los artículos 73 fracción XXIX-H y 104 fracción I-B, sin embargo al surgir los Tribunales Fiscal de la Federación y Contenciosos Administrativos del Distrito Federal, como ha sido materia de diversas discusiones, respecto de la Constitucionalidad de dichos Tribunales, nos inclinamos por - la consistente en que al haberse creado en sus inicios los mismos, surgieron a la vida jurídica al margen de la Constitución.

Tal afirmación se apoya en cuanto al Tribunal -- Fiscal de la Federación tomando en cuenta que a la época en que se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, de --- 1936, no se estableció Constitucionalmente ni existió - indicio alguno en la misma sobre la creación de Tribunales Administrativos por ninguno de los tres Poderes de la Unión, lo que originó que dicho Tribunal surgiera co

mo un Tribunal especial contraviniendo el artículo 13 - de la Constitución Federal y no tanto porque se quiera - dar un sentido restringido a la división de poderes que estableció y establece el artículo 49 de nuestra Carta Magna ya que como se vió anteriormente las funciones legislativa, administrativa y judicial no necesariamente se encuentra exclusivamente encomendadas al poder con - el que se identifica cada una de esas funciones y como se puede apreciar de nuestra Constitución Federal se - establecen tales funciones de acuerdo con el criterio - formal y material que reconoce la doctrina.

Por lo tanto no se puede decir a nuestro crite-- rrio, que se haya quebrantado el principio de división de poderes por la creación de Tribunales Administrativos - puesto que si bien estos encajan dentro de la función - jurisdiccional no menos cierto es que no está vedada pa - ra los otros dos poderes distintos al judicial de acuer - do con lo que encomienda la Constitución, sino más bien es porque sencillamente no se previó Tribunales que es - tuviesen fuera de la órbita del Poder Judicial.

No fue sino hasta diez años después de haberse - creado el Tribunal Fiscal de la Federación cuando se -- presentó la reforma Constitucional pública en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946 en - la que se adicionó un segundo párrafo a la fracción I - del artículo 104 Constitucional en el que ya se incluye dentro de los Tribunales de la Federación la mención de

Tribunales Administrativos y por ende dejaron de ser -- Tribunales especiales a partir de dicha reforma, con lo cual ya no se contravino lo dispuesto por el artículo 13 Constitucional ni con el principio de legalidad de que la autoridad solo puede hacer lo que la Ley le permite que rige en nuestro estado de derecho, cuestión que a nuestra consideración no se tomó en cuenta con claridad en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal , por cuanto a que consideró lo siguiente:

"En cuanto al problema de la validez Constitucional de la Ley que cree un tribunal administrativo en -- sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la Doctrina Mexicana no pueden crearse Tribunales Administrativos in dependientes en absoluto, esto es con capacidad para em tir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los Tribuna les Federales en vía de amparo, nada se opone, en cam-- bio a la creación de Tribunales Administrativos que aun que independientes de la administración activa, no lo -- sean del Poder Judicial". (44)

Por lo que concluimos que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, no tenía base Constitucional, porque sim--

44 Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del Lunes 31 de Agosto de 1936, pág. 2.

ple y sencillamente hubo vacío absoluto en la carta fundamental para ello y porque más aun contravino los principios establecidos en la misma, sobre la prohibición de Juzgarse por Tribunales especiales y por la prohibición que tiene la autoridad en nuestro régimen de derecho de hacer más allá de lo que la Ley establezca.

En cuanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al haber nacido en el año de 1971, el texto del artículo 104 fracción I de la --- Constitución que había sido reformado en el año de 1967 era el siguiente:

"Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo - derimir las controversias que se susciten entre la Administración pública federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de -

la jurisdicción contencioso administrativa. La revisión se sujetará a los trámites que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de ésta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo"

Desprendemos del mencionado precepto que la institución de Tribunales Administrativos, se previó para los ámbitos federal, del Distrito Federal y Territorios Federales, estos últimos existentes en aquella época y que por virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974 se erigieron en estados (Baja California Sur y Quintana Roo), por lo que se suprimieron únicamente en los párrafos primero y segundo del artículo 104 fracción I antes mencionado.

Ahora bien, para el caso del ámbito federal, es indiscutible la existencia constitucional de Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo con lo que quedó plenamente establecida la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, to-

da vez que dicho precepto constitucional es claro al establecer que las Leyes Federales instituyan tales Tribunales.

Sin embargo, para el caso del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad, fue creado por la Ley del mismo nombre y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971, esto es que se expidió por el Congreso de la Unión en virtud de su facultad de legislador local conforme al artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal, dada la naturaleza de ésta entidad.

A éste respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en diversos criterios jurisprudenciales que el Distrito Federal tiene una naturaleza distinta a los Estados y que el Congreso de la Unión legisla en todo lo relativo a la sede de los Poderes Federales, y que al hacerlo legisla no investido de legislador Federal, sino de carácter local.

De tal manera que si por leyes federales se entiende aquellas que expida el Congreso de la Unión en virtud de sus facultades de legislador federal, luego entonces, no tiene el carácter de Ley Federal la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, habida cuenta de que así creado por una Ley Local resulta contrario a la Carta Fundamental, no así si las Leyes Locales de los Estados instituyesen --

Tribunales de lo Contencioso Administrativo, a los que no hizo mención el artículo 104 fracción I antes mencionado, pero si se prevé la existencia de Tribunales Administrativos, y respecto de los estados, la Federación no se reservó la institución de ellos, por lo tanto en términos del artículo 124 Constitucional, los estados que expidan leyes para instituir dichos Tribunales, los habría establecido plenamente Constitucionales porque es una facultad que no se encuentra reservada a la federación y por lo tanto se entiende para los Estados.

En tal virtud, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, también nació a la vida jurídica en contravención a la constitución por cuanto dicho aspecto, y fue hasta la reforma Constitucional que se hizo por decreto de 27 de junio de 1987, que debía entrar en vigor el 15 de enero de 1988, cuando de conformidad con los artículos 73 fracción XXIX-H y 104 fracción I-B de la Constitución, el Congreso de la Unión puede legislar en su carácter tanto de federal como local, para crear leyes en ambos ámbitos que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

IV.- DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En virtud de que la resolución negativa ficta - por su propia naturaleza se desarrolla ante el procedimiento Contencioso Administrativo, es necesario analizar como está integrado dicho procedimiento, ocupándonos únicamente de los Tribunales Administrativos que conocen de controversias a través del referido procedimiento en el ámbito Federal y del Distrito Federal, esto es del procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación y Contencioso Administrativo del Distrito Federal, competentes como se precisará a continuación, para conocer de la impugnación de la resolución negativa-ficta.

Este Tribunal, como ya antes se mencionó, fue creado por la Ley de Justicia Fiscal, en el año de 1936; y actualmente, se rige orgánica y funcionalmente por -- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978; y el Código Fiscal de la Federación, -

publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 - de diciembre de 1981.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que - su misma Ley Orgánica establece. (Art. 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

Ante dicho Tribunal se ventila un procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud del cual se cuestiona la legalidad de los actos definitivos dictados - por la autoridad administrativa, fundamentalmente de resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales - entre otros como se precisará posteriormente.

Dicho procedimiento Contencioso Administrativo - ante éste Tribunal, se rige por el título VI del Código Fiscal de la Federación y supletoriamente por las disposiciones del Código Federal de procedimientos Civiles, - siempre que se refieran a instituciones previstas en el mismo Código y que se avengan al propio procedimiento. (Art. 197 del Código Fiscal de la Federación).

A.- Organización.

El Tribunal Fiscal de la Federación, se integra por una Sala Superior cuya sede es la Ciudad de México,

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Distrito Federal, con jurisdicción en toda la República y por dieciseis Salas Regionales, divididas por regiones en diversas partes de la República y que son las siguientes:

Sala Regional del Noroeste, que comprende, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; Sala Regional del Norte Centro, con jurisdicción en Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas; Sala Regional del Noroeste, que abarca los Estados de Nuevo León y Tamaulipas; Sala Regional de Occidente, con los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit; Sala Regional del Centro, que ejerce jurisdicción sobre Guanajuato, Michoacán, Queretaro y San Luis Potosí; Dos Salas Regionales de Hidalgo México, con los Estados de Hidalgo y México; Sala Regional del Golfo Centro, cuya jurisdicción se extiende sobre los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz; Sala Regional del Pacífico Centro, con Guerrero y Morelos; Sala Regional del Sureste, con jurisdicción en Chiapas y Oaxaca; Sala Regional Peninsular, que se encarga de los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán; y Seis Salas Regionales Metropolitanas con jurisdicción en el Distrito Federal.

La Sala Superior, está integrada por nueve Magistrados y puede sesionar con seis de ellos; y las Salas Regionales se integran con tres Magistrados cada una, uno de los cuales funge como presidente de la Sala respectiva.

Asimismo, la Sala Superior cuenta con un Secretario General y en general el Tribunal, cuenta también con un Presidente, Oficial Mayor, Secretarios, Actuarios y Peritos.

B.- Competencia.

Es competencia de las Salas Regionales de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación conocer de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas entendidas como aquellas que no admiten recurso administrativo o cuando éste sea optativo para el afectado y que traten lo siguiente:

a).- Determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos.

b).- Nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, in debidamente percibidos por el Estado.

c).- Que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales.

d).- Que causen un agravio en materia fiscal distintos a los anteriores.

e).- Nieguen o reduzcan pensiones y demás -- prestaciones sociales que por ley corresponda a miembros del Ejército, Fuerza Armada Nacional y Fuerza Aérea o a sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, o que impongan obligaciones a dichas personas en base a las propias Leyes.

f).- Dictadas en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

g).- Dictadas sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrado por la Administración Pública Federal centralizada.

h).- Los que establezcan créditos por responsabilidades de servidores públicos, tanto de la federación, Departamento del Distrito Federal u Organismos -- Descentralizados Federales o del propio Departamento -- del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

i).- Que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

j).- Las que señalen las Leyes como competencia del Tribunal, dentro de las cuales quedan incluidas

el conocimiento de la impugnación de la resolución negativa ficta conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, como también la impugnación de los requerimientos de pago de las pólizas de fianzas expedidas a favor de la federación o del Distrito Federal de acuerdo con el artículo 119 de la Ley de Instituciones de Fianzas.

La Sala Superior tiene actualmente competencia para conocer de: (Art. 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

a).- Los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones mencionadas con las características especiales siguientes: (Art. 239 Bis del Código Fiscal de la Federación).

1.- Que el valor del negocio exceda de 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año.

2.- Que para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Para tal efecto, la Sala Superior puede ejercer la facultad de atraer dichos casos, de oficio o a pe-

tición fundada de la Sala Regional respectiva o bien, - de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si la Sala Superior decide hacerlo de oficio, - lo comunicará a la Sala Regional, antes de la admisión de la contestación a la demanda.

En caso de que la Sala Regional lo proponga, -- acordará enviar a la Sala Superior la petición en el auto que admita la contestación de la demanda.

Tratandose de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta presentará su petición antes de dicha admisión, mediante escrito dirigido a la Sala Superior por conducto de la Sala Regional respectiva acompañando las constancias necesarias.

Cuando la Sala Superior, desida resolver un juicio, la Sala Regional, notificará dicha cuestión personalmente a las partes, requiriéndoles para que señale domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Superior, y designen persona autorizada para recibirla. Tratandose de las autoridades, estas podrán designar representante en dicha sede con el apercibimiento que de no hacerlo, la sentencia que se dicte por la Sala Superior, se notificará por lista. La Sala Regional seguirá toda la instrucción y una vez cerrada la misma, remitirá el expediente original a la Sala Superior y al

recibirse, el Presidente de dicha Sala Superior, designará Magistrado Ponente.

Cabe señalar que dicha competencia de la Sala Superior recientemente se estableció al crear o adicionar en el Código Fiscal de la Federación, el artículo - 239 Bis, por decreto de 28 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988, en vigor el 15 del mismo mes y año, puesto que con anterioridad a dicho decreto, la Sala Superior no conocía de los juicios que llenarán los requisitos - anteriormente mencionados puesto que solo se contemplaba en su lugar, la competencia de conocer del recurso - de revisión en contra de las resoluciones y sentencias dictadas por las Salas Regionales de que ahora conoce el Tribunal Colegiado conforme al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación en vigor. La razón obedece - de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma - del Código Fiscal de la Federación para 1988, a que se atendió a la conssecuencia político-social de impulsar la expedita impartición de justicia, la simplificación de los procesos jurisdiccionales, considerandose -- una contribución importante a la descentralización de - la vida nacional.

b).- Compete también a la Sala Superior la fijación de la jurisprudencia que en los términos del artículo 261 del multicitado Código se dá de la siguiente manera:

1.- Cuando la Sala Superior sustente en 3 - sentencias relativas a juicios con características especiales, idéntico criterio, sin que el mismo sea interrumpido por otro en contrario.

2.- La Sala Superior establezca la tesis - que deba prevalecer tratándose de sentencias que dejen de aplicar algún precedente o que sean contradictorias entre sí.

Constituyen precedente (Art. 259) las tesis contenidas en las sentencias que dicten las Salas Regionales.

Igualmente constituyen precedente para el Tribunal, a partir de su publicación en la revista del mismo, las tesis que sustente la Sala Superior al resolver juicios con características especiales.

Tratándose de precedentes, las Salas Regionales pueden sustentar criterios distintos a los sustentados en los mismos expresando en la sentencia las razones -- por las que dejan de aplicarlos, debiendo enviar a la Sala Superior copia de la sentencia respectiva para que decida cual es el que debe prevalecer (Art. 260 del Código Fiscal Federal).

La contradicción de sentencias puede ser denunciada ante la Sala Superior por cualquiera de los Magistrados del Tribunal, por la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público,, o por las partes de los juicios en -- los que se haya sustentado tales tesis (Art. 260 del Código Fiscal Federal).

La resolución que pronuncie la Sala Superior sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

La jurisprudencia del Tribunal es obligatoria -- tanto para la Sala Superior como para las Salas Regionales, aunque pueden ser modificada por aquellas a petición de los Magistrados que la integran o de las Salas Regionales, siempre que haya razones que lo justifiquen.

Si las Salas Regionales contravinieren la jurisprudencia, la Sala Superior solicitará a los Magistrados que hubieren votado a favor de la resolución o sentencia correspondiente, que le rindan un informe y una vez confirmado el incumplimiento los apercibirá, sancionándolos en caso de reincidencia.

c).- La Sala Superior del Tribunal es competente para conocer además de las excitativas para la impartición de justicia; para calificar las recusaciones--

excusas o impedimentos de los Magistrados; para resolver los conflictos de competencia que susciten entre las Salas Regionales, establecer reglas de distribución de los asuntos entre las Salas. (Art. 15 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

C.- Procedencia del juicio.

El juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación es procedente contra todas aquellas resoluciones definitivas dictadas por la autoridad administrativa federal en materia fiscal fundamentalmente entre otras tal y como se precisó, cuando se consideren ilegales, debiéndose entender por definitivas aquellas contra las que no procede recurso administrativo de agotar previamente o cuando la interposición del mismo sea optativo para el afectado. También procede el juicio en contra de resoluciones favorables a un particular que haya dictado la propia autoridad administrativa como lo prevé en materia fiscal el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, instituyendo el juicio de lesividad en que la propia administración es parte demandante en el juicio, como se verá a continuación al señalar cuales son las partes en el juicio.

Por otro lado, la improcedencia del juicio se -

presenta cuando (Art. 202 del Código Fiscal de la Federación): Primero, se impugnan actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante; actos de los que no corresponda conocer al Tribunal Fiscal; que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el propio Tribunal; respecto de los cuales haya consentimiento, por no haberse promovido dentro del término legal algún medio de defensa legal; que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución; contra los actos que puedan impugnarse por otro medio de defensa o recurso, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa y los conexos a otro que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente; los que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial, contra actos de carácter general y abstracto sin que se hayan aplicado en concreto; cuando no se formule agravio; por inexistencia del acto y en casos en que la improcedencia resulte de otra disposición del propio Código.

La improcedencia del juicio da lugar al sobreseimiento del mismo, además de que dicho sobreseimiento también se da por desistimiento del actor; por muerte de éste, si su pretensión es intransferible o si su muerte deja sin materia el juicio; también cuando se deje sin efectos el acto por la autoridad demandada, como en los casos en que exista impedimento para emitir resolución.

D.- Partes en el juicio.

Intervienen como partes en el juicio: (Art. 198 del Código Fiscal de la Federación).

1.- El demandante que puede ser cualquier - persona física o moral incluidas las autoridades fiscales federales.

2.- Los demandados. Tienen éste carácter:

a).- La autoridad que dicte la resolución im pugnada.

b).- El particular a quien favorezca la reso lución cuya modificación o nulidad pida la autoridad ad ministrativa.

3.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad - mencionada como demandada. En todo caso la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierta actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en los convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal.

En los casos en que se controvierta el interés-fiscal de la federación, la Secretaría de Hacienda - - Crédito Pública, puede apersonarse dentro del plazo -- que corresponda a la autoridad demandada.

4.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

E.- Sustanciación del procedimiento.

La DEMANDA debe presentarse por escrito, directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción radica la autoridad que emitió la resolución impugnada. En el caso de las resoluciones dictadas por autoridades fiscales del Distrito Federal, dicha demanda debe presentarse ante la Oficialía de Partes común de las Salas Regionales Metropolitanas.

El plazo para la presentación de la demanda es de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda puede también enviarse por correo - certificado con acuse de recibo. Esto siempre que el de

mandante tenga su domicilio fuera de la población sede de la Sala, debiendo en este caso hacerse el envío desde el lugar de residencia del demandante.

Por lo que se refiere a las autoridades, las -- mismas pueden presentar las demandadas para que se nulifiquen resoluciones favorables a los particulares, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de emisión de la resolución a menos que la misma haya producido -- efectos de tracto sucesivo, caso en el cual el citado -- plazo empezará a correr a partir de la cesación de tales efectos, debiendo los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable al particular, retrotraerse a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cabe señalar que si el interesado fallece durante el plazo para iniciar el juicio éste se suspenderá -- hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión (Art. 207 del Código Fiscal-Federal).

Los requisitos que debe contener la demanda son los siguientes:

- a).- El nombre y domicilio del demandante.
- b).- La resolución que se impugna.

c).- La autoridad o autoridades demandadas, -
o el nombre y domicilio del particular demandado.

d).- Los hechos que motiven la demanda.

e).- Las pruebas que se ofrezcan.

Si se ofrecen la prueba pericial o la testimo--
nial deben precisarse los hechos sobre los que deben --
versar, señalándose los nombres y domicilios del perito
o de los testigos. Si se omiten estos datos tales prue-
bas se tendrán por no ofrecidas.

f).- Precisar los agravios que cause el acto-
impugnado.

g).- El nombre y domicilio del tercero intere-
sado si lo hubiese.

En virtud de que los requisitos señalados en --
los incisos a), b), c) y f) son básicos para la substan-
ciación del juicio, cuando se omiten, el Magistrado Ins-
tructor desecha por improcedente la demanda interpuesta-
sin que proceda requerimiento o prevención. (Artículo -
208 del Código Fiscal de la Federación.

Deben acompañarse a la demanda:

- a).- Una copia de la misma, para cada una de las partes y copia de los documentos anexos para el Titular de la Dependencia o entidad a que se refiere la fracción III del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, o en su caso para el particular demandado.
- b).- El documento con el que se acredite personalidad.
- c).- El documento en que conste el acto impugnado o copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- d).- Constancia de la notificación del acto impugnado, a menos que el demandante señale bajo protesta de decir verdad que no recibió dicha constancia o cuando la notificación la hubiese sido efectuada por correo. Si la Notificación se hizo por edictos deberá señalarse la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que se hizo.
- e).- Cuestionario para la prueba pericial.
- f).- Las pruebas documentales que se ofrezcan.

De no adjuntarse el cuestionario de la pericial o las pruebas documentales, el Magistrado Instructor, - tiene por no ofrecidas las pruebas y tratandose de los mencionados en los incisos a), b) c) y d) se tiene por no presentada la demanda. (Artículo 209 del Código Fiscal de la Federación).

Una vez presentada la demanda la misma será admitida salvo que el juicio resulte improcedente, cuestión ésta que puede ser estudiada aun de oficio (Artículo 202 del Código Fiscal Federal).

Admitida la demanda, se corre traslado de ella al demandado emplazandolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta sus efectos el emplazamiento.

Procede también ampliar la demanda (Artículo 210 del Código Fiscal Federal), dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los casos siguientes: 1).- Cuando se impugne una negativa ficta, esto con la finalidad de que el actor pueda combatir los motivos y fundamentos legales que se den en la contestación a la demanda; 2).- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se de a co nocer en la contestación; 3).- En casos que prevé el ar tículo 209 bis y que se refiere a cuando se alegue el -

acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre de que se trate de los impugnables en el juicio Contencioso Administrativo, siguiendo las reglas que establecen las fracciones I, II y III del artículo 209 Bis del Código Fiscal.

Si la contestación no se produce en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos se tienen como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandante salvo que por las pruebas rendidas o por los hechos notorios resulten (Artículo 212 del Código).

Si alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fue señalada como demandada, se le corre traslado de oficio, con la demanda para que la conteste, corriendo el término individualmente a los demandados para que la contesten.

La contestación debe contener:

a).- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento se prevén en los artículos 217 y siguientes del Código Fiscal de la Federación y son el de incompetencia en razón del territorio, el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, el de interrupción por causa de muerte o disolución y la recusación por causa de impedimento.

b).- Las consideraciones que se estime impidan se emita una decisión en cuanto al fondo o demuestren - que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que - el actor apoye su demanda.

c).- Referirse concretamente a cada uno de los hechos que se señalen en la demanda.

d).- Señalar los argumentos por los que se de muestre la ineficacia de los agravios.

e).- Las pruebas que se ofrezcan.

Si se ofrece la prueba pericial o la testimo--- nial se precisan los hechos sobre los que deban versar, señalando los nombres y domicilios del perito o de los testigos. De omitirse estos señalamientos se tienen -- por no ofrecidas las pruebas.

De omitir dichos señalamientos será aplicable - lo dispuesto para cuando se omiten requisitos de la de- manda en lo que resulte aplicable.

A la contestación debe adjuntarse:

a).- Copias de la misma y de las documentales que se acompañe para el demandante y para el tercero en su caso.

Tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta o bien de la impugnación de una notificación que se estime ilegal por parte del actor, éste puede ampliar su demanda (Art. 210 a 209 Bis del Código -- Fiscal Federal), contando al efecto con un plazo de 45-días.

Pruebas.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación son admisibles toda clase de - - PRUEBAS, salvo la confesión de las autoridades mediante absolución de disposiciones, pudiendo presentarse las - superviniente siempre que no se haya dictado sentencia, caso en el cual el Magistrado instructor ordenará dar - vista a la contraparte para que en cinco días exprese - lo que a su derecho convenga.

Asimismo el Magistrado instructor está facultado para acordar la exhibición de cualquier documento -- que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia (Art. 230 - del Código Fiscal Federal).

Tratándose de la prueba pericial en el auto que recaiga a la contestación de demanda o a la ampliación-

de ésta, se requiere a las partes para que presenten a sus peritos dentro de un plazo de diez días a fin de -- que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, quedando apercibidos de que si no lo hacen sin justa causa o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, solo se considerará el peritaje de quien haya dado cumplimiento al requerimiento.

Cuando el Magistrado Instructor estime que debe presidir la diligencia y la naturaleza de ésta lo permita señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba, pudiendo pedir a los peritos las aclaraciones que estime pertinentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

El plazo mínimo para la presentación del dictamen es de 15 días.

El perito puede ser sustituido por una sola vez.

Si los dictámenes de los peritos de las partes son distintos podrá nombrarse un perito tercero de entre los que tenga adscritos la Sala salvo que no hubiese perito adscrito en la ciencia o arte sobre la cual debe versar el peritaje, pues en este caso la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir el dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando -

el perito tercero que se designará deba ser valuador, - el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria quedando las partes obligadas a cubrir sus honorarios.

Los testigos deben ser presentados por el ofe--rente de la prueba, salvo que éste no pueda presentar--los, caso en el cual el Magistrado instructor los cita--rá.

Deberá levantarse acta promenorizada de los tes--timonios, pudiendo el Magistrado o las partes formular--a los testigos preguntas relacionadas con los hechos --controversados y aclarar cualquier respuesta. Las auto--ridades rendirán sus testimonios por escrito (Art. 232--del Código Fiscal Federal).

Las autoridades fiscales están obligadas a expe--dir los documentos que le soliciten las partes para que éstos puedan exhibirlos como prueba (Art. 233 del Códig--o Fiscal Federal).

Hacen prueba plena la confesión expresa de las--partes, las presunciones legales que no admitan prueba--en contrario y los hechos legalmente afirmados por auto--ridad en documentos públicos a menos que en estos últi--mos se contengan declaraciones de verdad o manifestacio--

nes de hechos de particulares, ya que en este supuesto los documentos solo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado (Art. 234 del Código Fiscal Federal).

Se entienden como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas que se levanten con motivo del ejercicio de facultades de comprobación por parte de las autoridades administrativas.

El valor de las pruebas distintas de las mencionadas queda a la prudente apreciación de la Sala y si del enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas la Sala adquiere convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a las reglas antes mencionadas, - debiendo fundar razonadamente su sentencia en lo que a esto se refiere.

Alegatos y cierre de instrucción.

Diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y siempre que no exista ninguna - cuestión pendiente que impida su resolución, se notifi-

violados y examinar en su conjunto los agravios, y causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y - en la contestación.

Procede la declaratoria de ilegalidad de una re solución combatida vía juicio de nulidad cuando:

a).- El funcionario que la haya dictado u - ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva, - resulte incompetente.

b).- Cuando se hayan omitido los requisitos- formales exigidos por las leyes, afectándose las defensas del particular, y ésto trascienda el sentido de la- resolución impugnada.

c).- Cuando el procedimiento adolezca de vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución impugnada.

d).- Cuando los hechos que hayan motivado la resolución no se hubiesen realizado, fuesen distintos - o se hubiesen apreciado en forma equivocada, así como - cuando la resolución se hubiera dictado en contraven--- ción de las disposiciones aplicadas o se hubiesen apli- cado en disposiciones indebidas.

e).- Cuando la resolución administrativa -- dictada en ejercicio de facultades discrecionales no co rresponda a los fines para los cuales la Ley las confie re.

La sentencia en el juicio podrá:

a).- Reconocer la validez de la resolución- impugnada.

b).- Declarar la nulidad, ya sea lisa y lla na o para determinados efectos.

En este último supuesto se precisarán en la sen tencia la forma y términos en que la autoridad deba cum plirla salvo que se trate de facultades discrecionales, teniendo la autoridad la obligación de cumplir las sen tencias en un plazo de cuatro meses.

Es procedente la declaratoria de nulidad para - efectos en los casos previstos en los incisos b) c) y - e) de los supuestos que han quedado precisados en rela ción con la declaratoria de nulidad.

G.- Queja por incumplimiento de la sentencia.

De conformidad con el artículo 239 Ter. del C6-

digo Fiscal de la Federación el afectado por el incumplimiento de la sentencia firme puede ocurrir en queja por una sola vez ante la Sala Regional que dictó la sentencia primera instancia.

Se establecen las siguientes reglas de dicha -- queja y que son:

a).- Procede por la indebida repetición de - acto o resolución anulado.

b).- Cuando el acto o resolución emitido para - cumplir una sentencia se dicte en exceso o defecto en - su cumplimiento.

Es improcedente por actos negativos de la autoridad administrativa.

c).- Se interpone por escrito ante el Magistrado Instructor, que actuó, en un plazo de 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca, expresando en el referido escrito las razones por las que se considere el exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulado. El Magistrado Instructor al efecto pide un informe a la autoridad a - quien se impute el incumplimiento, el cual deberá ren--

dirse dentro del plazo de cinco días, en el que se justificará el acto o resolución que provocó la queja y -- vencido dicho plazo el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala para que resuelva dentro de cinco días.

d).- En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hace la declaratoria correspondiente - y deja sin efectos tal acto, notificando al funcionario responsable y ordenando que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, también se notificará al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá a éste, una multa hasta de 90 veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

e).- En caso del exceso o defecto en el cumplimiento, la Sala deja sin efectos el acto o resolución que la provocó y concede al funcionario responsable 20 días para que dé el cumplimiento debido al fallo indicando la forma y términos que se precisaran en la - sentencia incumplidas.

f).- Durante el trámite de la queja, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, - siempre y cuando, se solicite y garantice el interés -- fiscal conforme al artículo 144 del Código. Cuando la - queja sea frívola e improcedente, se impone multa hasta de 90 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, a quien lo promueva.

H.- Recurso procesales.

Los recursos que pueden hacerse valer dentro -- del procedimiento Contencioso Administrativo del Distrito Federal son el de reclamación y el de revisión.

El recurso de reclamación, se prevé en los ar-- tículos 242 a 244 del Código Fiscal de la Federación y procede en contra de las resoluciones que desechen la - demanda, la contestación o alguna prueba; decreten el - sobreseimiento del juicio o rechacen la intervención -- del tercero. El plazo para la interposición de éste re- curso es de 15 días contados a partir del día siguiente- a aquel en que surta sus efectos la notificación respec- tiva, cuya interposición se hará ante la Sala Regional- respectiva.

Interpuesto el recurso, se correrá traslado a - la contraparte por el término de 15 días para que expre- se lo que a su derecho convenga, procediéndose a dictar resolución por dicha sala una vez concluido el referido plazo.

El recurso de revisión, procede en contra de resoluciones de las Salas Regionales o de la Sala Supe---rior, que decreten o nieguen el sobreseimiento y en contra de sentencias definitivas que sean adversas a los - intereses de la Hacienda Pública Federal.

Los puntos fundamentales de dicho recurso de revisión se establecen en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y son los siguientes:

1.- En materia fiscal por disposición expresa del citado artículo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única facultada para interponer el recurso cuando se trate de juicio que verse sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales; en el caso del Distrito Federal, se establece el acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del D.F., para la colaboración administrativa de éste último en materia fiscal, se establece claramente la reserva de ésta facultad de la Secretaría mencionada.

2.- Debe interponerse por escrito por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada en el juicio.

3.- El recurso, debe interponerse ante los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa que según corresponda a la sede de la Sala Regional respectiva.

El término para su interposición es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución o sentencia de que se trate.

4.- Procede, cuando el negocio es de importancia y trascendencia, salvo que la cuantía del mismo exceda de 3500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de la emisión de la resolución o sentencia.

Cuando se trate de interpretación de Leyes o Reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o del establecimiento del alcance de los elementos constitutivos de una contribución, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la federación y a su juicio el asunto sea de importancia, independientemente de su monto.

I.- Notificaciones.

Ante el Tribunal Fiscal de la Federación las reglas principales de las notificaciones son las siguientes:

De conformidad con el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación, tratándose de los particulares se podrán hacer las notificaciones en los locales de las Salas, si las personas a quienes deben hacerse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquella en que se haya dictado la resolución y si no se presentaren se harán por lista.

Las notificaciones se harán personalmente o con acuse de recibo al particular, se conoce su domicilio - o que éste o el de su representante legal se encuentre en territorio nacional; siempre que se trate de los casos siguientes:

a).- La que corra traslado de la demanda o de la contestación y en su caso, de la ampliación.

b).- La que mande citar a los testigos o a un tercero.

c).- El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.

d).- El auto de la Sala Regional que de a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.

e).- La resolución de sobreseimiento.

f).- La sentencia definitiva.

g).- En los casos en que el Magistrado Instructor así lo ordene.

Las notificaciones a las autoridades administrativas se hacen por oficio o por vía telegráfica en casos urgentes (Artículo 254 del Código Fiscal Federal).

Para el computo de los términos, las notificaciones surten sus efectos el día hábil siguiente a - - aquel en que fueren hechas. En los casos de notificaciones por listas se tiene como fecha de notificación - la del día en que se haya fijado; y rige el principio - de que una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido. (Artículos 255 y 257 del Código Fiscal de la Federación).

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 258 del multicitado código, el computo de los plazos se sujeta a las siguientes reglas:

a).- Comienza a partir del día siguiente a -- aquel en que surte efectos la notificación.

b).- Los plazos fijados en días, se computan - hábiles entendiéndose por estos aquellos en que las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentren abiertas al público durante el horario -- normal de labores. La existencia del personal de guardia no habilita los días.

c).- Los plazos fijados en periodos o en fecha determinada para su extinción se comprenderán los - días inhábiles pero si el último día del plazo o fecha, es inhábil el término se prorroga hasta el siguiente -- día hábil..

d).- Los plazos fijados por mes sin especificar que sean de calendario, se entenderán que vencen el mismo día del mes de calendario posterior a aquel en -- que se inició, cuando no existe el mismo día de mes, es te se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

e).- Los plazos fijados por año sin especificar que sea de calendario, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a quel en que se -- inicio.

V.- DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue creado por la Ley del mismo nombre, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971 con competencia para conocer de las controversias que se susciten en contra de actos administrativos y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

A.- Organización.

El Tribunal, se integra por una Sala Superior y por tres Salas ordinarias. La Sala Superior se compone de cinco Magistrados de los cuales uno funge como Presidente tanto de la propia Sala como del mismo Tribunal. Las Salas ordinarias, se integran con tres Magistrados cada una, siendo presidente uno de ellos.

También el Tribunal puede constituirse de dos Salas más por tres Magistrados supernumerarios cuando así lo requiera el servicio a juicio de la Sala Superior. Tiene un Secretario General de Acuerdos que lo es también de la Sala Superior, un Secretario General de copilación y difusión, Secretarios para despacho de los negocios, defensores jurídicos gratuitos, todos --

ellos que serán empleados de confianza, así como con actuarios y empleados que determine el Presupuesto de - - Egresos del Departamento del Distrito Federal.

Todo lo anterior, de conformidad con los artículos 1º a 12 de la Ley que rige al propio Tribunal.

B.- Competencia.

De conformidad con el artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Salas son competentes para conocer:

a).- De juicios que promuevan contra actos administrativos emitidos por autoridades del Departamento del Distrito Federal.

b).- De los juicios que se promuevan en contra de resoluciones de carácter fiscal local.

Cabe señalar, que éstas resoluciones deben tener el carácter de definitivas, es decir, no debe existir - alguna norma que prevea la obligación de agotar un medio de defensa antes de la interposición del juicio, como lo serían el recurso de oposición al Procedimiento - Administrativo de ejecución establecido en los diversos - 116 y 126 del Código Fiscal Federal, éste recurso, que es obligatorio de agotar previamente a la promoción del juicio conforme al artículo 120 del mismo Ordenamiento.

c).- Las Salas conocen también de juicios contra la falta de contestación por parte de las autoridades, a las instancias que ante ellas formulen los gobernados, esto es contra el silencio administrativo.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., establece que el plazo para la emisión - de la mencionada contestación es de 30 días naturales, - salvo que las Leyes o Reglamentos fijen otros plazos o - la naturaleza del asunto lo requiera.

Cabe señalar que en materia fiscal, el artículo- 37 del Código Tributario Federal, de aplicación supleto- ria en materia fiscal del Distrito Federal conforme al- artículo 1º de la Ley de Hacienda del Departamento del- Distrito Federal, señala que las instancias o petició- nes que se formulen a las autoridades fiscales deberán- ser resueltas en un plazo de cuatro meses y que transcu- rrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resol- vió 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. Cuestión que será de análisis en un capítulo es- pecial.

d).- Las Salas conocen de la queja por incumplimiento de sentencia, que promuevan los gobernados - así como del recurso de reclamación que se interpongan en contra de los acuerdos de trámite. Mismos que también se analizarán con posterioridad.

e).- Conocen también las Salas de los Juicios que promuevan las autoridades para que se nulifiquen - las resoluciones fiscales favorables a los particulares.

LA SALA SUPERIOR, tiene competencia para: (Art. 19 de la Ley del Tribunal).

a).- Fijar la jurisprudencia del Tribunal.

La jurisprudencia se fija:

1.- Cuando la Sala Superior resuelve cinco - asuntos en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario y que hayan sido aprobados por cuatro Magistrados, por lo menos (Art. 88 de la Ley).

La Jurisprudencia del Tribunal puede ser interrumpida o modificada. Para su interrupción se requiere el voto en el mismo sentido de cuando menos cuatro Magistrados, bastando al efecto con una sola resolución; para su modificación deben emitirse cinco ejecutorias - no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por cuatro Magistrados.

2.- Cuando la Sala citada resuelva una contradicción de sentencias.

La contradicción puede ser denunciada por los Magistrados, las autoridades o cualquier particular (Art. 93).

Las tesis jurisprudenciales así como los precedentes de importancia se publican en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. (Art. 94).

b).- La Sala Superior conoce también los recursos de revisión que interpongan las partes en contra de las resoluciones de las Salas y del de reclamación en contra de los acuerdos dictados por el presidente de la Sala Superior.

c).- Dicha Sala conoce por otra parte de las excitativas para la impartición de justicia, califica las recusaciones, excusas o impedimentos de los Magistrados del Tribunal.

La Sala Superior tiene a su cargo algunas otras atribuciones de carácter administrativo, como nombrar al Presidente del Tribunal, fijar la adscripción de los Magistrados de las Salas, etc. (Art. 19 Bis).

C.- Procedencia del juicio.

Como ya se mencionó, solo los actos y resoluciones definitivas que dicten, ordenen ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Departamento del Distrito Federal de carácter fiscal o meramente administrativas, podrán ser materia de procedencia del juicio contencioso administrativo de éste Tribunal.

Al respecto, cabe señalar que en materia fiscal, las autoridades fiscales del Distrito Federal pueden actuar no solo en virtud de sus facultades locales que les confieren principalmente los artículos 4º, 10 y 16 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 2º, 8º, 32, 33, 36 y demás relativos del Reglamento Interior del propio Departamento entre otros acuerdos de legatorios, sino que también pueden actuar en ejercicio de sus facultades de coordinación fiscal, conforme a los artículos 1º, 10 y demás relativos de la Ley de Coordinación Fiscal, conforme al acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del

Distrito Federal, para la colaboración de éste último - en materia fiscal que expide el Presidente de la República. Mismas facultades fiscales federales con las que actúan las autoridades fiscales del Distrito Federal.

De tal manera que de los actos y resoluciones -- que emitan las autoridades fiscales del Distrito Federal, en atención a dichas facultades de coordinación, no pueden ser materia de procedencia del juicio ante el -- Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal ya que serían actos de competencia federal y el aludido Tribunal solo es competente para conocer de actos o resoluciones de autoridades administrativas del -- Distrito Federal.

Es improcedente el juicio ante dicho Tribunal -- por: (Art. 71 de la Ley del Tribunal).

Actos que no sean de autoridades del Departamento del Distrito Federal, que se hayan emitido por el -- Tribunal; los impugnados en otro juicio pendiente o resuelto; los que no afecten intereses jurídicos del actor; los que se hayan consumado de un modo irreparable; los consentidos expresamente o tácitamente, debiéndose entender por estos últimos, aquellos contra los que no se promovió juicio dentro del plazo legal; los que sean materia de recurso o medio de defensa que se encuentren en trámite; contra actos de carácter general; los que no

existan de autos; los que no puedan surtir efectos por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; los que deban ser revisados de oficio y la ley que lo rija fije plazo al efecto y en los demás casos en que la improcedencia resulte de otra disposición de la misma Ley del Tribunal.

Se presenta el sobreseimiento del juicio, por cualquiera de las causas de improcedencia; cuando el de mandante desiste del juicio; cuando durante el mismo el demandante muera, si el acto impugnado solo afecta a su persona; cuando se haya satisfecho la pretensión del ac tor o revocado el acto impugnado; por inactividad proce sal durante el término de 180 días si el actor no pro mueve en ese mismo lapso, también la caducidad de la ins tancia en ese mismo tiempo para el caso del recurso de revisión, en éste caso solo es caducidad de la ins tancia, no sobreseimiento del juicio.

Celebrada la audiencia o listado el asunto para sesión, no procede el sobreseimiento por inactividad proce sal, ni la caducidad de la segunda instancia.

D.- Partes en el juicio.

Son parte en el juicio que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (Art. 32 de la Ley).

1.- El actor que puede ser cualquier persona física o moral, incluyéndose a las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal.

2.- El demandado: Tiene este carácter:

a).- El Departamento del Distrito Federal, representado por su titular.

b).- Los Delegados del propio Departamento, - los Directores Generales dependientes de éste a cuya -- área de competencia corresponda la resolución o acto im pugnado o su ejecución, mismos que al contestar lo har-- rañ por sí y en representación del titular del Departamento.

c).- Las autoridades ordenadoras o ejecutoras de los actos que se impugnen.

d).- Los particulares a los que favorezca la - resolución cuya nulidad se demande.

3.- El tercero perjudicado.

F.- Sustanciación del juicio.

El juicio ante el Tribunal se inicia con la demanda que al efecto deben presentar los gobernados y en-

su caso, las autoridades fiscales.

La demanda de acuerdo con lo que dispone el artículo 50 de la Ley, en relación con los diversos 26 y 26 debe contener:

- a).- El nombre y domicilio del actor y en su caso, de quien promueve en su nombre.
- b).- La resolución o acto administrativo impugnado.
- c).- La denominación de la autoridad o autoridades demandadas y en su caso, el nombre del particular demandado.
- d).- El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere.
- e).- La pretensión que se deduce.
- f).- La fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado.
- g).- La descripción de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho.
- h).- La firma del actor, a menos que no supiere o pudiese firmar caso en el cual lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital.

i).- Las pruebas que se ofrezcan. A éstas nos referiremos en un punto especial.

En el acuerdo de admisión de la demanda se emplaza a las partes para que la conteste en un lapso de 15 días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de dicho acuerdo.

Cabe señalar que en el auto de admisión de la demanda, también puede ordenarse la suspensión de los actos impugnados (Art. 57 a 61 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.), pudiendo solicitarse ésta en cualquier momento del juicio.

Por lo que se refiere a la materia fiscal, dicha suspensión es condicionada, pues en los casos en que el actor la solicita debe garantizar el interés fiscal.

LA CONTESTACION DE LA DEMANDA. (Art. 54 y 55 de la Ley del Tribunal). Esta debe llenar requisitos similares a los de la demanda, con la salvedad de que deben hacerse valer en primer término las cuestiones de improcedencia y sobreseimiento y hacerse referencia a los hechos que señala el actor y deberá producirse tal contestación dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que tenga por admitida la demanda.

Si la demanda no se contesta dentro del plazo de 15 días antes señalados, el Tribunal (La Sala) , declara la preclusión del Derecho para contestarla, considerando confesados los hechos que impute el actor, salvo prueba en contrario (Art. 55 de la Ley del Tribunal).

Pruebas.

En los términos del artículo 64 de la Ley del -- Tribunal, en el juicio que ante él se ventila es admisible toda clase de pruebas, salvo la confesional y las - que fueran contrarias a la moral o al derecho, pudiendo incluso las Sals, acordar de oficio del desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto (Art. 65), así como decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria (Art. 66). Por su parte, las autoridades deben expedir a las partes con la debida oportunidad las constancias que les soliciten (Art. 67).

Al ofrecerse la prueba pericial deben presentarse los cuestionarios correspondientes debiendo los perritos rendir su dictamen en la audiencia (Art. 68 y 69).

En cuanto a la prueba testimonial, se establece en el artículo 70 de la Ley que no puede haber más de -

tres testigos por cada hecho y que éstos deben ser presentados por el oferente, salvo que éste manifieste la imposibilidad de hacerlo, caso en el cual, el Tribunal los mandará citar.

El actor debe acompañar una copia de la demanda y de sus anexos para cada una de las partes.

El plazo par a la presentación de la demanda es de 15 días hábiles contados desde el día siguiente al en que se haya notificado el acto o resolución impugnados o al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o en el que se hubiese ostentado sabedor de los mismos (Art. 43).

Tratándose de juicios que se inicien para la nulificación de resoluciones favorables el plazo es de cinco años contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la resolución a menos que la resolución haya originado efectos de trato sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época con la salvedad de que si se nulifica la resolución, los efectos de la sentencia sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Recibida la demanda, la misma se turnará al Presidente de la Sala a que corresponda, quien podrá admitir la o desecharla (Art. 53).

Procede el desechamiento de la demanda cuando:

a).- Al examinarla se encuentre que el acto im
pugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tri
bunal.

b).- Exista un motivo manifiesto e indudable -
de improcedencia del juicio.

La recepción de las pruebas se sujeta a las si--
guientes reglas:

a).- Sólo se admitirán las pruebas que se rela-
cionan con los puntos controvertidos y que se hubieren-
ofrecido en la demanda o en la contestación, salvo en -
el caso de las supervinientes.

b).- No se admitirán las pruebas que el actor
hubiese omitido rendir dentro del procedimiento adminis-
trativo, salvo las supervinientes o aquellas que el ac
tor no hubiese rendido ante la autoridad administrativa
por causas que no le sean imputables.

c).- Tratándose de la prueba pericial, el dic-
tamen se puede rendir por escrito u oralmente, pudiendo
las partes y la Sala formular observaciones a los peri-
tos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en
relación con los puntos sobre los que dictaminen.

d).- Las preguntas que se formulen deben tener relación directa con los puntos controvertidos y formularse de manera clara y precisa, procurando que cada una comprenda solo un hecho.

El examen de los testigos debe hacerse en presencia de las partes, pudiendo la Sala hacer las preguntas que estime necesarias, amén de que en el acta que al efecto se levante basta con que se asienten las respuestas a las preguntas formuladas a los testigos.

Audiencia y alegatos.

Una vez admitida la demanda, ampliada ésta en su caso, contestada la misma y en su caso también la contestación a la ampliación, se lleva a cabo la audiencia del juicio en los términos del artículo 73 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual señala que la audiencia tiene por objeto:

Desahogar en los términos de la misma Ley las pruebas debidamente ofrecidas, que tal y como ya se vió en el punto anterior, la recepción de las pruebas se sujeta a las reglas previstas en el artículo 75 de la misma Ley.

También tiene por objeto oír los alegatos, que consisten en razonamientos con que los litigantes pretenden convencer al Magistrado de la pretensión o pretensiones que deducen.

Otro objeto que tiene la audiencia es la de dictar sentencia en el negocio.

Hecho lo anterior, en la misma audiencia o con posterioridad si existe un gran número de constancias en el expediente correspondiente, se dicta la sentencia.

Cabe señalar que en virtud de la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación, a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en términos del artículo 24 de la misma Ley, son aplicables los artículos 210 y 212 del citado Código que se refieren a la ampliación a la demanda en los casos que señalan y a la contestación de la ampliación de la demanda, dentro de dichos casos está incluido el de la impugnación de la resolución negativa ficta fiscal.

F.- Sentencia.

Las sentencias deben dictarse por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sa-

la que corresponde (Art. 78) y deben contener (Art. 79).

a).- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos y el examen y valoración de las pruebas rendidas, mismos que quedan al arbitrio de las Salas, - salvo tratándose de los documentos públicos y de la inspección judicial, las cuales hacen prueba plena.

b).- Los fundamentos en que se apoye la sentencia, la cual debe concretarse a la solución de la litis planteada.

c).- Los puntos resolutivos, a través de los cuales podrá reconocerse la validez del acto impugnado o declararse su nulidad y establecerse el plazo para la autoridad conteste en su caso, la petición del contribuyente o reponga el procedimiento.

Cabe señalar, que en el juicio que se comenta - existe la posibilidad de que se suplan las deficiencias de la demanda, salvo en la materia fiscal, pues tratándose de ésta rige el principio de igualdad de las partes.

Las causales de nulidad: Una resolución de autoridad puede ser anulada (Art. 80) cuando:

a).- Haya sido emitida por autoridad competente.

b).- No cumpla con las formalidades legales.

c).- Se haya emitido en violación de una Ley - o como consecuencia de la falta de aplicación de la misma.

d).- La resolución resulte arbitraria , desproporcionada, desigual o injusta.

G.- La queja por incumplimiento de sentencia.

La queja se establece en el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y no hay plazo para su interposición, lo que ha motivado que en algunos casos aún cuando solo hayan transcurrido algunos días de la notificación de la sentencia las Salas la admiten y le dan trámite.

Admitida la queja se da vista a las autoridades por el término de tres días para que manifiesten - lo que a su derecho convenga, procediendo de inmediato la Sala a dictar la resolución pudiendo en la misma, en caso de que la sentencia no haya sido cumplida apercibir a las autoridades de la imposición de una sanción - que consiste en una multa de 50 a 100 veces el salario-mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Si las autoridades fiscales no dan cumplimiento a la sentencia es procedente les sea impuesta la multa aludida, quedando facultada la Sala además, para solicitar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, que comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a la sentencia, el cual puede ser multado cuantas veces sea necesario.

Si el Jefe del Departamento del Distrito Federal, omite dar cumplimiento a una sentencia, la Sala Superior puede hacer del conocimiento del Presidente de la República, esta circunstancia.

H.- Recursos procesales.

Se comprenden el recurso de reclamación y el recurso en contra de las sentencias dictadas por las Salas ordinarias, así como el recurso de revisión.

El recurso de reclamación (Arts. 83 a 85 de la Ley del Tribunal), procede en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el presidente del Tribunal, los de las Salas los Magistrados.

Dicho recurso debe interponerse dentro del término de 3 días contados a partir de la fecha de notifica-

ción del auto que se recurra, ante el Órgano que lo haya dictado. Una vez admitido el recurso se dá vista a las demás partes por el término de 3 días para que manifiesto lo que a su derecho convenga. Transcurrido éste-plazo la Sala resolverá lo conducente.

El recurso que se prevé en contra de las resoluciones o sentencias de las Salas ordinarias, lo establece el artículo 86 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que señala -- que en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento, resuelvan el juicio o pongan fin al procedimiento, procederá éste recurso, que puede ser interpuesto por cualquiera de las partes ante la Sala Superior, dentro de los 10 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Admitido el recurso, la Sala Superior procede a la designación de un Magistrado Ponente y manda correr-traslado a las demás partes por el término de 5 días para que expongan lo que a su derecho convenga, vencido éste plazo, debe formularse el proyecto respectivo.

Cabe señalar que como se desprende del referido artículo 86, no se dá denominación concreta a éste recurso y anteriormente era denominado, recurso de revisión, mismo que ahora solo se prevé para las sentencias de las Salas Superior de dicho Tribunal.

RECURSO DE REVISION. Si la resolución que dicta la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el recurso antes mencionado, es adverso a los intereses de las autoridades procede la interposición del recurso de revisión ante el Poder Judicial Federal de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Federal.

Dicho recurso debe interponerse dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, de acuerdo con el artículo 87 de la Ley del Tribunal.

Son competentes para conocer del mismo los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa del Distrito Federal; sin embargo, solo es procedente cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia que deberán exponerse en el escrito por el que se interponga el recurso, salvo que el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, esto último conforme al artículo 3° Bis de la Ley de Amparo.

Son aplicables a dicho recurso las normas que se contienen en los artículos 86 y siguientes de la Ley de Amparo, de las cuales a nuestro juicio son las más relevantes las siguientes:

a).- El recurso debe interponerse por escrito, por conducto de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

b).- En el escrito se expresarán los agravios que cause las sentencias que se recurran, debiendo acompañar una copia de dicho escrito para el expediente y una para cada una de las partes.

c).- Recibido el recurso por parte de la citada Sala, la misma queda obligada a remitirlo al Tribunal Colegiado de Circuito, el cual calificará la procedencia del mismo, admitiéndolo o desechándolo.

d).- Admitido el recurso se procederá a dictar sentencia observándose las reglas previstas por el artículo 91 de la Ley de Amparo.

I.- Notificaciones.

Las reglas de las notificaciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal así como el computo de los términos se prevén los artículos 36, 37, 39, 40, 42 y 44 de la Ley que rige al propio Tribunal.

Las resoluciones que se dicten en juicio son notificadas personalmente o por correo certificado con-

acuse de recibo, las primeras dentro del tercer día siguiente de ser pronunciadas, y las segundas, deben ser depositadas en el correo al día siguiente de la resolución, para lo cual los particulares deben señalar domicilio en el Distrito Federal en el primer escrito que presenten y avisar el cambio del mismo pues de lo contrario las notificaciones personales se harán en el Tribunal a los particulares si se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a las que se haya dictado la resolución o por lista autorizada.

Se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los particulares en los casos siguientes: a).- Se trate de la primera notificación en el negocio; b).- Se dejare de actuar durante mas de dos meses; c).- Cuando el Tribunal estime que se trata de caso urgente o con motivo para ello; d).- Cuando se trate de la resolución definitiva. En los demás casos se harán en el Tribunal por lista autorizada que se fijara a las trece horas en sitio visible del Tribunal, sino se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a las en que se haya dictado la resolución.

Las notificaciones a las autoridades se hace -- por oficio o personalmente a sus representantes si estuviere presente en el Tribunal, pero tratandose de resoluciones definitivas, la notificación se hará en forma personal.

Las notificaciones surten sus efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas y el computo de los plazos corre desde el día siguiente al en que surte efectos la notificación siendo improrrogables y se incluye el día del vencimiento y se cuentan por días hábiles.

Por otra parte, también rige la regla de que la notificación omitida o irregular se entiende hecha a -- partir del momento en que el interesado se haga sabedor de la misma, salvo cuando se promueve su nulidad ya que las que no son hechas en las formas mencionadas, son nu las y las partes pueden solicitar su nulidad ante la Sa la que conozca el asunto antes de que se dicte senten-- cia y de ser fundada la solicitud se declarará por la - Sala su nulidad a efecto de que se reponga el procedi-- miento a partir de la notificación irregular.

En cuanto al computo de los plazos que se señalan en los artículos 43 y 84 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal refiriéndose a la interposición de la demanda y del recurso de reclamación respectivamente se considera que aun --- cuando la redacción de los preceptos mencionados señalan que los plazos son "contados desde el día siguiente" y "contados a partir de la fecha de notificación" deben aplicarse las reglas generales en tanto que no se prevé expresamente excepción en dichas reglas a pesar de la - literalidad de los preceptos referidos.

VI SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE VENTILAN ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE FEDERACION Y TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

A.- Semejanzas.

El procedimiento Contencioso Administrativo que se sigue ante éstos Tribunales Administrativos, es básicamente un Contencioso de anulación y no de plena jurisdicción, por lo que la primera y principal semejanza sería la naturaleza de éstos Tribunales Administrativos.

Al respecto, Manuel J. Argañaraz, dice que se está en presencia del Contencioso subjetivo o de plena jurisdicción si se persigue el restablecimiento de un derecho subjetivo vulnerado por la autoridad administrativa; y en presencia del Contencioso objetivo o de anulación, si se persigue el restablecimiento de la legalidad alterada por dicha autoridad (45)

Por lo tanto, podemos decir que el Contencioso de Plena Jurisdicción, consiste en el reconocimiento del órgano jurisdiccional de un derecho violado y la consecuente reparación de esa violación señalándose la forma en que la autoridad administrativa deberá de hacer la reparación, contando dicho órgano con las más amplias facultades para condenar a la administración para

45 Argañaraz J. Manuel Tratado de lo Contencioso Admvo. Buenos Aires Argentina, 1955, pág. 19.

tal efecto. En cambio el Contencioso de anulación es meramente un control de la legalidad al solo cuestionar el acto impugnado, analizandolo si se apega o no a la Ley, esto es fiscalizando la armonía del acto con la Ley, por ende solo reconoce su legalidad o lo anula.

En relación con lo anterior cabe invocar los criterios jurisprudenciales:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- NO DEBE OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A EMITIR UN NUEVO ACTO PURGANDO EL VICIO DE ILEGALIDAD.- Si la Sala Fiscal estimó que el acto impugnado era ilegal por determinado motivo debió limitarse a declarar su nulidad, más no indicar a la autoridad demandada que -- emitiera uno nuevo purgando el vicio respectivo, toda vez que esta actitud de la Sala responsable implica una indebida substitución a la autoridad fiscal, por ser dicho Tribunal de mera-anulación y no de Plena Jurisdicción". (46)

"TRIBUNAL FISCAL.- CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.- Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, para resolver los --

asuntos sometidos a su conoci---
miento, también es verdad que ca
rece de imperio para hacer respe
tar sus decisiones, según se ex
tablece expresamente en la expo
sición de motivos de la Ley de -
Justicia Fiscal de 27 de agosto
de 1936. Ahora bien, como el im
perio es uno de los atributos de
la jurisdicción, es forzoso con
cluir que el Tribunal Fiscal de
la Federación no tiene plena ju
risdicción." (47)

EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRI
BUNAL FISCAL.- EL MISMO NO ES -
COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLAS.
El pleno de este H. Tribunal aca
tando la jurisprudencia de la Su
prema Corte de Justicia de la Na
ción, en sentido de que ese orga
nismo carece de imperio para co
nocer de la ejecución de sus re
soluciones, ordenó el sobresei--
mientodel juicio, ya que en todo
caso, el demandante debió acudir

47 Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1975
Tercera Parte. Tesis 408 pág. 514.

al juicio de garantías para obtener la correcta ejecución de una sentencia dictada por una sala del Tribunal Fiscal. (*)

Por lo que respecta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., si bien es cierto que el mismo en sus inicios pretendió como de plena jurisdicción, en la actualidad toma las características de un Tribunal de mera anulación. Así antes de la reforma de 1973 a la Ley del Tribunal, su artículo 77 fracción III y 79 establecen:

"Art. 77.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener:

Fracción III.- Los puntos resolutiveos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete".

"Art. 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efectos el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado".

* Cuarenta y cinco años del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo III. Jurisprudencia y tesis relevantes pág.

Con motivo de la reforma a la referida Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1979, se modificaron tales dispositivos y actualmente señalan los artículos 79, 80 y 81, su carácter de mera anulación:

"Art. 79.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se de a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas, deberán al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso se contraerán a los puntos de la litis planteada".

"Art. 80.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;

III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar".

"Art. 81.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir a l actor en el goce del derecho que le hubiere sido indebidamente aceptados o desconocidos en los términos que establezca la sentencia".

De donde se desprende el carácter de dicho Tribunal de ser un Tribunal de legalidad pues su sentencia - solo tiene por objeto reconocer la legalidad o declarar la nulidad del acto con la consecuencia en caso de nulidad, de restituir al afectado en el goce del derecho violado. El Tribunal está colocada en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste pero con autonomía para dictar sus fallos, así como con la organización y atribuciones que la Ley le otorga, con lo cual se dice que el Tribunal tiene una jurisdicción delegada y no de pleno jurisdicción.

Con variantes mínimas el procedimiento ante ambos Tribunales, son semejantes en sus etapas, postulatoria, probatoria, conclusoria e impugnativa, como se re-

flejó de lo antes expuesto, ya que cuentan con la fase postulatoria, que se inicia con la demanda y se incluye la contestación, excepciones y defensas, incidentes y - se invocan las normas jurídicas; en su fase probatoria, se justifican las pretensiones de las partes con las - pruebas permitidas; en la fase conclusoria, se formulan los alegatos consistentes en los razonamientos que resu- men las pretensiones, allegando al juzgador elementos - de conficción; la fase resolutive, en la que se pone -- fin al proceso con la pronunciación de la sentencia; y- finalmente la fase impugnativa, que comprende los recur- sos para combatir las sentencias o resoluciones, con la finalidad de que se revoquen, modifiquen o anulen.

B.- Diferencias.

Las diferencias; pueden ser entre los Tribunales Fiscal de la Federación y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las siguientes:

Desde luego, el ámbito sobre el que ejercen ju- risdicción y que mientras en el primero es federal, en- el otro es local en el Distrito Federal.

En el Tribunal Fiscal de la Federación no existe la etapa procesal de audiencia aunque claro es que por- ser un proceso se dá la garantía de audiencia a lo lar- go del mismo, pero no se menciona específicamente como- momento procesal y solo se prevé el cierre de la ins- trucción y alegatos por escrito mientras que en el Tri-

bunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, si se prevé la etapa procesal de audiencia, en la que se admiten pruebas y se desahogan, se formulan alegatos y se puede dictar sentencia.

Otra diferencia es la consistente en que al contemplarse la queja en el Tribunal Fiscal Federal, solo procede por exceso o defecto en el cumplimiento o por indebida repetición del acto anulado; fijandose un plazo de 15 días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto que lo provoque; y en caso de --- quien la promueva de manera frívola e improcedente se impone una multa. Cuando por su parte la queja prevista en el Tribunal de lo Contencioso, se promueve en cualquier tiempo pues no existe plazo para ello y es mas amplia porque no precisa el incumplimiento y además el -- Tribunal cuenta con el medio para obligar a la autoridad a dar cumplimiento a través de amonestación, multa como lo prevé el artículo 29 de la Ley que rige al propio Tribunal, contando también con el medio de hacerlo del conocimiento del C. Jefe del Departamento del D.F., como superior jerárquico en caso de desacato. El Tribunal Fiscal no cuenta con ningún medio para hacer cumplir sus sentencias.

También es diferencia la consistente en que se permite la suplencia de las deficiencias de la demanda en el Tribunal de lo Contencioso, excepto en materia fis

cal en la que debe sujetarse a la litis planteada. En el Tribunal Fiscal, no se permite la suplencia de las deficiencias de la demanda y solo tiene facultad para invocar hechos notorios, y corregir los errores en la cita de los preceptos que adviertan, que se consideren violados, pero examinando en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes (Art. 237 del Código Fiscal de la Federación).

Es igualmente una diferencia entre dichos Tribunales, la presencia del recurso de reclamación ya que mientras en el Tribunal Fiscal, procede contra desechamientos de demanda, y pruebas y las resoluciones que decreten el sobreseimiento de juicio y cuando se rechace la intervención del tercero; en el Tribunal de lo Contencioso procede contra todos los acuerdos de trámite.

En cuanto a las instancias, el Tribunal Fiscal, es de una sola instancia, puesto que el recurso de revisión en contra de las sentencias de las Salas Regionales, conoce el Tribunal Colegiado, a partir de la reforma al Código Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988 en vigor a partir del 15 de enero de 1988, con lo cual la Sala Superior del Tribunal, dejó de conocer del recurso de revisión, para conocer de juicios que reúnan ciertos requisitos como ya se vió anteriormente.

Es también una diferencia la consistente en que - el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación comprende la impugnación de notificaciones de actos que pueden ser impugnables - también en esa vía conforme al artículo 209-bis del Código Fiscal de la Federación; y se prevén los casos en que procede la ampliación a la demanda con base también en el artículo 210 del Código citado.

El procedimiento contencioso administrativo . ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no prevé los casos referidos y las disposiciones mencionadas se aplican supletoriamente conforme al artículo 24 de la que rige a ese Tribunal para subsanciar el procedimiento, pero aplicando los plazos que fijan las mismas disposiciones del Código mencionado.

Por lo tanto se considera conveniente que a efecto de que el procedimiento ante el Tribunal Administrativo local se realice de acuerdo con los plazos que señala la Ley que lo rige, se adicionen las disposiciones respectivas para tal efecto.

CAPITULO TERCERO

DERECHOS DE INSTANCIA Y RESOLUCION-NEGATI VA FICTA FISCAL.

I.- Derechos de instancia.

Previamente al estudio específico de la resolución negativa ficta fiscal, se hará el análisis de los derechos de instancia que por lo general tiene el particular ante los órganos del estado y en especial ante la Administración Pública para concretizar y delimitar el campo de acción de la figura jurídica de que se trata, puesto que como se verá no todas las formas de instar tienen por efecto de la inercia o inactividad de la Administración, el sentido de poder aceptar una resolución de ésta naturaleza.

La instancia, es un derecho de los sujetos y en especial de los particulares administrados que solo pueden exigir por el ejercicio de la misma pues de lo contrario no puede hablarse de instar.

En su acepción común instancias significa requerimiento petitorio, solicitud, (49)

49 Couture Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, —
Editorial Nacional, Tercera Edición, México 1981, pág.169.

Otra acepción que no dista de la anterior pero más completa, es la que considera que la instancia es una conducta del particular o sujeto de derecho frente al estado, frente a los órganos de autoridad, por la cual el particular o sujeto de derecho informa, pide, solicita o en cualquier forma excita o activa las funciones de los órganos de autoridad. (50)

Se han reconocido generalmente como Derechos de instancia a la petición, la denuncia, la querrela, la queja, el reacertamiento o recurso administrativo y la acción.

A.- La petición.

La petición es la forma más simple de instar y de mayor extensión que los demás derechos de instar antes mencionados, la petición consiste en una actitud por la cual el ciudadano o gobernado solicita algo del gobernante.

Briseño Sierra, (51), señala que el derecho de petición es de eficacia conocida, pero de eficiencia desconocida, la primera característica, se refiere al deber de responder, y la segunda, radica en la discrecionalidad con que cuenta la autoridad ante quien se ins

- 50 Gómez Lara Cipriano. Teoría General de Proceso, Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981 pág. 137.
- 51 Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1975 pág. 97.

ta, para contestar en cualquier sentido desde una negativa hasta una conseción de lo pedido.

La Constitución Mexicana, contempla el derecho - de petición al establecer en su artículo 8° que: "Los - funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho - los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo en breve término al peticionario".

La petición se divide en peticiones regladas y - no regladas, entendiéndose por las primeras aquellas -- que enmarcadas dentro de una normatividad legal están - establecidas; las segundas, son aquellas en que el órga no de autoridad no está limitado por ninguna disposi--- ción y tiene un ámbito de discrecionalidad para contestarle al particular.

Cabe agregar que conforme a nuestro régimen jurí dico no cabe la petición verbal dado que el citado artículo 8° Constitucional exige como forma para ejercer el derecho de petición, el que sea de manera escrita.

En relación con la forma escrita del derecho de petición, cabe señalar la apreciación de Isidro Montiel Iduarte al comentar al respecto la Constitución de 1857:

"Lo dicho, que pudiera haberse estimado en otro tiempo como una teoría mas o menos avanzada, hoy es un precepto práctico de nuestro Derechos Constitucional, - que en 1857 hizo las siguientes declaraciones:

1a. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa.

2a. En materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la república.

3a. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido aquella, y ésta tiene el deber de hacer conocer el resultado al peticionario.

El artículo Constitucional contiene una regla general con su excepción; y otra también general sin excepción ninguna.

La primera puede reducirse a éstos términos: todo hombre sea o no ciudadano, o sea nacional o extranjero, puede ejercer en todo el territorio mexicano el derecho de petición, con tal de que no tenga por objeto ninguna

materia política, y de que éste lo ejerza por escrito, de una manera pacífica y respetuosa.

¿Quiere esto decir por ventura, que el derecho de petición no puede ser ejercido de palabra?

Evidentemente que sí, y la razón de ser de esta prescripción de forma, puede comprenderse calculando -- los inconvenientes que tendría esta manera de ejercitar el derecho de petición por una multitud mas o menos numerosa.

De este modo, por prescripción constitucional, -- no podemos presentar peticiones de palabra, ni colectiva ni individualmente por regla general.

la excepción de esta regla es que cuando el objeto de la petición tenga un roce íntimo e inmediato con las materias políticas, entonces no puede ejercerlo sino únicamente el ciudadano mexicano; de modo que lo que antes era un derecho puramente político, vino hacer dividido por la constitución de 57 en dos clases de derecho: Una es la del que se llama derecho natural de todo hombre, y es el que puede ser ejercido por cualquiera indistintamente en materia que no sea política; y -- otra del que rigurosamente debe llamarse derecho político, y es el que solo puede ser ejercido en materia política por el ciudadano mexicano, con la calidad naturalmente de que la petición sea por escrito y dirigida de-

una manera pacífica y respetuosa, ya sea uno, ya sean muchos, los individuos que ejerciten tal derecho.

La segunda regla general es que toda autoridad, sin distinción alguna tiene el preciso deber de acoger las peticiones escritas que se le hagan y de dictar sobre ellas una resolución escrita, que tendrá obligación de hacer conocer al peticionario". (*)

Para efectos del tema, concretaremos la petición descartando, la materia política y nos concretaremos a la petición formulada a la autoridad administrativa, de la cual surge el silencio administrativo y se instituye la figura jurídica de la resolución negativa ficta específicamente de carácter fiscal.

Por virtud de la forma escrita, tenemos que en materia fiscal federal se exige la forma escrita para instar ante las autoridades fiscales, al establecerse los requisitos legales que debe contener toda promoción tal y como se desprende del artículo 18 del Código Fiscal Federal, también aplicado de manera supletoria a la materia fiscal local del Distrito Federal, en términos del artículo 1° de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, toda vez que en ésta última Ley, no existe disposición expresa al respecto y tampoco se opone a las disposiciones de dicha Ley de Hacienda. El referido artículo 18 señala:

* Montiel y Duarte Isidro. Estudio Sobre las Garantías Individuales Cuarta Edición Ed. Porrúa México, 1983 págs. 289 y 290.

" Artículo 18.- Toda promoción que se presente - ante las autoridades fiscales, deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda - firmar, caso en el que imprimirá su huella digital.

Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establezca la forma oficial y acompañar los anexos que en su caso ésta requiera. Cuando no existan formas aprobadas el documento que se formule deberá presentarse en número de ejemplares que señalen las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito.

II.- El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.

III.- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

IV.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refiere éste artículo, las autoridades fiscales requerirá al promovente a fin de que en un plazo de diez días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada; si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán acompañar al requerimiento la forma respectiva en el número de ejemplares que sea necesario.

Lo dispuesto en éste artículo no es aplicable a las declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al registro federal de contribuyentes a que se refiere el artículo 31 de éste Código".

Las instancias que a manera de petición se contemplan en materia fiscal federal son las siguientes:

1.- DEVOLUCION DE CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE.- Conforme al artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, procede ésta instancia ante la autoridad competente, y se puede hacer mediante la forma autorizada como las existentes para el caso del impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, o a través de la formulación de un escrito en otros casos, desde luego exhibiendo las pruebas que acrediten el pago de lo indebido y deberá efectuarse la devolución dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha en que se presentó -

la solicitud, ya que de lo contrario se generarán intereses por las cantidades que correspondan; no obstante, al no establecerse plazo para resolver a mas tardar la solicitud, se está al de cuatro meses conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

2.- SOLICITUD DE COMPENSACION DE CREDITOS FISCALES. Esta solicitud debe presentarse ante la autoridad competente y la pueden realizar los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración, contra las cantidades que tengan a su favor y las que tengan que pagar -- por adeudo propio o por retención a terceros, siempre -- que ambas deriven de una misma contribución, incluyendo recargos, tal y como lo establece el artículo 23 del Código Fiscal Federal, también se puede solicitar dicha -- compensación mediante las formas autorizadas y no se -- prevé plazo para que la autoridad resuelva por lo que -- se aplica el artículo 37 del mismo Código.

3.- CONSULTAS QUE SOBRE SITUACIONES REALES Y CONCRETAS SE FORMULEN A LAS AUTORIDADES FISCALES. Esta -- instancia se establece en el artículo 34 del Código Tributario Federal y se debe hacer ante la autoridad competente sin que exista plazo para que la propia autoridad esté obligada a resolver la consulta, razón por la cual resulta aplicable el plazo a que se refiere el artículo 37 del citado Código.

4.- INSTANCIA DE INCONFORMIDAD EN CONTRA DE HECHOS ASENTADOS EN ACTA FINAL DE VISITA DOMICILIARIA FISCAL. Se comprendía en el artículo 54 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta 1989 y se formulaba ante la autoridad competente dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes al inmediato posterior a aquél en que se cerró el acta final y debían acompañarse las pruebas documentales que estuvieran vinculadas con los hechos controvertidos, con la presunción de tener por consentidos los hechos en caso de no inconformarse dentro del referido plazo.

Cabe señalar que ésta instancia desapareció por derogación, ya que se suprimió por una disposición totalmente distinta en la ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1989. Sin embargo, en el artículo 46 fracción IV del Código mencionado, en vigor, se prevé la posibilidad de que el contribuyente visitado o auditado puede desvirtuar los hechos u omisiones asentados en la última acta parcial y que entre ésta y el acta final, deberán transcurrir cuando menos quince días durante los cuales el contribuyente puede presentar los documentos, libros o registros que desvirtúan los hechos u omisiones. Se tiene por consentidos los hechos consignados en actas, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros o no señala el lugar donde se encuentran.

5.- SOLICITUD O PETICION DE CONTRIBUYENTES - PARA PAGAR CREDITOS FISCALES EN PLAZOS O PARCIALIDADES CON AUTORIZACION DE AUTORIDAD. De acuerdo con el artículo 66 del Código Tributario Federal y 59 del Reglamento del mismo Código, se establece ésta instancia, señalando como máximo para autorizar el pago a plazos, el de 36 meses, durante el cual se causarán recargos sobre el saldo insoluto debiéndose de garantizar el interés fiscal excepto que exita dispensa de garantizar como también se mencionan los casos por los cuales cesa la autorización de pagar en plazos, ésta instancia al igual que las demás no fija un plazo para que la autoridad resuleva, por lo que resulta aplicable el establecido por el artículo 37 del multicitado Código.

6.- SOLICITUD DE DECLARATORIA DE CADUCIDAD - DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD FISCAL. La misma se prevé en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación para el caso en que hayan caducado las facultades de la autoridad fiscal, mismas que se extinguen en un plazo de cinco años contados a partir de los casos en que señala el mismo numeral, y puede ser de diez años, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el registro federal de contribuyentes o no lleve contabilidad, así como los ejercicios en que no se presente alguna declaración del ejercicio, estando obligada a presentarla; en éste último caso, el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a -

partir de aquel en que debió haberse presentado la declaración del ejercicio. Dichos plazos no están sujetos a interrupción y solo cuando se interponga recurso administrativo o juicio, se suspenderán. Tampoco se establece plazo para que la autoridad resuelva ésta - instancia por lo que queda igualmente sujeta a lo dispuesto por el multicitado artículo 37 del Código Fiscal Federal.

7.- SOLICITUD DE CONDONACION DE MULTAS FISCALES. El artículo 74 del Código Fiscal de la Federación contempla ésta solicitud que deberá formularse ante la autoridad competente, que en el ámbito federal lo es - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se puede conceder de manera discrecional por la autoridad según las circunstancias del caso, estableciéndose que tal - solicitud no constituye instancia y que las resoluciones dictadas al respecto no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece el código.

Sobre ésta última consideración, se estima que aun cuando el referido precepto legal menciona que las resoluciones dictadas al respecto, no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece el referido Código, es claro que el juicio contencioso administrativo previsto en el título VI del Código aludido, si es procedente contra ese tipo de resoluciones, habida cuenta la fracción IV del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, señala la competencia de las Salas Regionales para conocer de re resoluciones que causen agravio en materia fiscal.

Por lo tanto, no procederían los recursos administrativos que establece el citado Código, en contra de resoluciones dictadas en materia de condonación de multas, pero si el juicio contencioso administrativo.

Por otro lado, se considera que dicho dispositivo legal no puede aunque así lo establezca, negar el carácter de instancia que tiene la solicitud de condonación de multas fiscales sin que sea óbice la situación de que se trate de una facultad discrecional de la autoridad el perdón de la sanción, e implique la aceptación de la sanción pues no puede pasarse por alto el derecho de petición consagrado en el artículo 8° de la Constitución Federal. En cuanto al plazo para dictar resolución debe estarse a lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal Federal.

8.- SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS -- FISCALES. En términos del artículo 146 del Código mencionado, se extingue el crédito fiscal por prescripción transcurridos cinco años, esta forma de extinción del crédito fiscal, la puede solicitar el particular y la autoridad lo puede hacer de oficio, además de que el interesado lo puede hacer valer en el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. La instancia se debe hacer ante la autoridad competente y no se fija plazo para que la autoridad resuelva, por lo que es aplicable el artículo 37 del propio Código y 131 del mismo ordenamiento cuando se trate de recurso administrativo.

En materia fiscal local del Distrito Federal, también se presentandichas instancias dada la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, como antes se mencionó.

B. Denuncia.

Después del derecho de petición, se encuentra la denuncia, que es una instancia que va un poco más allá de la simple eficiencia de la respuesta. La denuncia es una participación de conocimiento que se hace a las autoridades u órganos del estado.

Por lo tanto, queda comprendida no solo la denuncia en el campo de derecho penal con la que más se identifica por la comisión de delitos, sino que además también se incluyen las declaraciones, aclaraciones que los gobernados proporcionen de hechos que pueden ser importantes para algunos aspectos de la Administración Pública.

La denuncia no persigue como la petición, una respuesta específica, dado que su pretensión es solo la participación de conocimiento y habrá excepciones en las que se presente que se persigue una respuesta como en el caso en que el denunciante tenga interés porque su participación de conocimiento le traiga un beneficio

en las que la denuncia es interesada, sobre todo por ventajas económicas y que se dan en el campo del derecho fiscal, pero en éste caso lo que se perseguiría por el denunciante, sería el resultado y no propiamente la respuesta. En materia penal todos los delitos que son perseguidos de oficio, la denuncia juega un papel importante.

Por tal motivo, será denuncia en materia fiscal aquella instancia que la Ley establece a cargo de los particulares o administrados para que a través de ella se haga del conocimiento de hechos que puede ser importante para la función del órgano de la administración.

Así se tiene, que en materia fiscal federal, es denunciante el contribuyente que formula su declaración como por ejemplo en el caso de los artículos 6° de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, 5° de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 223 de la Ley Federal de Derechos, que establecen la declaración y pago de los respectivos gravámenes, como obligación a cargo del contribuyente.

En el ámbito fiscal del Distrito Federal, también la Ley de Hacienda del propio Departamento, establece diversas contribuciones que se pagan por declaración, tales son los casos de los impuestos sobre adquisición de inmuebles y el impuesto sobre nóminas, e incluso el impuesto predial, como se prevé a partir del 1° de enero de 1990, conforme al decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la citada-

Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación - del 29 de diciembre de 1989, entre otros impuestos.

También constituyen denuncias, los informes y - avisos que dan los contribuyentes a las autoridades - fiscales como lo contempla el artículo 27 y 31 del Código Fiscal Federal.

C.- Querella.

La querella es otra forma de instar similar a - la denuncia, la cual consiste en una participación de - conocimiento a la autoridad, formulada por la parte di - rectamente afectada e interesada por actos o hechos - que van a ser materia de la participación al órgano es - tatal, enderezada contra un particular y persigue una - sanción.

De igual manera que la denuncia, la querella -- tiene importancia primordial en el derecho penal, pero en la primera, cualquier persona puede hacer la parti - cipación de conocimiento, sin embargo, en la querella - solo el afectado puede formularla como es el caso de los afectados u ofendidos en los casos de delitos como - el estupro, la violación, el abuso de confianza, etc.

En derecho penal fiscal, también tiene importan - cia ésta forma de instar ya que los delitos fiscales - para que procedan es necesario que formule querella - previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi - co conforme al artículo 92 del Código Fiscal de la Federa

ción con lo cual no solo a los particulares corresponde el derecho de instar por querrela, sino que también al Órgano de la administración como lo es la citada Secretaría, esto en virtud de que se afecta el interés fiscal de la Federación.

En la querrela lo que se persigue principalmente no es una respuesta, sino una sanción penal.

Por lo tanto, para efectos del tema que nos ocupa la querrela tiene poca importancia, dado que no persigue una respuesta pero debe distinguirse de los demás derechos de instancia.

D. La queja.

Se ha definido como la instancia que es hecha generalmente ante el superior jerárquico o simplemente ante una autoridad y que tiene su principal distinción -- con la querrela en que se hace contra un particular, -- mientras que la queja el sujeto pasivo es una autoridad o persona que actúa en una función pública.

La queja, tiene una pretensión jurídica que no es solo solicitar una respuesta sino perseguir la remoción de un obstáculo que proviene precisamente de la autoridad.

Un quejoso es lo mismo un contribuyente, que de manera verbal o escrita se dirige a solicitar la remoción del obstáculo o que pone la actitud de otro funcionario que se abstiene.

Aquí cabe señalar que la queja en forma de instancia en materia fiscal, principalmente se presente en el procedimiento ante los Tribunales Fiscal de la Federación y Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por incumplimiento de la sentencia y que en éste caso vendrá a hacer el obstáculo la actitud de la autoridad demandada que no acata el fallo del Tribunal Administrativo.

E. El recurso.

El recurso es el derecho de instancia de mayor importancia para el tema y al efecto expresaremos el concepto de ésta instancia.

El recurso administrativo es un medio de defensa que otorga la Ley a los gobernados como derecho subjetivo público, de excepción en contra de la acción administrativa que culminó con el acto gubernativo definitivo, que afectó los derechos o intereses del administrado con el objeto de que al revisar el acto, el órgano competente lo revoque, anule o reforme. (52)

52 Sánchez León Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1986, pág. 374.

Serra Rojas nos dice que el recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro - órgano administrativo para que lo revoque, anule o lo - reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto y agrega que los recursos administrativos - forman parte del procedimiento administrativo, su resolución es por lo tanto administrativa. (53)

Como elementos del recurso administrativo, generalmente se han señalado por diversos tratadistas los - siguientes:

- a).- Que esté legalmente establecido en Ley.
- b).- La existencia de la autoridad competente - que conozca y resuelva el recurso.
- c).- Una resolución administrativa base para - la impugnación que puede o no agotar la vía administrativa.
- d).- Que lesione o afecte interés o un derecho del particular, el cual colabora con la administración - en mantener la legitimidad.

e).- Un plazo para la interposición del recurso.

f).- Un procedimiento para la substanciación - del recurso apropiado para analizar la legalidad del acto.

g).- La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar resolución, revocando o modificando el acto impugnado.

En materia fiscal federal se establecen los recursos de revocación y de oposición al procedimiento administrativo de ejecución de conformidad con el artículo 116 del Código Fiscal Federal.

El recurso de revocación procede contra las siguientes resoluciones:

a).- Determinen contribuciones o accesorios.

b).- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

c).- Las que dicten las autoridades aduaneras - siendo diversas a las anteriores.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procede:

a).- Exijan el pago de créditos fiscales cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en -- exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera recargos, gastos de ejecución o a la indemnización -- a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal Federal.

b).- Los dictados en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que no se ha ajus tado a la Ley.

c).- Los que afecten el interés jurídico en el caso de que un tercero afirme ser propietario de los -- bienes o negociaciones, o titular de los derechos mbargados. En éste caso el recurso podrá hacerse valer en -- cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se -- enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a -- favor del fisco general y el tercero que afirme tener -- derecho a que los créditos se cubran preferentemente a -- su favor.

d).- Determinen el valor de los actos embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal Fede ral.

Dichos recursos, se deberán interponer por escri to presentado ante la autoridad que emitió o ejecutó el

acto impugnado, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación. El de revocación es de carácter optativo para el interesado ya -- que puede optar por interponerlo o acudir al Tribunal - Fiscal de la Federación; el de oposición debe agotarse previamente a la promoción del juicio ante el citado -- Tribunal.

Los requisitos para interponer los recursos, -- por escrito, deberá contener:

a).- Los requisitos que anteriormente se precisaron para las peticiones que formulen los particulares -- a las autoridades fiscales.

b).- El acto que se impugne.

c).- Los agravios que le cause el acto impugnado.

d).- Las pruebas y los hechos controvertidos.

Sino se cumpliera con tales requisitos la autoridad requiere al promovente para que los cumpla en un plazo de 5 días y en caso de incumplimiento, se tiene -- por no presentado el recurso.

e).- Acompañar el documento que acredite la -- personalidad cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.

f).- Constancia de notificación del acto impugnado excepto cuando el promovente 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 o si es por edictos se deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

g).- Las pruebas documentales y el dictamen pericial en su caso.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos de los incisos b), e) y f) se tendrá por no interpuesto el recurso; en los demás casos de ofrecimiento de las pruebas se requerirá por la autoridad para el caso de que no se acompañe requiriendo en un plazo de 5 días y de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

Los recursos mencionados son improcedente cuando se hagan valer contra los siguientes actos:

a).- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

b).- Resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias, o que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

c).- Los consentidos, entendiéndose aquellos - contra los que no se promovió el recurso en el plazo legal.

d).- Los conexos a otro acto que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa - diferente.

e).- Si son revocados los actos por la autoridad.

f).- En caso de que no se amplie el recurso o si en la ampliación no se expresa agravio alguno tratándose de la fracción II del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación.

La resolución que ponga fin al recurso podrá:

a).- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

b).- Confirmar el acto impugnado.

c).- Mandar reponer el procedimiento administrativo.

d).- Dejar sin efectos el acto impugnado.

e).- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

En cuanto a los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, el artículo 144, prevé el de revocación y el de oposición - al procedimiento administrativo de ejecución, esto es los mismos que se establecen en materia fiscal federal y de conformidad con los artículos 145, 146, 147 y 148 de la citada Ley de Hacienda, se interpone dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado acompañando los documentos y cumpliendo los requisitos que prevén los mismos numerales presentándose ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y para requerir de documentación o requisitos se fija un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación, con apercibimiento para el caso de incumplimiento, tratándose de pruebas, de tenerlas por no ofrecidas y siendo de documentación se tiene por no interpuesto el recurso; en caso del señalamiento de requisitos del escrito, también se apercibe de tenerlo por no presentado para el caso de incumplir el requerimiento.

En cuanto a la procedencia, substanciación y resolución de los recursos, resulta aplicable lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación tal y como lo prevé el artículo 144 de la citada Ley, por lo que será optativo de agotarse el recurso de revocación y deberá intentarse previamente al juicio contencioso administrativo el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución conforme al artículo 120 del Código referido.

Al respecto cabe indicar que en los términos anteriores debe aplicarse lo dispuesto por el artículo - 28 párrafo segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que señala: "en materia fiscal deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal".

Sin embargo, fué criterio contrario el que sostuvo el citado Tribunal ya que al interpretar el ahora derogado artículo 11 de la mencionada Ley de Hacienda, mismo que se refería a los recursos establecidos en el Código Fiscal Federal, llegó a resolver que el recurso de oposición no era obligatorio agotarlo previamente - al juicio ante el mismo Tribunal porque dicho numeral utilizó el término "podrán" y que por ello cuando el actor impugna actos del procedimiento administrativo - de ejecución éste, está en la opción de agotar o no dicho recurso.

Dicho criterio se sostuvo en el juicio número - III-429/89 promovido por Francisco Flores Avendaño y - Coprs., en sentencia de fecha 13 de marzo de 1989, dictada por la Tercera Sala del referido Tribunal. Así como también se consideró por la Sala Superior del mismo Tribunal, al resolver la revisión número 1481/88-3758/88, actora Elisa Rocha Vda. de Romo, por sentencia pronunciada en sesión de fecha 15 de febrero de 1989.

Nos apartamos de ese criterio por cuanto a que el término "podrán", debió interpretarse como la posibilidad que tiene el contribuyente de agotar el recurso cuando así proceda, según los casos señalados en el artículo 118 del Código Fiscal de la Federación, más no porque se le esté dando el carácter de optativo a los recursos previstos por el citado Código, pues no debe perderse de vista que dicho ordenamiento legal, contempla las normas generales aplicables a la materia fiscal y si bien es cierto que la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, es una Ley que contiene normas especiales, también lo es que es la misma Ley la que se remite a disposiciones del propio Código por lo que no puede contrariar las disposiciones generales de éste y de ahí que debió concluirse que el recurso de oposición es de agotarse previamente a la promoción del juicio conforme al artículo 120 del Código Fiscal Federal.

Por otro lado, el plazo para resolver los recursos administrativos tanto en materia fiscal federal como en el ámbito del Distrito Federal, es el de cuatro meses, atento a lo dispuesto por el artículo 31 del Código Fiscal de la Federación, que establecen que la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha de interposición del recurso. De no resolverse en ese plazo, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

C. La acción.

El último de los derechos de instancia que es la acción, es una instancia que ha sido considerada como - una instancia proyectiva, esto es que a diferencia de -- los demás derechos de instar la relación de gobernado y autoridad es siempre lineal en cambio en la acción esa relación deja de ser lineal porque del gobernado la instancia se proyecta al órgano jurisdiccional y éste a su vez la proyecta hacia otro tercer sujeto al que liga y vincula, por lo que en la acción como instancia se acude al órgano jurisdiccional con la pretensión jurídica con relación a un tercero. (54)

La acción procesal se traduce en la posibilidad legal de realizar actos procesales, conferida a los particulares en interés propio y en la obligación de realizarlos impuesto al Ministerio Público en los casos - expresamente señalados por el legislador. (55)

Para efectos del tema, es importante la acción - en cuanto ésta se va llevar a cabo a efecto de la impugnación de la resolución negativa ficta y en el que la - instancia proyectiva se va a presentar entre el gobernado, el órgano jurisdiccional y la autoridad administrativa, ya sea ante Tribunales Administrativos o Tribunales Judiciales.

54 Gómez Lara Cipriano. Op. Cit. pág. 140.

55 De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. México D.F. 1980 pág. 33.

II. DERECHO DE PETICION.

Como ya se vió anteriormente, el derecho de petición es uno de los derechos de instancia y que en las palabras de Briseño Sierra es el más simple de las instancias puesto que en su pretensión solo se persigue una respuesta, pero ésta instancia también a diferencia de los demás derechos de instancia es además un derecho elevado a rango constitucional (Art. 8°) y como tal tiene el carácter de una garantía individual consagrada por la Carta fundamental ubicado dentro de las garantías individuales de libertad que tiene el ser humano. Así desde éste punto de vista se analizará el derecho de petición a fin de entender la figura jurídica de la resolución negativa ficta cuyo origen es precisamente el derecho de petición como garantía de los gobernados.

A.- Artículo 8° Constitucional.

Previamente al análisis del derecho de petición como garantía Constitucional, o individual, será necesario precisar lo que se entiende por garantía.

Ignacio Burgoa, al referirse a la acepción "garantía" nos dice que la palabra proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que tiene una connotación muy amplia y por lo tanto "garantía" equivale, en su sentido lato a asegura

miento y jurídicamente el vocablo y el concepto - garantía se originaron en el derecho privado en el que tuvo las acepciones mencionadas. (56)

Por lo tanto, entendido así lo que es una garantía, el derecho de petición se encuentra salvaguardado por el artículo 8° Constitucional que establece:

" Art. 8°.- Los funcionario y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término".

Como se puede apreciar de dicho precepto constitucional requiere de requisitos para el ejercicio del - derecho de petición el cual será respetado siempre que reúna los requisitos de:

- a).- Formularse por escrito.
- b).- De manera pacífica y respetuosa.

Asimismo, se establecen requisitos para la autoridad que debe respetarlo y que son:

56 Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, México 1988, pág. 161.

- a).- Contestar la petición por escrito.
- b).- La obligación de darlo a conocer.
- c).- Hacerlo en breve término al peticionario.

Lo anterior, quiere decir que el derecho de petición solo será respetado si se formula por escrito y no en forma verbal pues es la forma que establece la Constitución para que sea respetado, también debe hacerse de manera pacífica y respetuosa, por lo que si se hace de manera violenta no podrá ser respetado desde luego, no existiendo mayor requisito para que pueda ser ejercido.

A éste respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que aunque no se compruebe el interés jurídico debe respetarse el derecho de petición ya que éste no establece la obligación y solo condiciona a que se ejercite por escrito y de manera pacífica y respetuosa. (57)

También ha sostenido el máximo Tribunal que esa garantía tiende a asegurar un proveído y no a que se resuelva las peticiones en determinado sentido. (58)

- 57 Segunda Sala. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación Tesis Ejecutoria 1917-75 Tercera Parte pág. 757.
- 58 Recopilación de 1955. Tesis Jurisprudencia N° 766. Informe del Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - 1973, Primera Parte, Pags. 380-381.

Asimismo, la Corte también ha señalado que 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 de petición. (59) Interpretando - que la expresión "breve término" a que se refiere el artículo 8° Constitucional es aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición . (60)

En cuanto a la resolución negativa ficta que establecía el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, actualmente el artículo 37 del Código en vigor, - la Suprema Corte ha sostenido que el Derecho que otorga dicha norma, consiste en presumir como negativa ficta - el que las autoridades fiscales no den respuesta a la - instancia de un particular, pero que ello no quiere decir de ninguna manera que éste se vea obligado a considerarlo siempre en esa forma, máxime que esto no constituye una obligación a su cargo; además de que la negativa ficta no libera a las autoridades fiscales de acatar el artículo 8° Constitucional, esto es a contestar una - petición pacífica y respetuosa hecha por escrito, puesto que de admitirse la interpretación en tal sentido se haría nugatorio lo que establece el citado artículo 8°- Constitucional. (61)

59 . Recopilación de 1955, tesis jurisprudencial N° 767.

60 . Segunda Sala. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-75, tercera parte, pág. 768.

61 . Boletín de Información Judicial, Agosto 1958, pág. 459.

B Silencio Administrativo.

Los orígenes del silencio administrativo que consiste en la inactividad o inercia de la administración pública ante una instancia de petición o recurso administrativo formulada por el particular, señala Olivera Toro, (62) Tiene sus orígenes en Francia surgiendo con el propósito de que el recurso administrativo no resultare ilusorio con motivo de la omisión de dictar la resolución respectiva.

Dicho autor, señala que no fue en Francia donde se elaboró la doctrina del silencio administrativo, sino que se llevó a cabo con mayor propiedad en Italia y argumenta que para acudir a la vía contencioso administrativa era necesario la existencia previa de una resolución, por lo que ante la falta de contestación surge el silencio administrativo como una mera presunción legal, con base en la cual se pudiera acudir a la vía contenciosa. "La laguna la llenó el llamado silencio administrativo suponiendo que si la administración dejaba transcurrir un plazo sin que la cuestión planteada hubiera sido resuelta, se debería entender como si existiera la decisión previa que impugnar".

La misma idea, da Marcel Waline, al estimar que el silencio administrativo no es un acto administrativo

62 Olivera Toro Jorge Op. cit. págs. 167 y 168.

"No es un acto administrativo sino una presunción legal". (63)

Garrido Falla, por su parte considera que no es una doctrina y señala que "para que haya silencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca ..." (64)

Tomando tales consideraciones, Olivera Toro, concluye que la pasividad administrativa no es un acto negativo sino actividad negativa de la administración en la que no hay voluntad, únicamente ficción legal, existiendo ilegalidad formal, pero puede haber o no ilegalidad sustancial y que el resultado negativo del silencio es necesario ya que de lo contrario la presunción hará que el acto administrativo se forme con voluntad del particular, cuando dicho acto siempre es unilateral, y estima que nuestro sistema legal se limita a contadas excepciones y lo deja al remedio del amparo para obligar a la autoridad a que se de contestación y agrega -- que tal medio es poco satisfactorio. (Manual de Derecho Administrativo. Ob. Cit. págs. 170 a 174).

- 63 Marcel Weline. Manuel Elementaire de Droit Administratif, Édition 1936 pág. 96. cit. pos. Olivera Toro Jorge, Op. cit. pág. 169.
- 64 Garrido Falla Fernando "La Llamada Doctrina del Silencio Administrativo", Revista de Administración Pública N° 16 pág. 88, cit. pos. Olivera Toro Jorge idem pág. 170.

Manuel Marfa Diez, dice que el silencio administrativo excluye toda declaración de voluntad y solamente puede presumirse la existencia de una voluntad, pero esa presunción, por si sola, resulta insuficiente para producir efectos jurídicos. La presunción tendría en la Ley la fuerza de su eficiencia .(65)

Dicho autor, también enseña que para el silencio administrativo produzca efectos jurídicos se requiere - que de acuerdo a la Ley la administración deba hacer al go en un plazo determinado y que el plazo transcurra - sin que la administración actúe entendiéndose como mera presunción legal y que esté motivado por exigencias pro cesales. (66)

Por nuestra parte, consideramos que el silencio administrativo, efectivamente es solo una mera presunción que establece la Ley por la falta de contestación a la instancia formulada a la Administración y que pone a quien insta en la actitud de hacer valer la violación respectiva (Art. 8° Constitucional) y que tiene su eficiencia con la promoción del juicio de amparo, para - - obligar a la autoridad administrativa a dar contesta- ción únicamente, por lo que no le da eficacia.

La doctrina también hace la clasificación del si lencio administrativo en negativo y positivo.

65 Marfa Diez Manuel. El Acto Admvo. ... Op. cit. pág. 201

66 Marfa Diez Manuel. Manual ... , Op. cit. pág. 211.

El negativo, que es la inercia de la administración traducida en sentido de negativa a lo pedido por el particular y lo habilita para acudir a la vía jurisdiccional.

El positivo, es la inercia de la administración que tiene un sentido de acceder a la petición del particular.

El tipo de silencio positivo para María Diez solo será para persona jurídicas estatales pero no para los particulares porque considera que se vería sustituido por imperio de la Ley, la voluntad de la administración por la del particular administrado, además de que no le dará mayor garantía a éste, puesto que persistiría la problemática de que sino se ha resuelto la petición menos podrá ejecutarlo la administración.

Por lo anterior, a fin de dar solución al silencio administrativo, se han dado diversas soluciones como las que menciona el referido tratadista, al respecto nos ocuparemos de las formas de resolver la petición cuando se ha configurado el silencio administrativo.

C. Formas de resolver la petición.

Dado que como ya se mencionó ha sido criterio de nuestro máximo Tribunal, el que el derecho de petición -

no establece que las instancias deban ser resueltas en determinado sentido, se han considerado varias soluciones frente al silencio administrativo y que son las siguientes:

"1a. A petición del particular, vencido el plazo para la decisión del negocio, éste pasa de la autoridad que debio resolverla a otra;

2a. De oficio una segunda autoridad se avoque al conocimiento del asunto que no se hubiese concluido en el término inicialmente fijado;

3a. Que expirado el plazo por una ficción legal se entienda que la autoridad ha decidido afirmativamente, y

4a. Similar a la anterior se entiende decidido en forma negativa, de manera que puede el particular intentar los recursos administrativos o jurisdiccionales que proceda". (67)

El Tribunal Fiscal de la Federación ha considerado a su vez que existen tres sistemas desde el punto de vista doctrinal para que se configure una negativa ficta y que son las siguientes:

a).- En el primero se requiere que el particular acuda ante la autoridad en dos ocasiones en solici-

67 Carrillo Flores A. La Defensa Jurídica pp. 103-104 cit. pos. Sergio Fco. de la Garza. Derecho Financiero Mexicano. Décimo cuarta Edición Ed. Porrúa Mexico 1986 págs. 667 y 668.

tud de respuesta, reiterando su petición, y a partir de la última promoción se empieza a contar el término de - dicha negativa;

b).- En el segundo, el plazo empieza a computarse después de que el expediente ha quedado integrado, y

c).- Por último, el tercer sistema se puede -- enunciar en el sentido de que sino se da respuesta dentro del término que fija la Ley, sin tomar en cuenta la tramitación que debe seguirse, debe tenerse por resuelto en sentido negativo por el simple transcurso del término. Este último método es el que adopta el Código Fiscal vigente, con la aclaración de que no lo es para ningún perjuicio a la autoridad, toda vez que ésta tiene - la posibilidad de pronunciar su resolución". (68)

III. RESOLUCION NEGATIVA FICTA.

De las consideraciones anteriores al analizar el acto administrativo y el desarrollo del procedimiento - Contencioso Administrativo ante los Tribunales Fiscal - de la Federación, Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se pueden desprender los caracteres de ésta resolución y de las normas que la establecen.

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federa---ción, señala que: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió 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".

De dicho precepto, podemos decir que se instituye dicha figura jurídica como una forma para resolver - el silencio administrativo dando la opción al petionario de que considere por ficción de la Ley que se ha resuelto su instancia en sentido negativo e intentar el - medio de defensa que considere conveniente.

Dichos medios de defensa legal por los que puede optar el particular en el caso de que desee impugnar la

resolución negativa ficta fiscal y no esperar la resolución expresa por más tiempo, serían:

- a).- El recurso administrativo de revocación.
- b).- El juicio de nulidad.
- c).- El juicio de amparo.

En el caso del recurso de revocación, la autoridad al resolverlo expresará los fundamentos y motivos - si es que sostiene la resolución negativa ficta de lo contrario, revocará el acto que dió origen a la resolución negativa ficta.

En el juicio de nulidad los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta, se darán al producir - la contestación a la demanda.

En el caso del juicio de amparo, el Juez de Distrito, competente por ser violación directa a la constitución federal, solo obligará a la autoridad administrativa a que se de contestación respetando el artículo 8° Constitucional.

A. Concepto.

De acuerdo con las características antes mencionada

das podemos decir que la resolución negativa ficta es una resolución administrativa de carácter tácito creada por ficción de la Ley en solución al silencio administrativo y que se configura a consideración del afectado después de haber transcurrido el plazo de cuatro meses en materia fiscal.

B.- Carácteres.

Sus carácteres estarían constituidos por lo siguiente:

a).- Es una resolución administrativa de carácter tácito.

b).- Creada por ficción de la Ley.

c).- Configurada por el transcurso de más de cuatro meses en materia fiscal.

d).- En un sentido negativo como solución al silencio administrativo.

e).- Se configura hasta que el afectado insta con el medio de defensa legal ya sea recurso administrativo, juicio contencioso administrativo o juicio de amparo.

f).- Sus elementos como resolución de autoridad fiscal se dan en el procedimiento Contencioso Administrativo.

La litis en el juicio Contencioso Administrativo cuando se impugna una resolución negativa ficta, fiscal, se constituye por la instancia inicial, la demanda, la contestación, la ampliación a la demanda y la contestación a ésta última. Como así ha sido criterio jurisprudencial:

" NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL - - CUANDO SE DEMANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCION DE-ESE CARACTER.- Cuando se impugne una resolución negativa ficta, la litis en el juicio fiscal - queda establecida, por una parte, con el escrito inicial de demanda y la contestación que de ella se haga, en la que se expresen los fundamentos de la resolución negativa ficta, y por - la otra, con la ampliación de dicha demanda y - su contestación".

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informe 1980 segunda parte pág. 108.

Resulta necesaria la ampliación a la demanda en caso de la impugnación de la resolución negativa ficta - en el juicio de nulidad para controvertir los fundamentos y motivos legales que haya dado la autoridad al con-

testar la demanda. Artículos 210 fracción I y 212 del Código Fiscal de la Federación.

" NEGATIVA FICTA.- SOLO SE PUEDE FUNDAR POR LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA.- Las autoridades al contestar la demanda de negativa ficta deben fundar y motivar el acto impugnado, - porque el no hacerlo ocasiona la perdida de la oportunidad procesal de fundar dicha negativa con posterioridad; de lo contrario, se desvirtuaría el concepto de la negativa ficta y se ocasionaría una violación al artículo 204 del Código Fiscal de la Federación".

Revisión N° 509/75.-Resuelta el 4 de mayo de 1976, por unanimidad.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año XL Segundo Trimestre, 1976, pág. 91.

" NEGATIVA FICTA.- SINO SE FUNDA Y MOTIVA EN LA CONTESTACION DE LA DEMANDA NO PUEDE HACERSE EN EL RECURSO DE REVISION.- Si en un juicio de nulidad se demanda una negativa ficta y la autoridad al contestar la demanda solicita exclusivamente el sobreseimiento, sin fundar y motivar aquella, y la Sala niega dicho sobreseimiento declarando la nulidad de la negativa ficta impugnada, resultan improcedentes los ar

gumentos vertidos en el recurso de revisión - tendientes a fundar y motivar la negativa ficta multicitada, ya que no es el momento procesal en el que la autoridad debió hacerlo".

Revisión N° 1340/79.- Resuelta en sesión de 6- de mayo de 1980, por unanimidad de 8 votos.-Ma gistrado Ponente Edmundo Plascencia Gutiérrez. Secretario: Lic. Ramiro Hernández Nieto.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación - año II N° 12 mayo-junio de 1980, pág. 188.

Por consecuencia, sino se amplía la demanda no queda desvirtuada la legalidad de la resolución negativa ficta y por ende como todo acto de autoridad administrativa, subsiste su presunción de legalidad establecida en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación. Al respecto cabe citar la siguiente tesis jurisprudencial:

" NEGATIVA FICTA.- EFECTOS DE LA FALTA DE AMPLIACION DE LA DEMANDA. CUANDO EN LA CONTESTACION DE DESESTIMAN LOS CONCEPTO HECHOS VALER - EN EL RECURSO.- Cuando el particular impugna una negativa ficta y en su demanda de nulidad solamente da por reproducidos los argumentos expuestos en el recurso administrativo del que derivan, sin presentar escrito de ampliación de demanda, no obstante que en la contestación

la autoridad examinó esos argumentos y dio razones para desestimarlos, con apoyo en los artículos 89 y 220 del Código Fiscal de la Federación debe estarse a la presunción de validez de que gozan los actos de autoridad administrativa, toda vez que al no plantearse causales de nulidad en ampliación de demanda, no se desvirtuaron los fundamentos de la negativa".(550)

Revisión N° 1452/79.-Resulta en sesión de 3 de diciembre de 1980, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas-Durán.-Secretario: Lic. Rodolfo Pérez Castillo.

H.I. Diciembre de 1890, p. 7.

" NEGATIVA FICTA.- SI NO SE AMPLIA LA DEMANDA, DEBE PRESUMIRSE SU VALIDEZ.- Cuando la materia del juicio está constituida por una "negativa-ficta" y el actor no amplía su demanda, no obstante que la autoridad en su contestación expresó los fundamentos y motivos de la misma, - debe presumirse la validez de dicha negativa,- de acuerdo con lo dispuesto por el artículo -- 220 del Código Fiscal, ya que en juicios de esta naturaleza es en la ampliación de demanda,- por regla general, cuando deben darse los conceptos de nulidad en contra de la fundamentación que se dio en la contestación, y si no se

hace, debe estarse a la presunción referida, - independientemente de que la misma sea o no corr^orecta, cuestión que no puede examinarse pues- con ello se supliría la deficiencia de la que- coja, lo que no está autorizado en el juicio de- con nulidad". (551)

Revisión N° 1610/79.- Resuelta en sesión de 26 de agosto de 1980, por mayoría de 4 votos y 3- en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio - Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Antonio - Jáuregui Zárate. (Se resolvió en contra de la- coponencia).

H.I. Agosto de 1890, p. 30.

Por lo tanto, dicha figura jurídica, también - cumple con los requisitos legales del acto de autoridad- co administrativa, a través del procedimiento Contencioso - co Administrativo, puesto que al darse contestación a la co co manda expresando los fundamentos y motivos legales, se - co materializa la negativa ficta cumpliendo con la forma co co es co crita el requisito de provenir de autoridad competente, - co los fundamentos y motivos legales y se otorga la garan- co co tía de audiencia al afectado, en el mismo procedimiento, co cuando combate y ofrece pruebas con la ampliación a la - co co demanda. Con lo cual quedan establecidos los caracteres- co co de la negativa ficta.

C. Configuración.

La resolución negativa ficta se configura por el solo hecho del transcurso del tiempo señalado por la Ley como así lo señaló el Tribunal Fiscal de la Federación al analizar los artículos 92 y 192 fracción IV del Código Fiscal de la Federación que establecían el término - de 90 días, por lo que interpretándose conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en vigor, se configura en el plazo de cuatro meses, como lo señalan las siguientes tesis jurisprudenciales:

" NEGATIVA FICTA.- COMPUTO DEL PLAZO PARA QUE SE CONFIGURE.- De conformidad con el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación en relación con - el párrafo primero del artículo 105 del mismo Ordenamiento legal, el cómputo del término de noventa días para que se configure la negativa ficta debe hacerse tomando como base solo los días-hábiles".(530)

Revisión N° 494/80.- Resuelta en sesión de 18 de noviembre de 1980, por unanimidad de 7 votos.- - Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretaria: Lic. Ethel Rodríguez Arcovedo.

H.I. Noviembre de 1980, p. 29.

"NEGATIVA FICTA.- CUANDO SE CONFIGURA.- De conformidad con lo establecido por el artículo 92 del Código Fiscal, la negativa ficta se configura cuando dentro del término que la ley fija o, a falta de término establecido, si en noventa días la autoridad respectiva nó ha resuelto la instancia del particular. De acuerdo con lo anterior, no es suficiente para tener por desvirtuada la existencia de una negativa ficta, el que se hayan dictado acuerdos de trámite o realizado diligencias diversas pero que no resolvieron en definitiva la petición del particular". (531)

Revisión N° 34/75.- Resuelta en sesión de 25 de abril de 1980, por unanimidad de 8 votos.-Magistrado Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez.- Secretario: Lic. Edgar Hernández Carmona.

R.T.F. Año II, N° 11, Marzo -Abril de 1980, p. 53.

Sin embargo, actualmente de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, si se requiere al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

A éste respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación, consideró al interpretar el artículo 92 del Código, abrogado de 30 de diciembre de 1966, que tratándose de acuerdos de trámite que no resolvieran la instancia, se consideraría configurada la negativa ficta, según - las siguientes tesis:

"NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA NO OBSTANTE QUE - EXISTEN PROVIDOS DE TRAMITE.- De acuerdo a lo es tipulado por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, las instancias o peticiones que - se formulen a las autoridades fiscales deberán - ser resueltas en el término de 90 días, de lo -- contrario se configura la negativa ficta, no obs-- tante que las autoridades dicten acuerdos de trá-- mite o simples proveídos, toda vez que lo único-- que resuelve la instancia de los particulares, es la decisión final o definitiva que recaiga al -- problema planteado".

R. N° 280/74.- Resuelta el 26 de noviembre de - 1974, por 16 votos contra 3.

R.F.V. Año XXXVIII, 4° Trimestre de 1974, p. 186.

"NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA CUANDO LOS TRAMI-- TES DE LA AUTORIDAD NO CONSTITUYEN RESOLUCION.-- Cuando la petición del particular no se resuelve en el plazo de 90 días señalados en el artículo-- 92 del Código Fiscal de la Federación, se confi--

gura la negativa ficta, no obstante las diligencias de trámite que pudieran llevar a cabo las autoridades".

R. N° 434/76.- Resuelta el 22 de enero de 1979, por 5 contra 1.

R.T.F. Año I, Nos. 1 a 6, Agosto de 1978 a Julio de 1979, p. 380.

Seguramente, el criterio contrario a dichas tesis que establece el artículo 37 del Código vigente obedece a lo dispuesto por el artículo 18 del mismo Código, en cuanto a los requisitos que debe contener toda promoción presentada ante las autoridades fiscales, pues éstas pueden requerir al promovente en caso de que sean omitidos para lo cual se fija un plazo de diez días al omiso, mismos requerimientos que deberán notificarse legalmente a fin de que el interesado pueda desahogar el requerimiento y una vez cumplido a partir de esa fecha empezará a contarse el plazo de los cuatro meses.

La negativa ficta no existe, si el afectado no acude al medio de defensa legal, aun cuando haya transcurrido el plazo de cuatro meses, dado que es hasta que el afectado presenta su demanda y le es admitida la misma, cuando se configura y antes de ese momento no existe jurídicamente como lo establece la siguiente tesis:

"NEGATIVA FICTA, MOMENTO QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA PARA DETERMINAR SI EXISTE LA.- El momento que debe tomarse en cuenta para determinar la existencia de la negativa ficta, lo es cuando se presenta la demanda ante el Tribunal Fiscal, y no cuando se le notifica ésta a la autoridad demandada, por lo que cualquier resolución emitida o notificada con fecha posterior a la mencionada presentación no pudo tomarse en consideración no obstante que no se haya emplazado a juicio a la demanda". (496)

3er. T.C.- Informe 1976, 3a., P. 206.

Por otra parte, dado que el plazo para que se configure la negativa ficta, está fijado en meses, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, que fija las reglas para el computo de los plazos, en el sentido de que por mes el plazo concluye el mismo día del mes de calendario posterior a aquel en que se inició, en éste caso, sería el día en que se presentó la instancia al mismo día del cuarto mes del calendario posterior a aquel en que se presentó la instancia o petición; y cuando no exista el mismo día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario. La configuración de tal resolución, da lugar a que proceda el juicio contencioso administrativo pero no constituye ilegalidad su mera configuración dada la naturaleza de la negativa ficta y será a través de dicho juicio como se determine su legalidad o ilegalidad.

D. Diferencias con el silencio administrativo.

La resolución negativa ficta nace del silencio administrativo y su antecedente es esa inactividad de la administración y en ambas figuras es la Ley la que establece el plazo para configurarlos, a fin de que el peticionario pueda acudir al órgano jurisdiccional competente, a fin de obtener una solución a su instancia. Así al demandarse el silencio administrativo tiene por solo efecto la contestación de la instancia; en cambio, la negativa ficta al impugnarse trae por efectos no solo obtener contestación, sino además la solución de fondo planteada en la instancia y por ende la Ley le dá el carácter de resolución administrativa. Por lo que se puede decir que toda negativa ficta necesariamente implica un silencio administrativo, pero no toda falta de contestación debe ser negativa ficta, pues será el interesado quien en uso de su derecho le considere en ese sentido según convenga a sus intereses y a las particularidades del caso.

SILENCIO ADMINISTRATIVO

- a) Es una presunción.
- b) No tiene sentido positivo ni negativo.
- c) No se puede impugnar ante la propia administración.
- d) En su impugnación solo se cuestiona la configuración y la falta de contestación
- e) La resolución o sentencia es para el efecto de que se de contestación.

NEGATIVA FICTA

- a) Es una resolución por ficción de la Ley.
- b) Es de sentido negativo.
- c) Puede impugnarse a través de recurso administrativo, juicio contencioso administrativo o juicio de amparo.
- d) En su impugnación se cuestiona el fondo de lo solicitado, excepto en el amparo.
- e) La resolución o sentencia tiene por objeto de modificar, revocar o anular lo planteado en la instancia, excepto en el amparo.

No obstante la diferencia que existe entre una figura jurídica y la otra, ha sido confundida y erróneamente cuestionada por algunos criterios de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Así en la sentencia de fecha 28 de febrero de 1989, dictada por la Primera Sala del Tribunal mencionado, en el juicio I-5913/88, promovido por Textiles, S.A. de C.V., se impugnó una resolución negativa ficta y se le dió el tratamiento de silencio administrativo, señalando el efecto de la sentencia, el que se diera contestación a la instancia.

También sentencia pronunciada por sesión de 13 de febrero de 1989, la Sala Superior del citado Tribunal, confirmó la sentencia recurrida que obligó a dar contestación cuando se impugnó una resolución negativa ficta.

Consideramos que una figura jurídica como la resolución negativa ficta fiscal se legitima para solucionar el silencio administrativo y salvaguardar la garantía constitucional del derecho de petición de que toda persona goza como una de sus garantías de libertad.

Por lo tanto, hacemos propio el criterio de que la norma establece una resolución negativa ficta, cons-

tituye un derecho a favor de los particulares que pueden o no ejercitar libremente.

Dicho criterio, así se desprende de la exposición de motivos del artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en donde se previó la figura jurídica cuestionada; como así también lo sostuvo el Tribunal Fiscal de la Federación, en la tesis identificada con el rubro de "NEGATIVA FICTA.- CONFORME AL CODIGO ANTERIOR PODIA IMPUGNARSE MEDIANTE JUICIO DE NULIDAD O EN LA VIA DE AMPARO.- RESOLUCION PRESUNTA DE LA AUTORIDAD FISCAL. ..", que en su parte correspondiente señala lo siguiente:

"...y el particular tiene derecho a iniciar juicio ante el Tribunal Fiscal contra resolución negativa tácita en cualquier momento que lo estime pertinente después de los 90 días, mientras no exista resolución expresa y notificada y siempre que no se haya optado por iniciar juicio de amparo por violación del artículo 8° Constitucional, según resulta de la exposición de motivos del artículo 16 de la Ley de justicia fiscal, que es el antecedente inmediato del precepto que se considera y que en la parte conducente permite dilucidar el alcance del mismo; ya que ahí se dice que se establece un derecho a favor de los particulares, siendo estos libres de ejercitar o no tal derecho según las circunstancias. .." (69)

69 Tribunal Fiscal de la Federación. 45 Años, Tomo III, pág.248 y 249.

En consecuencia, se estima que en la Ley del -- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se debe de instituir a la figura jurídica de la negativa ficta de manera específica y de acuerdo -- con las características propias de ese Tribunal puesto que actualmente se contempla el silencio administrativo que como ya se vió anteriormente se ha confundido - a éste con aquella resolución tácita, por lo que se de be de establecer de manera que se cumpla con una justi cia administrativa pronta y expedida.

Ciertamente, en la impugnación de dicha resolución si bien legalmente se aplica supletoriamente los artículos 37, 210 fracción I 212 y 215 del Código Fiscal de la Federación, conforme al diverso 24 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al no existir disposición a éste respec to en dicha Ley, no debe perderse de vista que no van del todo con los plazos que fija el artículo 43 y 54 - de la citada Ley, que fijan plazos de quince días hábi les, mientras que en los aplicados supletoriamente se señalan plazos de cuarenta y cinco días para ampliar - la demanda y para contestación, pues más aun no se pre vé en la referida Ley, casos en que proceda la ampli a ción de la demanda, cuestión que se considera conve niente debe fijarse en los artículos 43 y 54 de la pro pia Ley a través de una reforma o adición a los mismos preceptos, para que comprendan los casos de ampliación a la demanda y su contestación fijando plazos que va -- yan de acuerdo con el procedimiento contencioso admi -- nistrativo que fija la mencionada Ley.

CAPITULO CUARTO

ORGANOS COMPETENTES PARA CONOCER DE LA
IMPUGNACION DE LA RESOLUCION NEGATIVA
FICTA FISCAL.

I.- PODER JUDICIAL FEDERAL.

A. Organización.

La organización del Poder Judicial de la Federación se establece por el artículo 94 de la Constitución Federal y la Ley Orgánica de dicho Poder.

Integran el Poder Judicial de la Federación los siguientes Tribunales: (Art. 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Suprema Corte de Justicia de la Nación ; Tribunales Colegiados de Circuito; Tribunales Unitarios de Circuitos, Jueces de Distrito; Jurado Popular; Tribunales de los Estados y Tribunales del Distrito Federal.

La Suprema Corte de Justicia, se compone: Por - 21 Ministros numerarios y hasta 5 supernumerarios. y -- cuenta con un Presidente que dura en su encargo un año y puede ser reelecto.

Funciona en Pleno y Salas . El Pleno se compone de -
21 Ministros y 4 Salas de 5 Ministros cada una. La Pri-
mera Sala que conoce de materia penal; la segunda sala-
en materia administrativa; la tercera sala en materia -
civil y la cuarta sala en materia del trabajo. Cada Sa-
la cuenta con un Presidente que dura en su cargo un año
y puede ser reelecto.

El Pleno sesiona por lo menos con 15 Ministros -
y sus resoluciones se toman por unanimidad de votos o -
mayoría de votos de los Ministros presentes.

También cuenta con Secretario General de Acuer--
dos, Subsecretario de Acuerdos, Coordinador General Ad-
ministrativo, Oficial Mayor, Directores Generales, Se--
cretarios de Estudio y Cuenta, Secretarios de Acuerdos-
de Sala, contralor, Tesorero y además Directores de -
Areas Subdirectores, Subtesoreros, Actuarios, Secreta--
rios Técnicos del Seminario y Secretarios Auxiliares de
Acuerdos. (Art. 6° de la Ley Orgánica del Poder Judi---
cial de la Federación.

Los Tribunales Colegiados de Circuito distribui-
dos en diversas partes de la república, que conocen de-
materias penal, administrativa, civil y del trabajo, se-
componen de 3 Magistrados, un Secretario de Acuerdos, -
Secretarios, Actuarios y Empleados que determine el --
presupuesto.

Cada Tribunal Colegiado de Circuito, tendrá un -
Presidente que durará un año y puede ser reelecto, sus-
resoluciones se toman por unanimidad o mayoría de votos.
(Art. 38, 39, 40, 41 , 43 de la Ley Orgánica del Poder-
Judicial de la Federación) .

Los Tribunales unitarios de circuito se componen
(Arts. 31 a 33 de la Ley Orgánica mencionada) De un ---
Magistrado, Secretarios, Actuarios y Empleados que de--
termine el presupuesto.

Juzgados de Distrito distribuidos en diversas par-
tes de la República formando parte de los 21 circuitos-
en que se divide la República, y que conocen de materia
Penal, Administrativa, Civil y del Trabajo. Se componen
de un Juez de Distrito, Secretarios, Actuarios, y Emplea-
dos que determine el presupuesto.

El Jurado Popular, se forma por 7 individuos de-
signados por sorteo del modo que establece el Código Fe-
deral de Procedimientos Civiles. Tienen por objeto re-
solver por medio de un veredicto, las cuestiones de he-
cho que le someta el Juez de Distrito, con arreglo a -
la Ley (Arts. 61 y 62 de la Ley Orgánica del Poder Judi-
cial de la Federación) .

B.- Competencia.

La competencia de los Órganos del Poder Judicial para conocer de la impugnación de la resolución negativa ficta en materia fiscal, puede darse ya que como anteriormente se dijo la norma que establece dicha figura jurídica contempla un derecho para el particular de considerar el silencio administrativo, en ese sentido o bien de resolución tácita en sentido negativo, pero también le da la opción de intentar los medios de defensa legal que más le convenga de acuerdo a las circunstancias particulares que tenga su instancia de petición o medio de defensa que se haya formulado ante las autoridades fiscales.

Dicha falta de contestación a tales instancias - importa una violación al artículo 8° Constitucional, como se ha mencionado por lo que si se considera así por el particular al no haberle resuelto en breve término, - puede hacer valer tal violación.

En esta virtud, por violación directa al artículo 8° Constitucional, es procedente la interposición - del juicio de amparo por constituir dicha falta de contestación, tratándose de la negativa ficta en una resolución tácita, por lo que la interposición del referido medio de defensa legal no únicamente puede ser

por violación a dicha garantía del derecho de petición, sino también por otra parte, al resultar dicha resolución negativa ficta, un acto de autoridad que aunque tá cito no cumple con el requisito de fundamentación y motivación que consagra el artículo 16 Constitucional causándose la violación a ésta garantía.

Desde luego no cualquier Órgano del Poder Judicial Federal, puede conocer del juicio de amparo en contra de tales violaciones que considere el gobernado, -- puesto que conforme a la distribución de competencia -- que a dichos Órganos se establece en la Ley Orgánica -- del Poder Judicial de la Federación, corresponde el conocimiento del asunto, a los Juzgados de Distrito que -- corresponda dentro de cuya circunscripción se encuentre la sede de la autoridad o autoridades responsables.

Por supuesto dada la materia a que corresponde -- la resolución de que se trata los jueces de distrito -- que resultan competentes para conocer del juicio de amparo que se interponga en contra de las citadas violaciones, son los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, de conformidad con lo establecido por los artículos 103 fracción I y 107 fracción VII de la Constitución General, 1º fracción I y 116 de la Ley de Amparo, así como 52 fracción II y IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así las cosas, el amparo que debe interponerse -- en contra de la configuración de resoluciones negativas

fictas de carácter fiscal, es un amparo indirecto o bi-
instancial, el cual deberá substanciarse siguiendo las
normas establecidas en el título segundo de la Ley de -
Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Consti-
tucionales.

Cabe señalar, que como el artículo 103 Constitu-
cional establece que el juicio de amparo solo procede -
en contra de leyes o actos de la autoridad que violen -
las garantías individuales, entre otros casos, en el -
mismo, solo podrán hacerse valer violaciones directas a
los artículos 8° y 16 constitucionales, ya que si el --
quejoso hace valer violaciones a leyes ordinarias, el -
amparo resultará improcedente, puesto que como se dijo
es de la naturaleza del juicio de amparo el hacerlo va-
ler en contra de la violación a garantías individuales.

La improcedencia del juicio de garantías en el -
caso que se comenta, se deriva de las fracciones XIII,-
XIV y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Por lo anterior, consideramos que en los casos
en que la autoridad no resuelva alguna instancia del go-
bernado, éste deberá tener cuidado de hacer valer en su
demanda de amparos, única y exclusivamente violaciones-
a los artículos 8° y 16 Constitucionales; en el primer-
caso, por cuanto a la falta de contestación por parte -
de las autoridades; y en el segundo, por la total ausen-
cia de fundamentación y motivación de la resolución ne-

gativa ficta que se genera por dicha falta de contestación.

Lo anterior, desde luego, no priva al quejoso de señalar las razones por las que estima que la resolución negativa ficta es violatoria del artículo 16 Constitucional.

C. Efectos de la sentencia en la impugnación de la resolución negativa ficta fiscal.

En términos del artículo 80 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, la sentencia que conceda el amparo tiene por objeto restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de carácter positivo.

Tratándose del acto reclamado de carácter negativo y que es el que nos interesa para efectos de la figura jurídica analizada, tal acto será el consistente en la falta de contestación y/o en la ausencia de los requisitos formales de la fundamentación y motivación correspondientes a violaciones de los artículos 8° y 16 - Constitucional, el efecto del amparo será obligar a la

autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar dichas garantías y a cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija.

De tal manera que la sentencia dictada en el amparo indirecto tendrá el efecto de obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de petición y la garantía de fundamentación y motivación, contestando por resolución fundada y motivada.

II. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Dentro de la órbita de los Tribunales Administrativos, serán competentes desde luego el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como los Tribunales Administrativos de los Estados de la República que cuenten con órganos jurisdiccionales de esta naturaleza, tales son los casos de los Estados de Guanajuato, de México, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Hidalgo, Jalisco y Querétaro, como lo señala el jurista Alfonso Nava Negrete. (70)

La competencia de los Tribunales Administrativos, para conocer de la impugnación de la negativa ficta, en muchas ocasiones ha sido expresa en la Ley que los rige, como se puede apreciar de las propias leyes compiladas por el citado jurista, sin embargo, si como

70 Nava Negrete Alfonso. Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Primera Edición. Tribunal Fiscal de la Federación, México 1987 págs. 203 y siguientes.

ya ha quedado demostrado, la referida figura jurídica, es una resolución de autoridad administrativa, resulta innecesario que se exprese en concreto la competencia para conocer de la negativa ficta, en tanto que al ser un acto de autoridad queda comprendida la competencia, cuando se expresa que el órgano es competente para conocer de la legalidad de actos o resoluciones administrativas, para que dentro de éstos se comprendan tanto los de carácter expreso como los tácitos.

A. Tribunal Fiscal de la Federación.

1. Competencia para conocer de la resolución negativa ficta fiscal.

Este Tribunal, como ya se vió, es competente para conocer de la impugnación de la negativa ficta de carácter fiscal, en términos de los artículos 37 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica que lo rige, puesto que le compete el conocimiento del juicio contencioso administrativo en el que se cuestiona la legalidad de las resoluciones fiscales federales que precisa, y las que causen agravio en materia fiscal, dentro de las que se comprende, la resolución tácita, que es la negativa ficta.

Cabe mencionar que ante el Tribunal Fiscal de Federación, no se prevé específicamente que pueda im--

pugnarse la falta de ⁶contestación como silencio administrativo, esto es como presunción meramente legal, y no como resolución tácita, que es la negativa ficta, por lo que únicamente puede combatirse ante el citado Tribunal, la negativa ficta y no así el silencio administrativo propiamente dicho, por lo que el afectado - que desee obtener únicamente contestación de la autoridad, tendrá que acudir al juicio de garantías en los términos anteriormente explicados, por violación al derecho de petición.

2. Efectos de la sentencia en la impugnación de la negativa ficta.

La sentencia que se dicte en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal Federal, deberá sujetarse a los artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación en lo fundamental.

A diferencia de la sentencia dictada en juicio de amparo, en el juicio contencioso administrativo al demandarse la negativa ficta se cuestiona el fondo del planteado en la instancia o petición y por ello la sentencia no solo puede limitarse al efecto de que la autoridad pronuncie contestación, sino que se debe decidir la controversia de fondo considerando lo aducido en la instancia y en la contestación a la demanda, tal y como lo sostienen la tesis jurisprudenciales de Tribunal Colegiado y de la Suprema Corte de Justicia. (71)

71 Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. Informe 1977 tercera parte, pág. 149. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, tercera parte pág. 385.

Las causales de ilegalidad que establece dicho artículo 238 son:

a).- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

b).- Omisión de los requisitos formales exigidos por las Leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, - en su caso.

c).- Vicios del Procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

d).- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

e).- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

De acuerdo con las anteriores causales de ilegalidad que hiciera valer el afectado por la resolución -

negativa ficta fiscal, serán los efectos de la sentencia si resultan fundadas, caso en el que traería la nulidad ya sea lisa y llana o para efectos.

De acuerdo con el artículo 238 del Código Fiscal Federal la sentencia definitiva podrá:

Reconocer la validez de la resolución impugnada.

Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Declarar la nulidad de la resolución impugnada - para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo de que se trate de facultades discrecionales.

Para el caso de que se reconozca la sentencia -- la legalidad de la resolución negativa ficta fiscal, la autoridad administrativa quedará en actitud de ejecutarla resolución en virtud de sus facultades legales.

En el caso, de la nulidad que contenga la sentencia en la impugnación de dicha resolución, como ya se dijo podrá ser de dos tipos, lisa y llana o para efectos.

Tratándose de la nulidad lisa y llana, la negativa ficta quedará sin efectos sin que la autoridad pueda emitir otra por virtud de la sentencia.

Si se decreta la nulidad para efectos, de acuerdo con la fracción III del artículo 239 antes mencionado la sentencia deberá precisar con claridad la forma y términos en que debe cumplirse salvo de que se trate de facultades discrecionales, por lo que así decretada la nulidad en el caso de la negativa ficta, la autoridad estará en posibilidades de emitir una resolución ya sea favorable o desfavorable para el particular.

Si se presenta la nulidad por resultar fundadas las causales de ilegalidad a que se refiere las fracciones II, y III así como V del artículo 238, la nulidad será igualmente para el efecto de que se emita una nueva resolución.

B. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1. Competencia para conocer de la impugnación de la negativa ficta fiscal.

En forma mas o menos similar al Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es competente para conocer de la impugnación de la negativa ficta, en términos del artículo 37 del Código Fiscal Federal aplicados supletoriamente conforme al normativo 24 de la Ley

que rige al Tribunal Administrativo en el Distrito Federal, así como 1° de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Por otro lado, el citado Tribunal también es -- competente para conocer únicamente de la falta de contestación a las instancias o peticiones formuladas por los particulares ante las autoridades administrativas del Distrito Federal, conforme a la fracción III del artículo 21 de la Ley que lo rige.

2. Efectos de la sentencia en la impugnación de la resolución negativa ficta fiscal.

El análisis de la impugnación de la negativa -- ficta, desde luego que tendrá que cuestionar el fondo de la instancia que no fue contestada, por lo que la sentencia dictada al respecto deberá considerar el fondo de lo planteado en dicha instancia, a diferencia como ya se dijo, de la sentencia de amparo. Sin embargo, cuando solo se impugne ante el propio Tribunal la falta de contestación, la sentencia se concretará a resolver sobre si fue o no contestada la instancia y en su caso obligar a la autoridad a que de contestación fijando plazo al efecto.

Es importante señalar que éste Tribunal, a diferencia del Tribunal Fiscal de la Federación, si puede conocer tanto de la impugnación del silencio administrativo que únicamente constituye la falta de contestación sin darle ningún sentido, como de la negativa ficta.

A su vez, es claro apreciar que fija un plazo de treinta días para que se considere configurada la falta de contestación, pero aclara que a menos de que las Leyes o Reglamentos fijen otros plazos, lo cual quiere decir que se remite a la legislación sustantiva y no generaliza para todos los casos el plazo de treinta días naturales, así como también deja abierta la posibilidad para que tratándose de la materia fiscal, se esté a lo que dispongan las leyes de la materia y toda vez que en materia fiscal del Distrito Federal, la Ley de Hacienda en su artículo 1º, prevé la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Fiscal Federal, por ello resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 37 del mismo Código. De modo que el gobernado se encuentra en la posibilidad de impugnar la falta de contestación o la negativa ficta según considere conveniente.

La explicación y justificación de la existencia de una y otra figura jurídica, a consideración propia, lo es el derecho que tiene en todo caso el gobernado -

de tener contestación a una petición legalmente formulada ante la autoridad y en el hecho de que el propio peticionario puede decidir sobre la conveniencia de obtener solo la contestación o la solución al fondo de la instancia o petición elevada.

Ante el citado Tribunal, son causas de ilegalidad de los actos impugnados:

Incompetencia de la autoridad.

Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.

Violación de la Ley o no haberse aplicado la de bida.

Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Cabe señalar que conforme a la fracción III del artículo 79 de la Ley de ese Tribunal, en materia fiscal las Salas del mismo están impedidas para suplir las deficiencias de la demanda y en todos los demás casos está facultada para hacerlo.

En tal virtud, los efectos de la sentencia en la impugnación de la resolución negativa ficta fiscal ante dicho Tribunal, también dependerá de la causal de nulidad con base en la cual la haya decretado.

El artículo 79 fracción II de la Ley del mismo Tribunal señala que las sentencias citarán los fundamentos legales en que se apoyen debiéndose limitar en cuanto a la solución de la litis planteada, a los puntos cuestionados.

Dicha sentencia, podrá:

Reconocer la validez.

Declarar la nulidad.

Fijar el plazo que se de a la autoridad para con
testar una petición de acuerdo con la naturaleza del -
asunto y.

Ordenar la reposición del procedimiento.

En términos del artículo 81 de la Ley que rige -
al mismo Tribunal, si es fundada la demanda las senten-
cias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autori-
dades responsables quedarán obligadas a otorgar o resti-
tuir al actor en el goce de los derechos que le hubie-
ren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los
términos que establezca la sentencia.

Por lo que también se presenta la nulidad lisa y
llana y la nulidad para efectos que en su caso serán --
los mismos efectos para el caso de la impugnación de la
resolución negativa ficta fiscal. En el caso de la vali-
dez la autoridad también quedará en actitud de ejecutar
o mandar ejecutar su resolución; cabe señalar que a di-
ferencia del Tribunal Fiscal, el Tribunal de lo Conteno-
cioso Administrativo del D.F., cuenta con los medios de
amonestación y multa para hacer cumplir su sentencia.

C. Competencia de la autoridad administrativa fiscal.

La autoridad administrativa fiscal, también competente para conocer de la impugnación de la negativa-ficta, en tanto que el artículo 37 del Código Fiscal - de la Federación, establece como ya antes se vió, el carácter de resolución a esa figura jurídica y transcurriendo el plazo de cuatro meses, el interesado podrá considerar que la autoridad ha resuelto en sentido negativo e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución expresa.

Con lo cual, el afectado puede intentar el juicio o bien el recurso administrativo que legalmente -- proceda. Así en términos del artículo 116 del citado Código, los recursos de revocación y de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, pueden ser intentados según procedan, en contra de la negativa -- ficta, cuando la instancia o petición recaiga sobre alguna de las materias a que se refieren los artículos -- 117 fracciones I, II y III y 118 fracciones I, II, III y IV del Código Fiscal Federal.

Confirma lo anterior, lo dispuesto por el artículo 123 del mencionado Código, que al referirse a los documentos que deben acompañarse al escrito del recur

so, señala una excepción para el caso de la negativa--ficta, dado que en la fracción III del propio artículo, se establece que el promovente deberá acompañar la ---constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente 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.

En el ámbito fiscal del Distrito Federal, el artículo 144 de la Ley de Hacienda Local, prevé los mismos recursos administrativos que en materia fiscal federal remitiéndose incluso a lo dispuesto por el Código Fiscal Federal, en cuanto a la procedencia, substanciación y resolución de los recursos, con la excepciones previstas en la referida Ley, resultando claro que las autoridades fiscales del Distrito Federal tambiénpueden conocer de la impugnación de una resolución negativa ficta. De tal manera que toda autoridad fiscal que tenga facultades para resolver los recursos administrativos en la materia, será competente para conocer de la impugnación de dicha resolución.

CONCLUSIONES.

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la división tripartita de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, fijando el sistema de competencias con funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales que generalmente se identifican con cada uno de los poderes, guardando independencia entre los mismos para alcanzar sus fines.

2.- La división es de poderes, pero no de funciones. Dada la diversidad de actividades que tiene el Estado, los Poderes de la Unión, llevan a cabo actos jurídicos de diverso alcance por lo que cada uno de ellos puede realizar la función que le es propia y las otras a la vez. Así el ejecutivo no solo se limita a administrar, sino que conforme a la Constitución General en casos determinados puede realizar la función legislativa como también la jurisdiccional.

3.- Para distinguir cualquiera de las funciones que se otorgan a los poderes de la unión, se aplican los criterios de formalidad y materialidad. El primero atiende al órgano público que legamente realiza la función; el segundo, prescinde del órgano que la realiza y acude a la esencia o elementos materiales y naturales propios del acto jurídico.

4.- El Poder Ejecutivo, realiza la función formalmente administrativa y materialmente jurisdiccional a través de Tribunales Administrativos autónomos encargados de impartir justicia administrativa. Y actualmente encuentran su base constitucional en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución General. En el ámbito federal, el Tribunal Fiscal de la Federación; dentro del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Tribunales Administrativos de los Estados de la República, ante los cuales se cuestiona la legalidad de los actos administrativos.

5.- En ejercicio de la función administrativa, la autoridad administrativa emite actos mediante los cuales se materializa dicha función los cuales constituyen la manifestación de voluntad de la administración pública que al dirigirse a los particulares o gobernados de acuerdo a nuestro régimen de derecho debe reunir los requisitos de constar por escrito, provenir de autoridad competente y estar debidamente fundado y motivado en términos de los artículos 16 de la Constitución General y 38 del Código Fiscal de la Federación.

6.- Dentro de la clasificación doctrinaria de los actos administrativos se presente aquella que distinga a los de carácter expreso y tácito, estos últimos, no obstante que el principio de legalidad exige sean por escrito son reconocidos por la legislación, como lo es el caso de la resolución negativa ficta, como forma para solucionar la falta de contestación a las instancias que formulan los particulares a las autoridades fiscales, conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

7.- Por disposición legal, la negativa ficta es una resolución de autoridad que puede considerar así el peticionario en cualquier momento después de transcurridos cuatro meses de haber presentado la instancia y no haber obtenido contestación por la autoridad, haciéndolo valer a través de los medios de defensa legal. En virtud de lo cual puede cuestionarse su legalidad ante los Tribunales Administrativos en los que se sigue el juicio contencioso administrativo a través del cual dicha resolución debe cumplir los requisitos de todo acto de autoridad.

8.- Dentro de la competencia de los Tribunales Fiscal de la Federación y Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentra la de conocer de los juicios que se intenten contra resoluciones fiscales definitivas que finquen un crédito en cantidad líquida, den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de una cantidad pagada indebidamente o causen agravio en materia fiscal, por lo que ante ambos Tribunales en materia fiscal federal y local, respectivamente, puede impugnarse la resolución negativa ficta.

9.- El procedimiento ante dichos tribunales, comprende las fases postulativa, probatoria, resolutive e impugnativa. En las dos primeras, las partes fijan sus pretensiones y defensas, hacen valer incidentes y excepciones procedentes, para lo cual citan preceptos legales y jurisprudencia aplicable, ofreciendo y exhibiendo las pruebas con excepción de las que sean contrarias a la moral y al derecho y la confesional mediante absolución de posiciones. En la fase resolutive e impugnativa, se dicta sentencia por la Sala, después de valorar y analizar las pruebas y alegatos de las partes, la cual puede ser impugnada por las partes a través de los recursos de revisión que se establecen.

10.- El procedimiento contencioso administrativo ante los referidos tribunales, es básicamente un contencioso de anulación entendido como aquél que solo se limita al control de la legalidad, analizando si se apega o no a la Ley el acto administrativo, por lo que la sentencia se dicte es declarativa, reconociendo la legalidad o declarando la nulidad según, el caso.

11.- En esa virtud, la impugnación de la resolución negativa ficta, ante Tribunales Administrativos, puede concluir con la nulidad de dicha resolución o en su caso con el reconocimiento de la legalidad de la misma, ya que en el juicio, las autoridades demandadas con testarán la demanda expresando los hechos y el derecho en que se apoya la misma, siendo ese el momento procesal en que se materializa la resolución de autoridad en términos del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación y por lo tanto, el momento que debe cumplirse con los requisitos de constar por escrito de autoridad competente fundado y motivado.

12.- La negativa ficta, solo recae sobre los derechos de instancia de petición, queja y recurso administrativo en tanto que estas persiguen la contestación de la autoridad con una solución al problema planteado, mientras que en la denuncia y la querrela se pretende una participación de conocimiento a una autoridad sobre algún hecho persiguiendo un resultado y no propiamente la respuesta.

13.- Las peticiones regladas en materia fiscal sobre las que puede recaer una negativa ficta son básicamente, la solicitud de devolución de cantidades pagadas indebidamente; la compensación de créditos fiscales; consultas sobre situaciones realex y concretas - que planteen los contribuyentes; solicitud de autorización para pagar adeudos fiscales en plazos o parcialidades; la solicitud de condonación de multas, la de prescripción de créditos fiscales y la caducidad de facultades de las autoridades fiscales.

14.- Los recursos administrativos en materia fiscal federal conforme al Código de la Materia, son el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, los cuales deben ser resueltos también dentro del plazo de cuatro meses y el silencio de la autoridad puede ser entendido en el sentido de haberse confirmado el acto recurrido, por lo que el recurrente puede intentar en cualquier tiempo la impugnación en términos del artículo 131 del Código Fiscal Federal y desde luego, 37 del Código Fiscal de la Federación ya que en éstos términos el recurso se entiende resuelto en sentido negativo, esto es en cuanto no fue procedente la revocación, anulación o modificación del acto.

15.- La falta de contestación conocida también como silencio administrativo, es violatoria de la garantía individual que consagra el artículo 8° de la Constitución General que contempla que a toda petición formulada por escrito de manera pacífica y respetuosa ante toda autoridad, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término, para lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que si pasan mas de cuatro meses desde que una persona presentó un ocurso y ningún acuerdo recae a él se viola la garantía de petición, así como también que la expresión "breve término" se refiere a aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición.

16.- El silencio administrativo solo constituye una presunción legal que no tiene sentido negativo, ni afirmativo, por lo que como solución a esa omisión de la autoridad administrativa, se instituye la negativa-ficta que puede conceptualizarse como la resolución administrativa de carácter tácito originada por la falta de contestación de la autoridad administrativa a una instancia formulada ante la misma, al haber transcurrido cuatro meses desde que fue presentada.

17.- Las diferencias entre el silencio administrativo y la negativa ficta son:

SILENCION ADMINISTRATIVO:

- a) Es una presunción.
- b) No tiene sentido positivo ni negativo aun - transcurrido el plazo-legal.
- c) No puede impugnarse ante la propia administración, solo en juicio de amparo o en --juicio contencioso administrativo.
- d) En su impugnación solo se - cuestiona la falta de con--testación.
- e) El fallo que considera fundada la impugnación, tendrá el efecto de ordenar que se de contestación.

NEGATIVA FICTA

- a) Presume además una resolución por disposición de Ley.
- b) Transcurrido el plazo legal,- tiene un sentido negativo.
- c) Puede impugnarse a través de recurso administrativo, juicio contencioso administrativo o amparo.
- d) En su impugnación se cuestiona además el fondo de lo solicitado.
- e) La resolución o sentencia podrá reconocer la legalidad de la resolución, o bien modificar, revocar o anular lo planteado en la instancia.

18.- En la impugnación de la negativa ficta mediante juicio contencioso administrativo, la litis está constituida por la instancia o petición inicial, la demanda, contestación a la demanda, ampliación de demanda y la contestación a ésta última. En la demanda debe demostrarse la instancia formulada ante la autoridad respectiva, y la configuración de la negativa ficta; -- mientras que en la contestación de demanda la autoridad deberá dar los motivos y fundamentos en que se sustente. Así en la ampliación de demanda, la parte actora impugnará en concreto la resolución negativa ficta y podrá ofrecer pruebas en contra de la misma y en la contestación a la ampliación la autoridad podrá debatir los argumentos de la actora e incluso también ofrecer pruebas al respecto.

19.- La sentencia en juicio contencioso administrativo podrá reconocer la legalidad de la negativa ficta o declarar la nulidad de la misma, ya sea para efectos de que emita una nueva en los términos de la sentencia o bien, de manera lisa y llana, pero no solo puede ordenar a la autoridad que de contestación a la instancia ya que deberá analizar la cuestión de fondo planteada.

20.- Por virtud de que la falta de contestación a una instancia o petición, es violatoria del derecho de petición y del principio de legalidad de que todo acto de autoridad debe constar por escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento en términos de los artículos 8° y 16 de la Constitución General, la impugnación de la negativa ficta en juicio de amparo concluirá con una sentencia que tenga por efectos solo obligar a la autoridad omisa a contestar la petición, pero no solucionará el planteamiento de fondo. Los mismos efectos tiene la sentencia en juicio contencioso administrativo al impugnarse la falta de contestación.

21.- La impugnación de la negativa ficta en la vía de recurso administrativo puede traer consigo nueva mente la ineficacia de que el interesado no obtenga res puesta, dado que se plantea ante la propia administra ción y aun cuando obtuyese respuesta, normalmente en la práctica el interesado obtiene respuesta desfavorable que lo obligan a acudir al juicio contencioso administrativo que es el medio más eficaz y eficiente ya que ante los Tribunales Administrativos no solo obtiene la respuesta sino también solución al planteamiento de fondo.

22.- Resulta innecesario que en los ordenamientos legales que establecen la competencia para conocer de la impugnación de la negativa ficta, se mencione por separado, ya que como ha quedado demostrado tal figura jurídica tiene el carácter de resolución solo que de carácter tácito, por lo que en todo caso, basta que en las disposiciones sustantivas, se considere el derecho que tiene todo peticionario a considerar en ese sentido la falta de contestación de la autoridad para que pueda intentar el medio de defensa legal procedente.

23.- En virtud del derecho que tienen los peticionarios de considerar la falta de contestación a su instancia, bien sea como silencio administrativo o resolución negativa ficta, es conveniente que a efecto de salvaguardar la legalidad del derecho de petición por parte de Tribunales Administrativos, se comprenda en los ordenamientos legales que rigen a estos, la competencia de conocer de los juicios en que se impugne la falta de contestación a instancias formuladas ante autoridades administrativas, independientemente de la negativa ficta, y no obstante que desde luego esa falta de contestación pueda ser impugnada por el peticionario en la vía del amparo.

24.- En el caso de la Ley del Tribunal de lo -
Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es con-
veniente que a fin de lograr una mas pronta y eficaz so-
lución de los juicios en que se impugne una negativa -
ficta, se reformen o adicione los artículos 43 y 54 de
la citada Ley, comprendiendo los casos en que procede -
ampliar la demanda como serían, cuando se impugne una -
negativa ficta como también un acto de notificación o -
el acto del que derive el impugnado, que son actos que-
conoce el administrado hasta que la autoridad produce-
su contestación a la demanda, así como también fijar -
los plazos para formular la ampliación que sería de -
quince días hábiles contados desde aquél en que surta -
sus efectos la notificación del acuerdo que tuvo por -
contestada la demanda y desde luego también quince días
hábiles para que la autoridad de contestación a la am-
pliación de la demanda.

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

ACOSTA ROMERO MIGUEL
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA.
MEXICO, 1986.

ARGAÑARAZ J. MANUEL
TRATADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1955.

BURGOA ORIGUELA IGNACIO
EL JUICIO DE AMPARO
EDICION VIGESIMA TERCERA
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1986.

BURGOA ORIGUELA IGNACIO
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES
VIGESIMAPRIMERA EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1988.

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO
DERECHO PROCESAL FISCAL
SEGUNDA EDICION
EDITORIAL CARDENAS. MEXICO, 1975.

COYTURE EDUARDO J.
FUNDAMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL
TERCERA EDICION
EDITORA NACIONAL
MEXICO, 1981.

DE PINA RAFAEL
DICCIONARIO DE DERECHO
NOVENA EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1980.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL
PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION
DEL LUNES 31 DE AGOSTO DE 1936.

FLORES ZAVALA ERNESTO
ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. LOS IMPUESTOS
DECIMA OCTAVA EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO,

FRAGA GABINO
DERECHO ADMINISTRATIVO
EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1987.

GOMEZ LARA CIPRIANO
TEORIA GENERAL DE PROCESO
SEGUNDA EDICION
TEXTOS UNIVERSITARIOS. UNAM
MEXICO, 1981.

MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO
INSTITUTO ESPECIALIZACION JUDICIAL
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
PRIMERA EDICION
EDITORIAL TEMIS
MEXICO, 1988.

LARES TEODORO
LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL UNAM
MEXICO, 1978.

MARIA DIEZ MANUEL
EL ACTO ADMINISTRATIVO
SEGUNDA EDICION
TIPOGRAFICA EDITORA ARGENTINA
BUENOS AIRES, 1961.

MARIA DIEZ MANUEL
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO
EDICION
EDITORIAL PLUS ULTRA
BUENOS AIRES ARGENTINA, 1980.

MERKL ADOLFO
TEORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL NACIONAL MEXICO 1975.

MEZDOZA VERA BLANCA ALICIA
LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
Y EL RECURSO DE QUEJA
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS, VOL. VIII MEXICO, 1985.

MONTIEL Y DUARTE ISIDRO
ESTUDIO SOBRE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES
CUARTA EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1983.

MARTINEZ DE LA SERNA JUAN ANTONIO
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
PRIMERA EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1983.

NAVA NEGRETE ALFONSO
DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1959.

NAVA NEGRETE ALFONSO
LEGISLACION COMPARADA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PRIMERA EDICION
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
MEXICO, 1987.

OLIVERA TORO JORGE
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO
QUINTA EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1988.

RODRIGUEZ LOBATO RAUL
DERECHO FISCAL
SEGUNDA EDICION
COLECCION DE TEXTOS JURIDICOS UNIVERSITARIOS
EDITORIAL HARLA
MEXICO, 1987.

SANCHEZ LEON GREGORIO
DERECHO FISCAL MEXICANO
QUINTA EDICION
EDITORIAL CARDENAS
MEXICO, 1980.

SAYAGUEZ LASO ENRIQUE
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I
CUARTA EDICION
IMPRESO EN TALLERES GRAFICOS BARREIRO Y RAMOS, S.A.
MONTEVIDEO, 1974.

SERRA ROJAS ANDRES
DERECHO ADMINISTRATIVO TOMOS I Y II
PRIMERA EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1983.

SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA
DERECHO FINANCIERO MEXICANO
DECIMOCUARTA EDICION
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1986.

TENA PAMÍPEZ FELIPE
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1983.

VILLEGAS BASAVILBASO
DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I
EDITORIAL TIPOGRAFICA ARGENTINA, S.A.
BUENOS AIRES ARGENTINA, 1980.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
1917.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
1990.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
1991.

Ley de Amparo.
1991.

Código Fiscal de la Federación.
1991.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
1991.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del
Distrito Federal.
1991.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Fe-
deral.

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia definida 1917-1985 de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación. Apéndice del Semanario Ju-
dicial de la Federación.

Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación -
45 años al Servicio de México.

Jurisprudencial del Tribunal de lo Contencioso Admi-
nistrativo del Distrito Federal.