

2 881309
2ej



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES

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

**CONFIGURACION, IMPUGNACION, ASPEC-
TOS PROCESALES Y EFECTOS DE UNA
RESOLUCION NEGATIVA FICTA ANTE EL
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA DOLORES ARENAS FLORES

DIRECTOR DE LA TESIS:

**LIC. JUAN FERNANDO MARTINEZ DE LA VEGA
ASESOR: LIC. JUAN MANUEL SALAS MORENO**



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 .

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.	
LA CONFIGURACION DE UNA RESOLUCION NEGATIVA- FICTA.....	5
Palabras Liminares.....	5
1.1. Organos que integran la Administraci6n- Pública.....	7
1.2. Acto Administrativo.....	11
1.2.1. Elementos.....	18
1.2.2. Recursos.....	23
1.3. Interrelaci6n de los artículos 8°, 14,- 16 Constitucionales.....	27
1.3.1. Diferencias entre derecho de petici6n y negativa ficta.....	37
1.3.2. Criterios que sustenta la Suprema Cor- te de Justicia de la Naci6n.....	42
1.3.3. Evoluci6n de la Negativa Ficta.....	49
1.4. Configuraci6n de una resoluci6n negati- va ficta.....	51
1.5. Elementos de la negativa ficta.....	55
1.6. Efectos del silencio de la autoridad...	58

CAPITULO II.

IMPUGNACION DE LA NEGATIVA FICTA EN EL CON-- TENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	50
2.1. Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos.....	61
2.1.1. Artículo 104 fracción I, párrafo se-- gundo.....	61
2.1.2. Artículo 73 fracción XXIX inciso H) - Artículo 104 fracción I inciso B).....	64
2.2. El Contencioso Administrativo.....	66
2.2.1. La Ley de Justicia Fiscal.....	81
2.2.2. Elementos.....	89
2.3. Etapas del Procedimiento Contencioso Ad-- ministrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.....	112
2.3.1. De Iniciación.....	112
2.3.2. De Desarrollo.....	113
2.3.3. De Terminación.....	114
2.4. Concepto de Ley de Justicia Administra-- tiva.....	116
2.4.1. La Negativa Ficta bajo este concepto.	125

CAPITULO III.

ASPECTOS PROCESALES DE LA IMPUGNACION DE LA-- NEGATIVA FICTA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	127
--	-----

3.1. Iniciación del Proceso.....	128
3.1.1. La demanda de anulación y sus efectos	135
3.1.1.1. La Admisión.....	139
3.1.1.2. El Desechamiento.....	144
3.1.1.3. Recursos en contra del desechamien- to.....	145
3.1.1.4. Posibilidad de impugnar nuevamente- la negativa ficta.....	147
3.2. Desarrollo del Proceso.....	152
3.2.1. Contestación a la demanda y efectos..	162
3.2.2. Desechamiento de la contestación a la demanda.....	166
3.2.3. La ampliación de demanda.....	167
3.2.4. Desechamiento de la ampliación de de- manda.....	171
3.3. La contestación de la ampliación de la- demanda.....	172
3.4. El Sobreseimiento.....	174

CAPITULO IV.

EFFECTOS DELPROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINIS- TRATIVO SOBRE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA..	177
4.1. Efectos jurídico procesales.....	178
4.1.1. Efectos declarativos.....	182

4.1.1.1. La Cosa Juzgada.....	183
4.1.1.2. Extensión de los efectos de la sentencia.....	185
4.1.1.3. Efectos de la Cosa Juzgada.....	198
4.2. Efectos Ejecutivos.....-	200
4.3. Efectos jurídicos materiales.....	201
4.3.1. Idea General.....	206
4.3.2. Efectos Directos.....	211
4.3.3. Efectos Indirectos.....	212

CAPITULO V.

EFFECTOS DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO DIRECTO, INDIRECTO Y EN EL RECURSO DE REVISION RESPECTO DE LA NEGATIVA FICTA.....	214
5.1. Ejecutoria del Juzgado de Distrito en contra de la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sobre la negativa ficta.....	216
5.2. Efectos de la Ejecutoria del Tribunal Colegiado de Circuito sobre la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la negativa ficta.....	230
5.3. El Recurso de Revisión y los efectos de la Ejecutoria del Tribunal Colegiado, respecto de la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sobre la negativa ficta.....	251
CONCLUSIONES.....	266
BIBLIOGRAFIA.....	270
INDICE.....	274

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

La Administración Pública en nuestro país, realiza un sinnúmero de actividades frente al gobernado, estos actos de autoridad, se encuentran subordinados a la Ley.

Es por ello que los actos que ejercitan los funcionarios de las autoridades administrativas, forzosa y necesariamente tienen que estar apoyados en el cumplimiento de la ley, para garantizar a los gobernados, el respeto a la garantía de legalidad, en la cual descansa y debe apoyarse un Estado de Derecho como en el que vivimos.

En una palabra, si los gobernados están sujetos a la ley, también los órganos administrativos se sujetan a la misma.

Sin embargo, no debemos olvidar que la ley o norma jurídica contiene en esencia el interés público.

Son innumerables los casos que conocemos en los cuales la autoridad que representa al poder público, bien sea por error y en ocasiones, la mayoría, por ignorancia de la ley, por incapacidad o bien en forma intencionada, aplican mal una disposición legal en evidente perjuicio del gobernado, y por ello, es preciso que el propio Estado origine la existencia de medios jurí

dicos efectivos que remedien en alguna forma esos males.

Dentro de nuestra legislación y de nuestro sistema jurídico, uno de sus mayores logros, resultó ser, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, órgano declarativo ante el cual el gobernado puede acudir para demandar la anulación de una actuación del Estado, es decir, de un acto jurídico-administrativo contrario a la ley, y que ocasiona perjuicios al particular para que sea corregido dentro del orden jurídico.

El Tribunal Fiscal de la Federación, al que hago referencia, constituye una institución que se ha perfeccionado a través del tiempo y que debe seguir siéndolo, mediante reformas a su Ley Orgánica, para mejorar su funcionamiento.

Los decretos que han modificado, derogado, adicionado y reformado diversos preceptos del Código Fiscal de la Federación y que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, han constituido un avance importante de la presencia, en los foros jurídicos, de la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Despierta mi interés y lo expongo en este trabajo de investigación, la figura jurídica denominada negativa ficta, -- en la cual al particular (como derecho exclusivo del gobernado, -- plasmado en el Código Fiscal de la Federación), se le garantiza -- tener una resolución a una instancia intentada por lo menos transcurridos cuatro meses (días naturales) a partir de la fecha de su-

presentación.

Negativa ficta que constituye una figura compleja pero a la vez efectiva para obtener la anulación de un acto de autoridad que lesiona el interés jurídico del gobernado.

No debe pasar inadvertido que toda instancia dirigida a una autoridad constituye el ejercicio del derecho de petición, garantía individual prevista por el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuyo silencio, bien puede ser subsanado a través de la promoción de un juicio de amparo indirecto, en cuya sentencia se obligue a la autoridad a resolver la instancia, lo cual sin lugar a dudas viene a -- constituir una demora al interés o pretensión jurídica esencial -- del particular.

En efecto, si se obtiene sentencia favorable dictada en el juicio de amparo ya citado, el efecto será que se re--suelva la instancia del particular. Por el contrario, la figura de la negativa ficta es un medio jurídico idóneo que va a resolver ese silencio administrativo de la autoridad, en sentido negativo y que por el solo transcurso del tiempo se configura, respecto del cual, el Tribunal Fiscal de la Federación resolverá en definitiva, luego del procedimiento instaurado en el propio Código-Tributario Federal.

Investigando los criterios sostenidos por el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver los problemas que se le

han presentado, así como los que han sustentado los Tribunales Federales de plena jurisdicción y diversos tratadistas, he logrado - este producto, este trabajo formulado con mucho entusiasmo y también con mucha inexperiencia; pero con esa enorme sed de adquirir conocimientos e iniciarme dentro del maravilloso mundo del derecho tanto fiscal como administrativo y tratar de aportar una idea que no es perfecta; pero que me hace comprender que la figura de la negativa ficta, viene a constituir la realidad de una justicia pronta y expedita, porque la que no tiene estas características, no es justicia.

C A P I T U L O I

**LA CONFIGURACION DE UNA RESOLUCION
NEGATIVA FICTA.**

PALABRAS LIMINARES.

La organización institucionalizada de los asuntos - públicos ha existido, como fenómeno, desde los orígenes mismos de los grandes conglomerados humanos. 1/, ya que éstos para poder -- subsistir, siempre han requerido de algún tipo de estructura orgánica y funcional, así como de los procedimientos y recursos necesarios para instrumentar las políticas o directrices de aquellos órganos que dirigen al Estado, pues no debe olvidarse que un Estado es una sociedad disciplinada o unificada por un gobierno y por sus leyes. 2/

Ante este sentido amplio, cabría definir a la Administración Pública como el sistema dinámico - integrado por normas objetivas, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales, a través del cual se ejecutan las decisiones de quienes gobiernan una - comunidad políticamente organizada.

La actividad administrativa pública constituye, hoy en día, en su estudio una carrera especializada en la mayoría de - las universidades del mundo, donde el término Administración Pública se utiliza para referirse a una gran diversidad de actividades-

1.- JACOBI, HENRI.- "La Burocratización del Mundo". México. Siglo XXI, 1971, pp. 9-33.

2.- LOPEZ ROSADO, FELIPE.- "Introducción a la Sociología". Séptima Edición.- Editorial Porrúa, S.A. 1957. p. 50.

que se generan y desarrollan en la vida de los modernos Estados de Derecho.

Desde un punto de vista formal, la Administración Pública, es el organismo público que del poder político tiene competencia y medios necesarios para satisfacer los intereses generales. Desde un punto de vista material, su actividad considerada en problemas de gestión y existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos similares como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. 3/

La función administrativa impone la necesidad de -- crear diversos órganos que tienen esferas especiales de competencia y requiere además de personas físicas que ejerciten esa competencia, y realicen actividades en interés del Estado, siendo éste un órgano que constituye una unidad abstracta de carácter permanente.

Observando en esta forma a la Administración Pública considero que debo simplificarla como un sistema administrativo que estará integrado por:

a). Un ambiente socioeconómico compuesto por relaciones entre grupos o individuos que generan;

b). Un conjunto de demandas, normas y recursos necesarios para que;

c). Ciertos mecanismos de transformación institucionalizados actúen y los conviertan;

d). En bienes o servicios destinados a cumplir las normas y a satisfacer los requerimientos planteados al ente gubernamental, -- por los grupos o individuos que conforman el contexto o ambiente socioeconómico.

Concluyo este inicio del trabajo, manifestando que la actuación del aparato administrativo frente al gobernado, genera consecuencias jurídicas y de hecho, mismas que en todo momento deben estar apegadas a la ley.

1.1. ORGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública en un sentido amplio, se constituye por factores históricos, culturales, sociales, políticos y económicos, mismos que dan vida a una relación entre la ciudadanía y el aparato o sistema administrativo.

Al surgir esta relación, se conforman diversos planteamientos en el ámbito jurídico que dan el punto de partida al -- presente trabajo, ya que en el momento en que el Estado ejerce sus actividades, facultades o decisiones, frente al gobernado, éste al

considerar que se afecta su interés jurídico, da pauta a que naz-- can un sinnúmero de conflictos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-- canos, crea un orden y un marco jurídico denominado Administración Pública; le otorga, asimismo, legitimidad y competencia formal a -- cada uno de sus órganos. Debemos recordar que en todo Estado de -- Derecho, la Administración Pública sólo debe actuar dentro del de-- recho y dentro del estricto marco de facultades que señala expresa-- mente la Constitución y las disposiciones que de ella emanan, a di-- ferencia de lo que acontece en la esfera de los particulares, a -- quienes la ley, implícitamente, les autoriza a hacer todo aquello-- que no les prohíbe de manera expresa. 4/

El orden jurídico, entonces, se sustenta en la Cons-- titución como norma suprema, viene a ser la base de una pirámide -- jurídica, de la cual se apoyan todas las demás leyes y normas. Y, en ella, se establecen las distintas facultades de los órganos Le-- gislativo, Ejecutivo y Judicial y sus correspondientes ámbitos de-- aplicación.

Por tanto, resulta incuestionable que el derecho ad-- ministrativo se desprende y se subordina a la Constitución, se in--

tegra por y a partir de las leyes orgánicas de los poderes Legislativo, Judicial y de la Administración Pública Federal, disposiciones, mediante los cuales actúan dichos poderes. En el caso específico, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta distribuye las competencias de las dependencias directas del Ejecutivo, 5/ y a través de sus Reglamentos Interiores se establece cada una de sus funciones.

Así, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se previene que el despacho y resolución de los asuntos en estas dependencias corresponderá originalmente a los Titulares de las mismas, pero que para la mejor organización del trabajo, -- los titulares de cada Secretaría pueden delegar en funcionarios subalternos, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que -- por la Ley o por disposiciones del Reglamento Interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos Titulares (art. 16). -- Es de hacer notar, que la ley es la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros funcionarios, lo cual equivale a -- que sea la propia ley, el origen y fundamento de la competencia delegada.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administra-

ción Pública Federal, establece que el Ejecutivo Federal, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, contará con las siguientes dependencias:

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

Es necesario señalar, por otra parte, que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, -- las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.

Sentado lo anterior, no debemos olvidar que la Administración Pública debe tener estabilidad y ser dinámica en su oportunidad. Podemos decir, que la primera, se constituye cuando -- los principios generales que se sustentan en la Ley Orgánica suelen durar períodos más o menos largos y la ley en sí misma cambia relativamente poco o muy lentamente en el tiempo. En cambio, hablamos de dinámica, cuando los Reglamentos Interiores de cada dependencia son transformados o sufren revisiones de importancia, en las que se definen estructuras, facultades o modalidades de acción de sus distintos órganos básicos.

1.2. ACTO ADMINISTRATIVO.

A partir de la Constitución, las demás leyes tienen una jerarquía subordinada, surgiendo entonces las leyes orgánicas de los poderes a los que ya hice mención. Sin embargo, existen -- leyes reguladoras de la Administración Pública Federal, como son -- a manera de ejemplo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto --

Público Federal; Ley General de Deuda Pública; Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, - entre otras, eminentemente encaminadas a controlar la actuación de las diversas dependencias en el uso de los recursos económicos que se les asignan.

También existen leyes sustantivas orientadas a regular los diferentes sectores operativos específicos de la Administración Pública y las leyes adjetivas que van a marcar los procedimientos administrativos que surgen cuando las dependencias hacen ejercicio de sus facultades establecidas.

Ahora bien, para comenzar a adentrarme en el objeto del tema de trabajo, recordaré que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con las dependencias que ya indiqué en el punto anterior, lo que deviene de la facultad reglamentaria que se otorga al Ejecutivo Federal a través del artículo 89 fracción I, Constitucional, dado que el Ejecutivo Federal puede emitir reglamentos, acuerdos, decretos y ordenes, por medio de los cuales se detalla y particulariza el número, la denominación y las responsabilidades de las diferentes unidades administrativas de nivel secundario, las modalidades de coordinación y comunicación y los procedimientos y trámites a ellas asignados.

Por tanto, al surgir a la vida jurídica una dependencia del Ejecutivo Federal, nacen las disposiciones técnicas y -

jurídico-administrativas internas de cada entidad que suelen adoptar la forma de Reglamentos, Manuales de Organización Lineamientos Circulares, Oficios e instructivos que van a regular cada una de sus actividades como autoridad ante los gobernados. La actuación de esta dependencia en lo particular, constituye en esencia el acto administrativo.

Esquematisando lo anterior paso a formar la siguiente pirámide:

(GRAFICA A)

ACTO ADMINISTRATIVO

Disposiciones, manuales, oficios.-
circulares, instructivos y lineamientos
de las dependencias.

Reglamentos, acuerdos, decretos, ordenes, lineamientos presidenciales, planes y programas de gobierno.

LEYES SUSTANTIVAS

LEYES ADJETIVAS

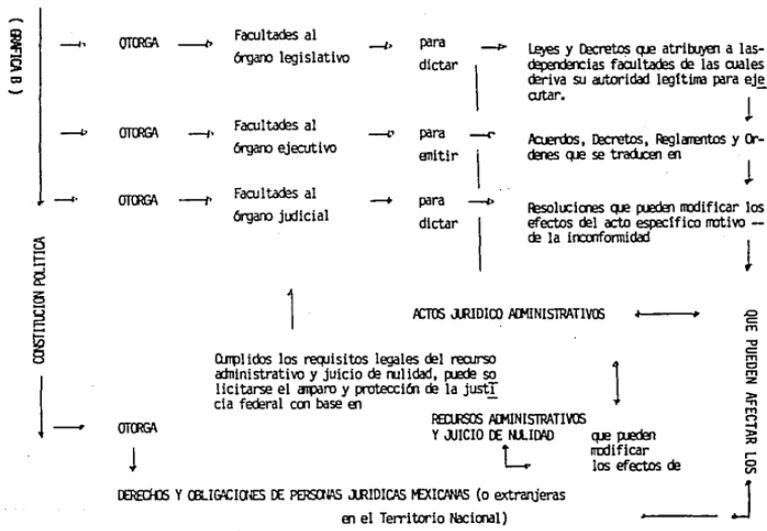
LEYES ORGANICAS DE LOS PODERES EJECUTIVO,

LEGISLATIVO Y JUDICIAL.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Y asimismo, tenemos el esquema del marco jurídico - que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(GRAFICA B)



Aquí surge, pues, un problema consistente en determinar que debe entenderse por acto administrativo. Es difícil precisarlo porque no hay una teoría o un concepto del mismo que no tenga opositores. La actividad administrativa se presenta en el momento en que el órgano se encuentra formalmente establecido y dada la dinámica de sus funciones, es obvio que atreverse a dar un concepto o una definición que abarque toda la gama de actividades que tiene encomendadas o que realiza el órgano a quien se le otorga la función de autoridad, sería en realidad imposible señalarlo en forma concreta, amén de que, el concepto de acto administrativo va cambiando con el tiempo y se hace más extenso, respecto del concepto que se tenía hace medio siglo o hace diez años.

Entonces, resulta indispensable dejar asentado, por lo menos subjetivamente, y desde un particular punto de opinión - - que puede ser mejorado por una investigación más profunda -, que el acto administrativo, es la conducta que toda autoridad competente emite debiendo estar fundado y motivado, apoyándose en una norma secundaria vigente que rige la relación entre los órganos de la Administración Pública Federal y los Gobernados.

Las funciones del Estado, se realizan por medio de - - actos de distinta naturaleza; unos que producen consecuencias jurídicas y otros, que producen consecuencias de hecho.

Por tanto, lo enfocaré por así requerirlo mi tema en estudio, al acto jurídico, mismo que es un acto de voluntades cuyo-

objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.

Es menester, saber que desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, éstas pueden dividirse en:

- 1).- Actos constituídos por una voluntad única; y,
- 2).- Actos formados por el concurso de varias voluntades.

Partiendo de la relación existente entre la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en:

a).- El acto obligatorio, que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. Aquí la Ley determina exactamente la autoridad competente para actuar, si ésta debe hacerlo y cómo, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa, a modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones, según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

Lo anterior es lo que la Jurisprudencia y doctrina de los Estados Unidos de Norteamérica llama actos ministeriales.

b).- El acto discrecional, tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento obrar o cómo debe hacerlo, o el contenido que va a dar a su actuación. De este modo, cuando la Ley --

use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional, dichas facultades se refieren más que a la realización del acto en su integridad, solamente a algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto.

Para efectos de este trabajo, debo señalar que dentro de su respectiva esfera de competencia o atribuciones, cada órgano de la Administración Pública, ordena, ejecuta o modifica actos administrativos, éstos actos producen efectos, que pueden alterar la esfera de interés particular de los gobernados e incluso de otras autoridades.

Finalmente, en cuanto a este punto de análisis, haré mención a lo que señala el tratadista Manuel María Diez, "es recién en el repertorio de Merlin, que en 1812 publicó la 4a. Edición del Gullot, donde aparece por primera vez la voz acto administrativo, - que define como una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de administración que tiene relación con sus funciones". 6 /

Asimismo, a lo que señala el investigador Santofimio:

"Por tanto el acto administrativo debe entenderse en

6.- DIEZ, MANUEL MARIA.- "ACTOS ADMINISTRATIVOS" en Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina, Tomo I. p.p. 327-355.

aquella actuación de la Administración que se caracteriza en una manifestación unilateral de órganos públicos o privados en ejercicio de funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos-jurídicos." 7/

Concluyo en el sentido de que todo acto administrativo es aquél que emana de un órgano administrativo en el cumplimiento de sus funciones.

1.2.1. ELEMENTOS.

Todo acto administrativo que nace a la vida jurídica dentro del marco de legalidad debe reunir los requisitos esenciales de fundamentación y motivación estrechamente vinculados, pues la -- falta de materialización de uno de éstos afectará su eficacia y validez.

En la inteligencia de que los elementos esenciales de la existencia y validez del acto administrativo lo son: el sujeto activo; el sujeto pasivo. Como elementos externos del acto administrativo. También tenemos, la competencia; la voluntad; las formalidades; el objeto; el motivo, y, la finalidad.

7.- SANTOFIMIO G. JAIME ORLANDO.- "Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia y validez".- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Pág. 34.

Brevemente expondré cada uno de ellos.

En toda relación de actuación administrativa y de emisión de un acto administrativo intervienen dos sujetos de derecho, aquél que cumple las funciones administrativas y aquél a quien se dirigen las manifestaciones de la autoridad administrativa.

A).- SUJETO ACTIVO.

Eminentemente el creador del acto administrativo, órg que en ejercicio de la personalidad jurídica del Estado y de sus fa cultades conferidas, promueve y ejecuta el llamado acto administrativo.

El tratadista Gabino Fraga, señala, "El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal." 8/

Este sujeto activo debe reunir dos características - esenciales que son la competencia y la voluntad.

El acto administrativo, es legal, válido, eficaz y - legítimo cuando el órgano que ejerce funciones administrativas, actúe dentro de los lineamientos o hipótesis de la norma que le asigna tales facultades, norma que debe ser anterior al acto que se pretende ejecutar.

La competencia no es absoluta sino limitada pues además de facilitar al funcionario su ejercicio, debe garantizar al ad ministrado o gobernado, la seguridad de salvaguardar su vida, honra y bienes. Tratándose de la función administrativa, la competencia - de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, - es sinónimo de capacidad, en cuanto aquella es la aptitud que otorga la Constitución, la Ley o el Reglamento al ente administrativo, - para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad. 9 /

La doctrina delimita la capacidad de actuación de un ente administrativo en razón del grado, la materia, del territorio- y del tiempo; la primera se constituye respecto del órgano de la Ad ministración Pública en razón del lugar que ocupa dentro de la es- - tructura de la administración; en una palabra, su jerarquía; la se- - gunda se refiere en razón de la clase o funciones que de acuerdo a- - las normas legales debe cumplir la entidad; el tercero hace referen- - cia al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo - - ejerce las funciones que le corresponden y el último, es la vigen- - cia temporal que tiene un organismo administrativo para emitir de- - terminados actos.

En cuanto a la voluntad, ésta se constituye por una-

9- SANTOFIMIO G. JAIME ORLANDO. Op. cita. p. 44.

declaración unilateral de la administración que produce efectos jurídicos determinados que pueden crear una situación jurídica individual o general, o bien, aplicar a un sujeto de derecho una situación jurídica general. 10 /

B) SUJETO PASIVO:

El sujeto pasivo en nuestro sistema de derecho, lo constituye el gobernado, sobre el cual recaen los efectos del acto de autoridad alterando en esta forma la relación jurídica que lo vincula a la administración pública, siendo en esencia una persona física o una persona moral e incluso entidades de la propia administración, que tengan personalidad jurídica propia, sin dejar fuera a los extranjeros que por diversos motivos son sujetos de esos actos administrativos.

OBJETO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El objeto del acto administrativo se sostiene en la materialización de la función de una autoridad de la Administración Pública, mismo que debe ser lícito, posible y existente, adecuado al campo de acción de las autoridades. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido jurisprudencia. 11 /, misma que se ñala:

10.- BREMER-CARIAS, ALLAN R. "Ley Orgánica del Procedimiento Administrativo y el Contencioso-Administrativo". En el Procedimiento Administrativo, Archivo de Derecho Público y Ciencia de la Administración, Caracas. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Público. Vol. IV. 1980, 1981. p. 209.

11.- Apéndice de jurisprudencia 1975, 8a. parte, Pleno y Salas Tesis 53.p.98.

AUTORIDADES.- Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite.

En el objeto encontramos esencialmente el contenido sobre el que actúa la administración.

MOTIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El motivo determina la realización o emisión de un acto administrativo; lo constituyen las circunstancias de hecho o de derecho, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para estructurar la decisión administrativa.

Existe un antecedente que provoca el motivo del acto ésto se da cuando existe previa y realmente una situación administrativa, es decir, un acto administrativo estará legalmente motivado, cuando se ha comprobado la existencia objetiva de los antecedentes previstos por la ley y ellos son suficientes para provocar el acto realizado.

El motivo debe ser susceptible de comprobación al efectuarse la revisión judicial o administrativa del acto.

Los motivos son, los antecedentes de hecho o de derecho que estimulan la actuación de las autoridades.

FINALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto administrativo debe perseguir un fin determinado y en él, encontramos las metas que debe lograr la Administración Pública con su actividad y que no puede ser otro que la satisfacción de los intereses públicos, resumiendo que "los órganos de la administración deben cumplir sus actividades, procurando al-

canzar ciertos objetivos que, cualquiera que sean siempre habrán de estar de acuerdo con el interés público....12 /

FORMALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Lo constituyen el procedimiento o trámite legales pa ra emitir el acto y todos aquellos requisitos que han de observarse para su emisión.

El elemento externo que integra el acto administrativo es la forma, ya que comprende todos los requisitos de carácter - extrínseco, que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa. Es generalmente una solemnidad, principalmente para la existencia del acto, es decir constituye una garantía de la regularidad de la actuación administrativa.

Las formalidades, constituyen, con la determinación-precisa de la competencia, la principal condición del orden y de la moderación en el ejercicio del poder Administrativo. 13/

1.2.2. RECURSOS

Ya señalé que dentro de su respectiva esfera de competencia o atribuciones, cada órgano de la administración pública -

12.-ESCALA HECTOR JORGE.- "Tratado General de Procedimiento Administrativo" Buenos Aires. Ediciones Depalma 1975.p.55.

13.- HAURIUO MAURICE. "Precis de Croit Administratif Et De Croit Public" 10a. Edicion. Paris 1921.

ordena, ejecuta o modifica actos jurídico-administrativos y que estos actos, producen efectos que pueden alterar la esfera de interés de los particulares o de otras autoridades.

En esa virtud, cualquier persona o autoridad que considere lesionados sus derechos, puede inconformarse por medio del - recurso administrativo apropiado y buscar así la modificación de -- los efectos del acto administrativo que considera inadecuado. De - no lograrlo, y una vez cumplidos los requisitos legales del recurso administrativo puede, en el caso de México, acudir ante el Tribu--nal Fiscal de la Federación, el cual por medio de resoluciones de--clarativas (de validez, nulidad o nulidad para ciertos efectos) re- visará para confirmar o modificar los efectos del acto administrati- vo y si ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no se logra el objetivo primordial, el afectado podrá solicitar el amparo y protec--ción de la justicia federal - Organo Judicial de plena jurisdicción, el cual, por medio de resoluciones individualizadas (amparos), establecerá la palabra definitiva en cuanto al acto administrativo.

Este sistema, pretende garantizar la legalidad y la-constitucionalidad, de los actos de las autoridades gubernamentales que forman parte de la Administración Pública frente a los adminis- trados.

Abundando al respecto, la actividad administrativa - se desenvuelve en una serie de actos y hechos jurídicos, en los que se va a concretar el cumplimiento de sus atribuciones, siendo que -

el actuar de la administración casi siempre es coincidente con los intereses de los gobernados, pero cuando esto no sucede así, el interés de los particulares y de la administración pública contiene un conflicto entre sí, de donde nace la interposición de los medios de defensa.

La defensa de los gobernados frente a la administración pública mediante los recursos administrativos, no solamente -- constituye una garantía para el gobernado, sino también propicia, -- en el mayor de los casos, el buen funcionamiento de la propia administración pública, "la interposición del recurso contra un acto de autoridad por el particular afectado, es una colaboración para la -- eficacia administrativa, entre el administrado y la administración" 14/. Por lo que es, en sí mismo considerado, un medio de control del gobernado, que contribuye no sólo a procurar la juricidad de -- los actos administrativos, sino también al respeto de la seguridad jurídica.

La oposición contra una decisión de autoridad que -- constituye la esencia de un recurso administrativo, viene a conformar una autotutela de la Administración, porque el Estado de Derecho juzgando el interés público, otorga al afectado, el derecho de-

14.- FIORINI A. BARTOLOME. "Teoría de la Justicia Administrativa. - Buenos Aires, 1944, p. 169.

salvaguardar su interés jurídico y en mérito de esa actuación, puede adoptar cualquiera de las siguientes medidas: a) revocar; b) anular; c) reformar; d) modificar cualquier acto administrativo ya sea, - 1.- De oficio (autorevisión) o, 2.- A petición de parte (denuncia).

Por tanto, la autotutela de la Administración está - destinada y se dirige primordialmente a garantizar la eficacia de - la administración. La regularidad y el autocontrol de sus actos -- por medio de una relación jerárquica que va de las autoridades sup - riores respecto de las inferiores cuando estime que el acto contiene vicios que lo hacen ilegal. 15/

Para el tema que me interesa, si bien los recursos - administrativos constituyen, en principio, un medio eficaz de defen - sa, que los gobernados tienen en contra de los actos de la autori-- dad que consideran ilegales, la realidad de esta eficacia no se logra plenamente, porque como regla general, se exige que ese recurso se agote previamente al juicio de nulidad, existiendo excepciones - que hacen optativo al recurso administrativo.

Es por ello, que si la autoridad administrativa, encargada de resolver el recurso planteado, no tiene las caracterís-- ticas de agilidad, objetividad y de no buscar vericuetos para lo-

15.- CARRILLO FLORES ANTONIO. "La Justicia Federal y la Administración Pública. México 1973. p. 105 y 107.

grar la emisión de una resolución ajustada a derecho, resulta que, como efecto, no tendrá el reconocimiento y la confianza del administrado, para la solución de los problemas contencioso-administrativos.

Para concluir este punto de estudio, partiendo de la base de que la autoridad administrativa está obligada a examinar su acto cuando así lo establezca la ley o reglamento respectivo, y emitir uno nuevo que lo substituya, gracias al derecho subjetivo del particular que lo hizo valer ante la propia Administración, encuentro de nueva cuenta, el elemento esencial del acto administrativo, constituido por la legalidad del acto que es consagrado por la Constitución, por tanto, la revisión del actuar administrativo debe mirar, invariablemente, a la satisfacción del interés público.

1.3. INTERRELACION DE LOS ARTICULOS 8º, 14 Y 16 - - CONSTITUCIONALES.

Los artículos 8º, 14 y 16 Constitucionales guardan una estrecha vinculación y para efectos, del presente trabajo relacionado con la materia administrativa, haré una breve exposición de su contenido esencial.

Como primer punto de exposición, pasaré a transcribir el texto vigente de los artículos citados:

Art. 8º- Los funcionarios y empleados públicos regpetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que está se formule por escrito, de manera pací

fica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, si no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas -- por declaración, bajo protesta de persona digna, defé o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad -

judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir la, en acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practica la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circula por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

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

Del contenido de los artículos transcritos, descubro que toda autoridad tiene la obligación de emitir un acuerdo -- respecto del escrito o instancia que le fue presentado y que deber ser hecho del conocimiento del peticionario en breve término.

Asimismo que la garantía de audiencia debe cumplir con las formalidades y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Finalmente, la garantía de seguridad jurídica, consiste en que todo acto de molestia dirigido al particular debe ser

escrito, emitido por autoridad competente y que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Existe por lo tanto interrelación entre los artículos constitucionales que se comentan porque la especial tutela constitucional del derecho de petición se protege de manera directa por el artículo 8° constitucional, que obliga a las autoridades a dar contestación de manera invariable y por escrito, en breve término, a toda solicitud que se le formule en forma pacífica, respetuosa y también por escrito; de lo que se sigue que tal contestación debe producirse sin mayores presupuestos o exigencias legales que los que existan. Por una parte, una petición producida de manera respetuosa y pacífica, y que ésta se formule por escrito (requisito de mera forma) para que la autoridad quede obligada, desde luego, a la citada contestación y en los términos señalados por el artículo constitucional en comento, de tal forma que la protección constitucional al precitado derecho se da de manera directa e inmediata, y que esta respuesta, además de cumplir con las formalidades del procedimiento, atento a las leyes expedidas con anterioridad, también sea emitido por autoridad competente y se funde y motive esa actuación.

EN EL INFORME DE LABORES RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. CARLOS DEL RIO RODRIGUEZ, AL TERMINAR EL AÑO DE 1986, TERCERA PARTE, TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Pág. 144, se establece que:

DERECHOS DE PETICION.- El artículo 8° constitucional protege en principio la garantía de seguridad legal de los ciudadanos relativa a que sus peticiones serán resueltas, pero ello incluye también la protección del derecho de los particulares a ser informados del estado que guardan sus instancias cuando éstas deban sujetarse a un trámite prolongado, pues el precepto constitucional que se analiza, expresamente establece que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Amparo en revisión 1324/85. Christian Dior, S. de R. L. 16 de enero de 1986. Unanimidad de votos. - Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Antonio Meza Alarcón.

EN EL MISMO INFORME CITADO, TERCERA PARTE, TRIBUNAL

LES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Pág. 147, TAMBIEN SE SEÑALA:

DERECHO DE PETICION.- Aún cuando la estimación del Juez a quo acerca de que, dada la naturaleza de la solicitud de la quejosa la responsable tuvo tiempo en exceso para contestarla, resulte en apariencia subjetiva está sin embargo apoyada en el reiterado criterio de los Tribunales Federales en el sentido de que el breve tiempo a que se refiere el artículo 8° Constitucional para que las autoridades den contestación a las solicitudes de los particulares no debe en ningún caso exceder de 4 meses; y, sin la especie la responsable considera que dicho término no es suficiente para el trámite legal de la solicitud de la quejosa hasta su resolución total, ello no exige a la autoridad de la obligación que le impone el artículo 8° constitucional que se comenta, de emitir un acuerdo en el que se le haga saber al interesado el estado de sus solicitudes para que aquél se encuentre en posibilidad de promover como a su interés convenga.

Amparo en revisión 1324/85. Christian Dior, S. de R. L. 16 de enero de 1986. Unanimidad de votos. - Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Antonio Meza Alarcón.

De lo anterior, tengo las bases en que se susten-

ta, en esencia, el derecho de petición.

Por cuanto corresponde a las llamadas garantías de - audiencia y de seguridad jurídica, ésta última traducida a los requisitos de debida fundamentación y motivación, considero pertinente señalar al respecto, las tesis que se sustentan por el Poder Judicial Federal.

EN EL INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. MARIO G. REBOLLEDO F. AL TERMINAR EL AÑO DE 1982, SEGUNDA PARTE, SEGUNDA SALA. PAG. 89, SE - ESTABLECE:

AUDIENCIA, GARANTIA DE SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA AD MINISTRATIVA.- En materia administrativa en general, y especialmente en materia agraria, la garantía de - audiencia que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los Tribunales establecidos sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere - conveniente en defensa de sus intereses, aún cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía, - basta que sea consagrada en la Constitución General de la República.

Amparo en revisión 2372/81.- Higinio Alcázar Gutiérrez y otro.- 5 de noviembre de 1981.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Eduardo Langle Martínez Secretaria: Ma. del Carmen Torres Medina de González.

Precedente:

Amparo en revisión 3372/73.- Carmen Gómez de Mendoza.- 14 de marzo de 1974.- 5 votos.- Ponente: - Carlos del Río Rodríguez.- Secretario: Guillermo I. Ortíz Mayagoitia.

EN EL DIVERSO INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE-

JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. JORGE INARRITU Y RAMIREZ DE AGUILAR AL TERMINAR EL AÑO DE 1983, TERCERA PARTE, - TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Pag. 29, SE SOSTIENE:

5

AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUN TRATANDOSE EN MATERIA TRIBUTARIA, SI NO ESTA DETERMINADO EL CREDITO FISCAL.- Aún cuando sea cierto que en Materia Tributaria no es necesario que las autoridades cumplan con la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional, esa circunstancia no opera en todos los casos, pues es importante señalar que cuando por disposición legal no esté precisado un crédito fiscal, por ser necesario que la autoridad determine la base gravable sobre la cual se debe causar, para lo cual necesita realizar un procedimiento tendiente a dicho fin se debe dar la intervención correspondiente a -- quien pudiese ser el afectado por la misma, para que se encuentre en posibilidad de hacer las objeciones durante ese procedimiento alegando lo que a sus derechos conviniese. En consecuencia cuando la autoridad de la materia, no concede la garantía de previa audiencia, viola ese derecho consagrado en el precepto constitucional aludido.

Amparo en revisión 1831/82.- Teofilo Aguilar -- Rioja.- 13 de abril de 1983.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Lanz Cárdenas.- Secretario: Rigoberto Calleja López.

RESPECTO DE LA GARANTIA DE LEGALIDAD O SEGURIDAD JURIDICA QUE SE TRADUCEN EN LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, ES VISIBLE EN EL INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SEÑOR LICENCIADO ALFONSO GUZMAN NEYRA AL TERMINAR EL AÑO DE 1973. SEGUNDA PARTE. SEGUNDA SALA. PAG. 18.

11

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el

artículo 16 de la Constitución federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Amparo en revisión 8280/67.- Augusto Vallejo -- Olivo.- 24 de junio de 1968.- 5 votos.- Ponente José Rivera Pérez Campos.

Amparo en revisión 9598/67.- Oscar Leonel Velasco Casas. 1° de julio de 1968.- 5 votos.- Ponente: Alberto Orozco Romero.

Amparo en revisión 7258/67.- Comisariado Ejidal del Poblado de San Lorenzo Tezonco, Ixtapalapa, D.F., y otros.- 24 de julio de 1968.- 5 votos.- Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 3713/69.- Elías Chahín.- 20 de febrero de 1970.- 5 votos.- Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 4115/68.- Emeterio Rodríguez Romero y Coags.- 26 de abril de 1971.- 5 votos.- Ponente: Jorge Saracho Alvarez.

COMPLEMENTANDO LO ANTERIOR CON LA TESIS SOBRESALIENTE QUE SE SUSTENTA, INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SEÑOR LICENCIADO EUQUERIO -- GUERRERO LOPEZ AL TERMINAR EL AÑO DE 1975. SEGUNDA PARTE. SEGUNDA-SALA. PAG. 87.

ARTICULOS 16 CONSTITUCIONAL. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS MANDAMIENTOS DE LA AUTORIDAD.- Si la autoridad responsable reconoce que por "fundar" debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado, precisamente por ello se concluye que la resolución reclamada no quedó debidamente fundada, si en ella no se con

tiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho. Y si, por otra parte, la propia autoridad responsable reconoce que por "motivar" debe entenderse el señalamiento a las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado, no puede admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta de que "por razones de interés público el gobierno federal había decidido construir por sí mismo y por sus propios medios el puente a fin de operarlo en forma directa", ya que así la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieran dado lugar al acto reclamado.

Revisión fiscal 45/74.- Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro. 7 de agosto de 1975.- 5 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.- Secretaria: Fausta Moreno Flores.

Precedente:

Amparo en revisión 2248/61.- Puentes Internacionales, S.A. de C.V., - 19 de octubre de 1961.- 5 votos.- Ponente: Rafael Matos Escobedo.- Secretario: Abelardo Vázquez Cruz.

DENTRO DEL CONTENIDO DEL INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SEÑOR LICENCIADO AGUSTIN TELLEZ CRUCES AL TERMINAR EL AÑO DE 1979. SEGUNDA PARTE. SEGUNDA SALA. PAG. 106, SE CONSIDERO QUE:

119

MOTIVACION, CONCEPTO DE LA.- La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto con creto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho - que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Amparo en revisión 766/79.- Comisariado Ejidal del Poblado Emiliano Zapata, Municipio de la Huerta, Jalisco.- 9 de agosto de 1979. Unánim-

dad de 4 votos.- Ponente: Eduardo Langle Martínez.- Secretario: José Luis Gómez Molina.

Precedente:

Amparo en revisión 4862/59.- Pfizer de México,- S.A.- 2 de octubre de 1963.- 5 votos.- Ponente: Pedro Guerrero Martínez.- Secretario: Abelardo Vázquez Cruz.

FINALMENTE EN EL INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. JORGE -- INARRITU Y RAMIREZ DE AGUILAR, AL TERMINAR EL AÑO DE 1983, TERCERA PARTE, TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, Pág. 95,

FUNDAMENTACION. CARACTERISTICAS DEL ACTO DE AUTORIDAD CORRECTAMENTE FUNDADO. FORMALIDAD ESENCIAL DEL ACTO ES EL CARACTER CON QUE LA AUTORIDAD RESPECTIVA LO SUSCRIBE Y EL DISPOSITIVO, ACUERDO O DECRETO QUE LE OTORQUE TAL LEGITIMACION.- Para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: A).- Los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir los supuestos normativos en que encuadra la conducta del gobernado, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos y fracciones. B).- Los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades, para emitir el acto en agravio del gobernado. Ahora bien, siguiendo una secuencia lógica este Tribunal considera, que la citación de los artículos que otorgan competencia, debe realizarse también con toda exactitud, señalándose el inciso, subinciso, y fracción o fracciones que establezcan las facultades que en el caso concreto, la autoridad está ejercitando al emitir el acto de poder en perjuicio del gobernado. En efecto, la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 constitucional, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la citación de los cuerpos legales, preceptos, incisos, subincisos y fracciones de los mismos que se están aplicando al particular en el caso concreto, y no es posible abrigar en la garantía individual comentada, ninguna clase de ambigüedad, o imprecisión, puesto que el objetivo de la misma pri-

mordialmente se constituye por una exacta individualización del acto autoritario, de acuerdo con la conducta realizada por el particular, la aplicación de las leyes a la misma y desde luego, la exacta citación de los preceptos competenciales, que permiten a las autoridades la emisión del acto de poder. Amparo directo 16/83.- Jorge León Rodal Flores.- 12 de julio de 1983.- Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

1.3.1. DIFERENCIAS ENTRE DERECHO DE PETICION Y NEGATIVA FICTA

En apartado anterior de este trabajo de investigación, cuando se analizó la interrelación de los artículos 8º, 14 y 16 Constitucionales, se transcribieron los conceptos de Derecho de Petición, de Garantía de Audiencia y de Garantía de Legalidad, que sustentan el Poder Judicial de la Federación en sus diversas tesis ya transcritas; haré referencia a la forma en que ésta garantía individual, derecho de petición, la concibe el autor Ignacio Burgoa, mismo que manifiesta que se trata de otra garantía específica de libertad, que se conoce con el nombre de derecho de petición, consagrado en el artículo 8º Constitucional. 16/

En páginas anteriores he señalado que el acto de autoridad debe cumplir los requisitos y formalidades que se estable-

16.- BURGOA IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. 18a Edición. México 1984. p. 371

cen en la ley aplicable, en esencia, el derecho de petición, tiene, como elemento propio, la inquietud del gobernado para obtener una respuesta a un planteamiento concreto que se realizó a un funcionario de la Administración Pública Federal, o en su caso, a una dependencia de cualquiera de las Secretarías de Estado que la conforman. No siempre la respuesta que dé, implica la afectación del interés jurídico del gobernado. Para el caso que analizo sólo lo limitaré al aspecto de emisión del acto administrativo debidamente fundado y motivado, que dentro de un régimen de legalidad, cumpla en sus términos, con el objeto primordial de las garantías de Audiencia y de Seguridad Jurídica.

Dentro del Derecho Administrativo y Fiscal cuando se interpone una instancia, en la cual se cuestiona la legalidad de la actuación de la autoridad, existe dentro del Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 37 y 131, la obligación impuesta a las autoridades de dar, en un tiempo que se estima razonable, que es en la actualidad de cuatro meses, una solución real y concreta al planteamiento que se le hizo. Como se verá, en diverso punto de este trabajo, ese derecho, ejercitado por el gobernado, ha evolucionado a través de la promulgación de las diversas reformas que el Código Fiscal de la Federación, ha sufrido en el transcurso del tiempo, incluso, como originalmente se estableció en la Ley de Justicia Fiscal, misma que fue el punto de origen del actual Código Tributario.

En estricto, el término de cuatro meses, que se ha-

determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiera considerarse corto, por las propias autoridades, para resolver el planteamiento que le hace el gobernado, pues el cúmulo de asuntos, que son de su conocimiento, llega a rebasar la capacidad de atención y trabajo que las diversas dependencias tienen a su cargo, a través de los órganos encargados de expresar esa opinión concreta o emitir el acto eminentemente administrativo, porque no se trata de un sólo asunto, sino de todos aquellos que ingresan día con día a su conocimiento; pero también es cierto, que el legislador al sancionar el texto de estos preceptos, como son los que he mencionado; consideró que ese lapso de tiempo es suficiente para formular la re solución definitiva, pues solamente así se cumple con la esencia de la garantía de Seguridad Jurídica, y el afectado, tendrá oportunidad de hacer valer los medios de defensa que estén establecidos en la ley aplicable al caso concreto, expedida con anterioridad al supues to jurídico.

Existen diferencias entre el Derecho de Petición y la Negativa Ficta, para analizar éstas, resulta importante transcribir una tesis sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, que es al tenor siguiente:

NEGATIVA FICTA SU DIFERENCIA FRENTE AL DERECHO DE PETICION EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. - La institución de la negativa ficta que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, no tiene como finalidad obligar a la autoridad omisa a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad, por lo que una vez

configurada, la Sala correspondiente del Tribunal -- Fiscal debe avocarse a resolver el fondo del asunto; declarando en su caso lisa y llanamente la validez o nulidad de esa resolución ficta y no dar a las autoridades demandadas una nueva ocasión para contestar ahora en forma expresa, pues esta figura jurídica no resulta idéntica al derecho de petición establecido por el artículo 8° Constitucional.

Amparo Directo 847/80.- Enrique Tostado Rábago.- 11 de junio de 1981.- Unanimidad de votos.- Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota.- Secretario: Eugenio Jaime-Leyva García.

Entiendo que si se ejercita el Derecho de Petición - ante una autoridad de la Administración Pública Federal y no se obtiene respuesta, el afectado tiene la posibilidad de acudir ante un Juzgado de Distrito, para que una vez seguida la secuela del procedimiento y de obtener un fallo favorable a su interés jurídico, a través de la ejecutoria que se emita, una vez que la misma cause estado, se obligue a la autoridad omisa a resolver en forma expresa y en una segunda oportunidad, el planteamiento concreto que se le hizo.

Por el contrario cuando se habla de una resolución - negativa ficta, de acuerdo al contenido de los artículos 37 y 131 - del Código Fiscal de la Federación, cuyos textos son:

ARTICULO 37.- Las instancias o peticiones que se formulan 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.

ARTICULO 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no exceda de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Descubro, de las anteriores transcripciones, que el afectado por una resolución o acto administrativo tiene dos opciones: la primera, en esperar el tiempo necesario, hasta que se le emita la resolución expresa que se considere definitiva o, la segunda de ellas, entender que ante el silencio de la autoridad, ésta está confirmando el acto en sentido negativo, es decir, que no le asiste la razón al afectado y que el acto original, por ese motivo, sigue lesionando el interés jurídico del afectado.

Obviamente la consecuencia inmediata de la impugnación de esta negativa ficta, que se realiza ante un tribunal de apelación, como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, conlleva un procedimiento especial, en el cual, se van a expresar los fundamentos de hecho y de derecho, en los cuales se apoya precisamente esa negativa ficta, y, en su oportunidad procesal, el Tribunal indicado, resolverá el fondo del asunto en la validez, o en su caso la nulidad de esa resolución ficta, sin dar a las autoridades una nueva oportunidad para emitir en forma expresa la resolución correspondiente.

La figura de la negativa ficta, constituye, por lo-

tanto, una de las garantías que el particular tiene, para que dentro del plazo de ley obtenga la posibilidad de que la autoridad resuelva en definitiva, acerca del acto administrativo que el particular consideró ilegal en su oportunidad.

I.3.2. CRITERIOS QUE SUSTENTA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Con base en la resolución de los distintos planteamientos que sobre Negativa Ficta, fueron conociéndose en el transcurso del tiempo, a raíz de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, y una vez que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en especial su Segunda Sala (Administrativa), tuvieron intervención, han sustentado, entre otras, las siguientes tesis y precedentes, señalando que sólo me concretaré a plasmar en éste apartado a aquellas que considero esenciales y que dieron pauta a establecer en una forma concreta, la definición de una negativa ficta, con sus características esenciales y sus peculiaridades más notorias.

EN EL INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SEÑOR LICENCIADO AGUSTIN TELLEZ -- CRUCES AL TERMINAR EL AÑO DE 1980. TERCERA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PAG. 94. Y PAG. 128, SON VISIBLES LAS TESIS 19 Y 28 QUE SUSTENTAN:

NEGATIVA FICTA, EN LA AMPLIACION DE LA DEMANDA DE, DE BEN COMBATIR LOS FUNDAMENTOS DE LA.- La litis en los juicios fiscales se conforma con los puntos controvertidos de la demanda, la contestación y, en caso de impugnarse una resolución negativa ficta, también con -

los de la ampliación. Por lo tanto, si el promovente no amplía su demanda, o no rebate en ésta los motivos y apoyos jurídicos que tuvo la autoridad administrativa para emitir el acto que se impugna ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no cabe duda de que éste actúa con acierto al reconocer la validez de dicho acto, ya que a tal proceder le obliga el artículo 220 del Código Tributario, conforme al cual se presumen válidos los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa.

Amparo directo 875/73.- José Ortega.- 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos.- Ponente: Juan Gómez Díaz.- Secretario: Raúl Ortíz Estrada.

NEGATIVA FICTA, FUNDAMENTO Y MOTIVACION DE LA.- Tratóndose de una resolución de la indicada naturaleza, el fundamento y la motivación no deben reputarse contenidos en las liquidaciones respectivas, sino en la contestación de la demanda, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación.

Amparo directo 873/79.- Fernando Schutte Gómez.- 15 de mayo de 1980.- Unanimidad de votos.- Ponente: Gilberto Liévana Palma.- Secretario: Enrique Ramón García Vasco.

EN EL MISMO INFORME CITADO, SEGUNDA PARTE. SEGUNDA SA

LA. PAGINA 108, SE SUSTENTA LA TESIS 134 QUE LITERALMENTE SEÑALA:

NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE DEMANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCION DE ESE CARACTER.- Cuando se impugna 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.

Amparo directo 4072/77.- Raúl Cervantes Gaxinia y otro.- 29 de noviembre de 1979.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Jorge Iñárrite.- Secretario: José Javier Aguilar Domínguez.

Precedente:

Amparo directo 1606/75.- Casa Trottnner, S.A.- 29 de enero de 1976. 5 votos.- Ponente: Jorge Iñárrite.- Secretario: Marcos Arturo Nazar Sevilla.

VISIBLES EN EL INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SR. LIC. AGUSTIN TELLEZ - CRUCES AL TERMINAR EL AÑO DE 1981 TERCERA PARTE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PAG. 50 Y PAG. 93, APARECEN LAS TESIS 25 Y 23, Y QUE SON AL TENOR SIGUIENTE:

PETICION, DERECHO DE.- Este Tribunal no encuentra justificación a la pretensión de las autoridades responsables de que se sobresea un juicio de amparo promovido por violación al derecho de petición, no con el argumento de haber dado y la respuesta constitucionalmente obligada para ellas, sino mediante defensas y argumentos que sólo hacen que transcurra aún más tiempo antes de acatar el mandato constitucional. La defensa constitucional aceptable a la violación del artículo 8º, es la demostración de que se ha notificado al quejoso la respuesta a su petición. Lo contrario puede dar la impresión de que las autoridades responsables procuran entorpecer, por vía de litigio, la obtención por el particular de una resolución negativa que dichas autoridades desearían dar, pero que no pueden fundar correctamente en derecho, y que sería más rápidamente anulada por medio de las defensas conducentes si se contesta que si se acude a la evasión de la respuesta como primera providencia. Y los Tribunales se harían partícipes, en alguna forma, de esa posible conducta, si aceptaran que con sutilezas procesales las autoridades se abstengan de dar respuestas rápidas, formales y oportunas, a las peticiones que les son elevadas.

Amparo en revisión 67/81.- Laboratorios Ayerst, S. de R.L.- 18 de junio de 1981.- Unanimidad de votos. Sostiene la misma tesis:

Amparo en revisión 1244/80.- Uriel Manuel Rodríguez Toledo.- 15 de julio de 1981.- Unanimidad de votos.

Precedentes:

Amparo en revisión 351/75.- Motel Atlauco de Turismo Americano, S.A.- 29 de julio de 1975.- Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 257/76.- Enrique Barros Castela zo.- 22 de junio de 1976.- Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 757/77.- Jovita Vázquez de Oroz co.- 11 de enero de 1978.- Unanimidad de votos.

NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA TRATANDOSE DEL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES FISCALES EN LA INSTANCIA DE INCONFORMIDAD.- No se configura la negativa ficta prevista en el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, tratándose del silencio de las autoridades -- fiscales en la instancia de inconformidad contra las actas de auditoría consignada en el artículo 84, fracción VIII, del ordenamiento legal invocado, toda vez que, según lo ha sostenido este Tribunal Colegiado -- (tesis número 1, pág. 83, Informe de 1980), la indicada instancia de inconformidad no tiene el carácter de recurso, pues únicamente constituye una fase dentro del procedimiento de investigación de la situación -- fiscal del causante, mismo que culmina con la resolución que emita la autoridad respectiva y en la cual -- deberá tomarse en cuenta aquella inconformidad.

Amparo en revisión 45/81.- Aceros Maquinados, S.A. 6 de agosto de 1981.- Unanimidad de votos.- Ponente: Juan Gómez Díaz.- Secretaria: Margarita Beatriz Luna Ramos.

EN EL MISMO INFORME, PERO RELATIVO A LA SEGUNDA PARTE, SEGUNDA SALA, PAGINAS 139 140, SE ENCUENTRAN LAS TESIS 171 y -- 172, QUE DICEN:

NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE DEMANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCION DE ESE CARACTER. Cuando se impugna 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.

Amparo directo 2007/80.- Constructora Gys, S.A.- 9 de abril de 1981.- 5 votos.- Ponente: Eduardo Langley Martínez.- Secretaria: Ma. del Carmen Torres Medina.

Precedentes:

Amparo directo 1606/75.- Casa Trottnner, S.A.- 29 - de enero de 1976.- 5 votos.- Ponente: Jorge Iñárritu.- Secretario: Marcos Arturo Nazar Sevilla.

NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCION DE ESE CARACTER Y NO SE AMPLIA LA DEMANDA DE NULIDAD.- Cuando se impugna una negativa ficta, la litis se fija por el escrito de demanda y su contestación, por el escrito de ampliación (cuando se produce) y la contestación a éste, y es evidente que cuando dicha ampliación no se produce la litis se determina únicamente con la demanda inicial y su contestación. Aunque es cierto que no es obligación ineludible ampliar la demanda, si es una obligación condicionada, de manera que si el actor desea que en la litis quede comprendida la impugnación de los fundamentos de la resolución negativa ficta hechos valer en la contestación de la demanda, debe ampliar ésta para refutar aquéllos, por ser el medio idóneo establecido al efecto en el artículo 194 del Código Fiscal de la Federación; y no es posible aceptar que en un escrito de alegatos pueda impugnarse dicha fundamentación porque ello, además, produciría estado de indefensión de la demandada, puesto que, dada la naturaleza de los alegatos, no está legalmente previsto que se corra traslado a la contraparte con el escrito correspondiente.

Amparo directo 5889/80.- Antonio González Barañón, 30 de abril de 1981.- Mayoría de tres votos, en contra de los señores ministros del Río Rodríguez y González Martínez.- Ponente: Jorge Iñárritu.- Secretario: José Javier Aguilar Domínguez.

FINALMENTE, EN EL INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE EL SEÑOR LICENCIADO MARIO G. REBOLLEDO E. AL TERMINAR EL AÑO DE 1982. TERCERA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS PAGINAS 54, 89 Y 91 SE RELATAN LAS SIGUIENTES TESIS - 10, 20 Y 21 QUE SON AL TENOR SIGUIENTE:

NEGATIVA FICTA. NO EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD DEBE ACTUAR DE OFICIO.- La resolución negativa ficta a que se refiere el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación presupone la existencia de una instancia o petición del particular, no estimada por la autoridad en el término que el propio precepto establece. Por tanto, si la autoridad debe actuar de oficio para resolver una cuestión que no ha sido expresamente propuesta por un particular, como acontece en la revisión oficiosa de un proveído en materia aduanera, no se integra tal figura jurídica puesto que no puede presumirse que la propia autoridad ha negado o desestimado algo que no le ha sido planteado.

Amparo en revisión 5/82.- Gabriel Moisés Trujillo. 27 de agosto de 1982.- Unanimidad de votos.- Ponente: Juan Gómez Díaz.- Secretaria.- María Luisa Suárez Cárdenas.

NEGATIVA FICTA, ARTICULO 92 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- El indicado precepto establece el derecho a favor de los sujetos de considerar el silencio de las autoridades fiscales como resolución negativa ficta, cuando no dan respuesta a su instancia o petición en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días; tan así es que el diverso artículo 192 del indicado Código Fiscal señala que en los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro de el término a que se refiere el propio precepto (quince días), pudiendo presentarla en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo. Por consiguiente, es indebido considerar que el silencio de las autoridades fiscales durante determinado tiempo necesariamente se traduce en una resolución negativa ficta, pues dicha estimación sólo corresponde hacerla a aquella persona que formuló la instancia o petición y no otra, y menos a la propia autoridad, ya que aquella se plasma cuando se acude al Tribunal Fiscal de la Federación, demandando la nulidad de la repetida resolución negativa ficta. De igual forma, también resulta incorrecta la consideración del a que respecto de que

lo dispuesto por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, contiene una facultad a favor de las autoridades fiscales para negar tácitamente la solicitud que se les formulen, ya que esa consideración implicaría relevar a dichas autoridades fiscales de la obligación de dictar el acuerdo escrito que corresponde respecto de una petición hecha por el gobernado, - acuerdo que debe hacerse saber en breve término al peticionario; obligación correlativa de la garantía que otorga el artículo 8º. de la Constitución Federal, cu ya observancia no puede ser restringida por una ley - secundaria.

Amparo en revisión 1176/81.- Centro de Estudios Jurídicos y Hoteleros, A.C.- 20 de Julio de 1982.- Unanimidad de votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapi-
tal Gutiérrez.- Secretario: Ernesto Aguilar Gutiérrez.

NEGATIVA FICTA. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION NO PUEDE DECLARAR SU VALIDEZ APOYANDOSE EN CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO O PROMOCION QUE LA MOTIVO.- El artículo 92 del Código Fiscal de la Federación señala: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en el término que la ley fija, o a falta de término establecido, en 90 días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda". De la manera anterior, las autoridades fiscales disponen del término que la ley señale, o a falta del mismo, de 90 días, para resolver en cualquier sentido las promociones que los particulares les eleven. Sin embargo, transcurrido dicho plazo sin contestación expresa, se deberá entender que se han resuelto en sentido negativo. Así pues, si se manda ante el Tribunal Fiscal la nulidad de la resolución negativa ficta, las autoridades demandadas no pueden en su contestación hacer valer argumentos respecto de la procedencia o improcedencia de la promoción o recurso que motivó la negativa, lo que debió ser materia de resolución expresa emitida dentro del plazo de ley, o en su defecto dentro de los 90 días; sino que deben señalar los fundamentos y motivos de -

fondo en los cuales se basaron para negar lo que les solicitaron. La litis ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos de negativa ficta, se integra con la demanda de nulidad, la contestación, la ampliación de demanda si se produce, y su respectiva contestación. Por esta razón, el mencionado Tribunal no puede tomar en consideración para declarar la nulidad o invalidez de la resolución negativa ficta impugnada, aspectos de procedencia o improcedencia del recurso o promoción generadora de la misma, puesto que éstas debieron ser materia de declaración expresa realizada por las autoridades fiscales dentro del plazo de ley o en su defecto en 90 días, y ya no puede formar parte de la litis en el juicio fiscal.

Amparo directo 889/81.- Montec Construcciones, S.A. 25 de septiembre de 1982.- Unanimidad de votos. -- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Sostiene la misma tesis:

Amparo directo 893/81.- Distribuidora Capi, S.A. - 25 de septiembre de 1982.- Unanimidad de votos. -- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

1.3.3. EVOLUCION DE LA NEGATIVA FICTA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En la ley de Justicia Fiscal, de fecha 30 de diciembre de 1935, y en vigor a partir del 1.º de Enero de 1937, la Negativa Ficta se contemplaba dentro del texto de su artículo 16. 17/

ARTICULO 16.- El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término

17.- LEY DE JUSTICIA FISCAL.- Tribunal Fiscal de la Federación. S.R. Pacífico-Centro. 50 años de Justicia Fiscal en México. 1936-1986.- Cuernavaca, Mor. Agosto 1986.- Pág.

no que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días.

Posteriormente, en el Código Fiscal de la Federación vigente en 1966, respecto de la figura jurídica de negativa ficta, se establecía en sus artículos 92, y 192, lo siguiente:

ARTICULO 92.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días.

El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda.

ARTICULO 192.- Fracción IV.- En los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo.

En el Código Fiscal de la Federación vigente, cuya fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación aconteció el 31 de Diciembre de 1982 entrando en vigor a partir del 1o. de Enero de 1983 y su Título VI del Procedimiento Contencioso Administrativo, a partir del 1o. de Abril de 1983 se recoge en los artículos 37- y 131, a los que ya hice referencia, en idénticos términos, la instancia que es objeto del presente trabajo.

Del análisis de los planteamientos expuestos, es obvia la pauta marcada por el legislador, para considerar que la negativa ficta se ha integrado respecto de lo cual, haré referencia en el siguiente punto de este capítulo.

1.4. CONFIGURACION DE UNA RESOLUCION NEGATIVA FICTA

De todo lo expuesto, estoy en posibilidad de explicar cómo se configura una negativa ficta.

Como primer elemento, es necesario que exista una instancia del particular, que en el caso puede tratarse de una consulta, solicitud o medio de defensa legal establecido dentro de una ley, como segundo elemento, que la misma no haya sido resuelta dentro del - término de ley que se establezca dentro del ordenamiento legal apli- cado, el tercer elemento consiste en esencia, el silencio de la autoridad y el último elemento, es que el particular, está en posibilid- dad de activar esa actuación o respuesta, en cualquier tiempo, siem- pre y cuando no se le notifique la resolución expresa, antes de la - presentación de la demanda de nulidad en contra de una resolución negativa ficta.

Cabe señalar, que en realidad no existe una defini- ción de negativa ficta, por lo que debo dar una idea de lo que es ésta figura jurídica.

De lo anterior, puedo decir, que el llamado "silencio de la administración", es lo que constituye la llamada resolución negativa ficta.

Al respecto, Don Gabino Fraga 18 /, señala que, "la -

doctrina se ha inclinado preponderantemente a la solución de que si, en el término señalado en la ley, la administración permanece en silencio, debe a falta de disposición expresa, presumirse que hay una solución razonable, puesto que con ello queda a salvo el principio de que sólo la administración administra, de tal manera que no viniendo el acto positivo sólo resta interpretar el silencio como una negativa. De otra manera, tendría que ser el particular o los tribunales los que substituyeran a la administración, presumiendo una resolución favorable, con la consecuencia de que el particular subordinaría sus intereses privados a los intereses públicos, o que los tribunales se convirtieran en administradores, con violación flagrante -- del principio de separación de poderes".

Para Miguel Acosta Romero 19 / el silencio administrativo es " falta absoluta de acto, pues entendemos que la abstención de la administración pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo".

Ante el Tribunal Fiscal de la Federación, hace una década, se sometía a discusión, si la negativa ficta constituía una resolución exclusiva y referente a las autoridades fiscales, pues cuando la configuración de esa negativa ficta se atribuía a una autori--

19.- ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1983. Pág. 376.

dad meramente administrativa, éstas se excepcionaban al momento de contestar la demanda planteando como defensa, el sobreseimiento del juicio, argumentando que por tratarse de una autoridad administrativa no fiscal, no podía configurarse en su contra la resolución negativa ficta.

En la actualidad, este criterio se sigue plasmando como defensa, dentro de los distintos juicios que se radican ante el Tribunal Fiscal de la Federación, respecto de autoridades, que emiten actos administrativos que lesionan el interés jurídico de los gobernados, actos sobre los cuales, la ley especial que los rige, establecen recursos administrativos, tales como, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Procuraduría Federal del Consumidor; Secretaría de Turismo, Secretaría de Salud, entre otras, según lo he observado en el trámite de los expedientes que se radican ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Sin embargo, la actividad desarrollada por el Tribunal Fiscal de la Federación en más de cincuenta años de existencia, ha definido y fijado, en forma que considero idónea, el contenido y fin primordial de lo que debe entenderse como configuración de una negativa ficta. Es a partir del año de 1979, cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, logró un desarrollo más completo dentro de sus funciones de impartición de Justicia. Al formar, la reciente Sala Superior que sustituyó al Pleno del propio Tribunal, fue cuando se sustentó y aprobó, la tesis de jurisprudencia 125, que disipó en forma-

total, como señala dentro de su texto, las precisiones de vocabulario, estableciendo que el término, dentro del cual se considera configurada la negativa ficta, también era aplicable a las autoridades administrativas distintas de las fiscales.

Esta tesis que se menciona, dió precisión al entendimiento de lo que debe considerarse como una resolución negativa ficta, sobre todo, estableció en forma clara y concreta, que la misma incluía a la actuación de las autoridades administrativas, tesis de jurisprudencia que transcribo en forma íntegra:

NEGATIVA FICTA.- EL TERMINO DE NOVENTA DIAS ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 92 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- La figura de la negativa ficta establecida por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación es atribuida también a las autoridades administrativas que no resuelvan los recursos o peticiones de los particulares en el término de noventa días, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, porque aunque el precepto legal se refiere expresamente a las autoridades fiscales, ello se explica porque originalmente en el Tribunal Fiscal solo tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al irse ampliando su competencia el legislador estimó innecesario hacer precisiones de vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa ampliación tendría las características de todo el sistema del juicio de nulidad. Así se desprende del artículo 26 de la Ley Orgánica de este Tribunal que dispone que cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene por objeto el hacer posible el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa y concretamente al juicio de nulidad ante este Tribunal, a pesar del silencio de las autoridades, no puede legalmente considerarse inapli-

cable en relación con las instancias formuladas a las autoridades administrativas distintas de las fiscales si sus resoluciones expresas están sujetas al control jurisdiccional de este propio Cuerpo Colegiado.

Revisión 701/78.- Magistrado Ponente; Mariano Azuela-Guitrón.- Secretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez.- Resuelta en sesión de 18 de Febrero de 1982, por Unanimidad de 6 votos.

Revisión 692/81.- Magistrado Ponente: Edmundo Plasencia Gutiérrez.- Secretario: Lic. Aurea López Castillo Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión 1541/80.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón.- Secretario Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez.- Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

{texto aprobado en sesión de 6 de Abril de 1982}
RTFF 2A EPOCA, AÑO IV, No. 28, ABRIL 1982, P. 376.

1.5. ELEMENTOS DE LA NEGATIVA FICTA

Para explicar como se configura una negativa ficta, - debo retornar a lo marcado en el apartado en que hice alusión a los elementos del acto administrativo, es decir, a los sujetos activo y pasivo; así como al objeto. La negativa ficta se integra por la actuación inicial de una autoridad que apoyándose en las formalidades esenciales del procedimiento, lleva a cabo la emisión de su acto jurídico y emite un oficio o resolución, mismo que nace a la vida jurídica cuando se notifica, con todas las formalidades previstas por la ley, al afectado.

Si el particular considera que se lesionan sus derechos, con la emisión de ese acto, va a someter ante la propia autoridad la enmienda o rectificación del acto administrativo que la causa

agravios, así se inicia la etapa oficiosa del procedimiento, dado -- que la autoridad competente, o en su caso, el superior Jerárquico o aquella dependencia a la que se le delegaron facultades de revisión, va a resolver los hechos y aplicación indebida del derecho, que sirvió de base a la resolución administrativa.

Como se ve, en esta etapa oficiosa, prácticamente no existe litigio, porque solamente constituye una especie de reconsideración respecto del contenido del acto administrativo, siendo gobernado y autoridad, los únicos que participan y se vinculan formalmente, ante los planteamientos que se propongan.

Indudablemente, si partimos de la base de que el origen de un recurso administrativo ordinario o especial, según se encuentre plasmado en ley, tiene su origen en la obligación de la autoridad de dar respuesta al escrito o instancia que le fue presentada, debe resolverse entonces en cuanto al fondo, y en un sentido determinado; a diferencia del derecho de petición, en el cual no se obliga a la autoridad a resolver el fondo y en un sentido determinado, sino únicamente a proveer lo que se le pida.

Es así que el elemento esencial de la negativa ficta, lo constituye el silencio de la administración como una presunción de negativa, es decir, el efecto jurídico de la resolución negativa se da por ministerio de ley y establecida por razones de orden público.

Este silencio, como lo señalaré más adelante, tiene -

efectos tan complejos, que por eso he marcado a esta figura como difícil de comprender o interpretar.

Asimismo, la única formalidad que otorga configuración a la negativa ficta, lo es el transcurso del tiempo establecido en ley, dentro del cual la autoridad fue omisa en dar una respuesta fundada y motivada al planteamiento que se le hizo, teniendo el particular la oportunidad y el derecho de obtener una respuesta donde se le den a conocer los motivos y fundamentos por los que se confirmó fictamente y en forma negativa el acto administrativo, lo que sucede a través de la contestación a la demanda, en la cual se impugne esa resolución, dando pauta al hecho de que cuando se le corre traslado al actor, con copia de esa contestación que justifica esa negativa, se esté en posibilidad mediante ampliación de demanda, de obtener la nulificación de ese acto, lo que sucede en la etapa contenciosa del procedimiento, en el cual interviene un juzgador, existiendo por lo tanto una relación triangular, donde interviene un juzgador, el accionante y la autoridad contradicha.

Concretando, para que se integre en forma total esta negativa ficta, es necesaria la existencia de una instancia no resuelta, que haya transcurrido el plazo de cuatro meses y que se presente la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La negativa ficta, por consiguiente, existe al momento en que la autoridad administrativa reconoce que la misma se configuró, al no emitirse resolución expresa dentro del término marcado -

por el precepto que establece el supuesto que contempla esa hipóte--
sis, sobre la cual se establecerá el punto de controversia, en cuan-
to a su validez o nulidad plena.

1.6. EFECTOS DEL SILENCIO DE AUTORIDAD

Considero, en principio, que existen dos efectos ante el silencio de la autoridad respecto de una instancia planteada, el primero de ellos consiste, en entenderlo confirmando en sentido negativo el acto administrativo que fue impugnado, dado que la resolución negativa es una ficción de la ley, al atribuirle un significado al - silencio de la autoridad; se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia.

El segundo efecto consiste, en que el particular con- la presentación de su demanda, activa la jurisdicción y competencia- del Tribunal Fiscal de la Federación, quien examinará, seguido el -- procedimiento, las cuestiones discutidas en la instancia respecto de la cual se configuró la Resolución Negativa.

La Sala Regional Norte Centro del Tribunal citado al- resolver el juicio 426/83, manifestó:

"Los efectos cualificados del silencio de las autori- dades administrativas ante las instancias o peticio-- nes que se le formulan por los administrados, se tra- duce en la posibilidad para el particular del conside- rar resuelta su petición en forma negativa, después - de haber transcurrido un plazo de cuatro meses sin op- tener respuesta; o bien, en tanto no se dicte la reso- lución expresa correspondiente. Ahora bien, conforme al sistema concebido para la impugnación de la resolu- ción negativa ficta la formación de la litis en el --

juicio de anulación se integra, tanto con lo esgrimido en el planteamiento original de la actora en su instancia administrativa, como por lo resuelto por la autoridad al emitir la resolución expresa correspondiente, así como con los argumentos vertidos por las partes en sus escritos de ampliación de demanda y con testación a la misma, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 37, 131, 210, 212 y 237 del Código Fiscal de la Federación."

CAPITULO

II

**IMPUGNACION DE LA NEGATIVA FICTA
EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, en su artículo 73 fracción XXIX-Inciso H., que forma parte del Título Tercero, capítulo II sección II, - se señala que el Congreso tiene facultad:

Fracción: XXIX-inciso H.- Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo - dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, -- que tengan a su cargo dirimir las controversias que - se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Con antelación a la adición realizada a este precepto, de la fracción ya transcrita, no se precisaba en forma tan clara que el Congreso de la unión pudiera crear a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, mismos que constituyen órganos jurisdiccionales, con competencia para equilibrar las relaciones entre los particulares y el poder público, a través de un sistema original de justicia administrativa.

Haré mención en el siguiente apartado, al artículo -- 104 de la Carta Magna que originalmente señalaba la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

2.1.1. ARTICULO 104 FRACCION I PARRAFO SEGUNDO

El artículo 104 que cité en su texto vigente en - --

1980 señalaba:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación cono--
cer: Segundo párrafo de la fracción I:

Las leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, 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, sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta 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."

En los sistemas que los países siguen para la solución de las controversias entre las autoridades administrativas y -- los particulares es indudable la trascendencia de los modelos francés y angloamericano a la luz del sistema francés o administrativista, el principio de división de poderes impide al poder judicial revisar los actos del poder ejecutivo, por lo que esta facultad se ejerce por Tribunales Administrativos. En cambio, según el sistema angloamericano o judicialista, la impartición de justicia, incluyen

do a la materia administrativa, esta reservada a los Tribunales del poder judicial.

En el caso de nuestro país, por la notoria influencia española y estadounidense, hasta finales de 1936, predominó la tradición judicialista, con la sola excepción de los años de 1853 a 1855, en los que existió un organismo jurisdiccional administrativo.

En efecto, el antecedente nacional más remoto sobre la adopción del sistema francés de lo Contencioso-Administrativo se encuentra en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853, que creó un Consejo de Estado dentro del marco del poder ejecutivo, con facultades para decidir los conflictos entre las autoridades administrativas y los gobernados. Este órgano jurisdiccional quedó suprimido por la Ley de Juárez de 23 de Noviembre de 1855.

Durante el Imperio de Maximiliano, que comprendió los últimos meses de 1864 y los primeros de 1867, se instauró un Consejo de Estado similar al anterior, pero cuya funcionalidad es muy discutible, dado que en aquél entonces también estaba vigente el régimen judicialista que consagraba la Constitución Federal de 1857.

Como haré referencia en el apartado 2.2.1. cuando se analice la Ley de Justicia Fiscal, estableceré la importancia del sistema administrativista.

He de concluir, este segmento del presente trabajo, manifestando que el sistema administrativista adquiere carta de natu

realización en México, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Agosto del propio año, - para entrar en vigor a partir del 1o. de enero de 1937, con atribuciones para resolver las controversias fiscales federales. Para los efectos de esta tesis, es pertinente señalar que este organismo también conoció de los juicios fiscales que se intentaban en contra de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, durante el período de Enero de 1947 a Diciembre de 1979, que después pasaron al ámbito del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No obstante el aumento considerable de su área competencial, que incluye algunas contiendas administrativas, en la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación sigue siendo, preponderantemente, una instancia jurisdiccional en materia fiscal federal.

2.1.2. ARTICULO 73 FRACCION XXIX INCISO H) ARTICULO -
104 FRACCION I INCISO B).

Al inicio de este capítulo se hizo referencia y se --
plasmó en su integridad el texto del artículo 73 fracción XXIX inci-
so h) de nuestra CARTA MAGNA, sin embargo es pertinente, manifestar-
que tomando en cuenta que el texto original de la Constitución de --
1917 no hacía referencia a los Tribunales de lo Contencioso Adminis-
trativo, en diciembre de 1946, se llevó a cabo una primera modifica-
ción a la fracción I del artículo 104 de la Carta Federal, para con-
templar la posibilidad de que se establecieran recursos en contra de

sentencias de Tribunales Administrativos. Más adelante, por decreto de 19 de junio de 1967, se realizó una diversa reforma a la fracción I del numeral 104 de la Constitución, con el propósito de incluir -- dentro de las facultades del Congreso de la Unión, ahora en forma -- clara, el establecimiento de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en la Federación y el Distrito Federal. Dicha potestad como ya vimos se incorporó en la fracción XXIX inciso h) del precepto 73 de la misma Ley fundamental, en ocasión de la reforma publicada en el - Diario Oficial de la Federación de 10 de Agosto de 1987, en vigor -- desde el 15 de enero de 1988.

Reviste gran importancia, la adecuación del artículo- 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - - plasmada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de - - 1987, vigente a partir del día siguiente, cuya fracción IV precisa - la competencia de las legislaturas locales para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en este sentido: "Las Constituciones- y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, -- que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten en- - tre la Admnsitración Pública Estatal y los particulares, estable- - ciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el proce- - dimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Como se observa, con el establecimiento del Tribunal- Fiscal de la Federación ha evolucionado el Contencioso Administrati-

vo en México, ya que siguiendo y perfeccionando su modelo, se han -- instalado Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal y en los Estados de Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, México, Guerrero, Yucatán, Baja California Norte y Veracruz, con amplias atribuciones en materia fiscal y administrativa.

El artículo 104 fracción I inciso b) al que he hecho referencia señala: Artículo 104.- corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-B.- De los recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX, inciso h) del artículo 73 de esta Constitución. Sólo en los casos que señalen las leyes. -- Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los Trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en Amparo Indirecto; y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

En conclusión, el texto actual de nuestra Carta Magna, en relación estrecha entre estos dos preceptos clasifica y actualiza la presencia de los Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo y lo amplía hacia el ámbito Local.

2.2. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para definir el Contencioso Administrativo, considero necesario señalar que partiendo de la base de que el mismo, es una - etapa que constituye un medio de defensa de los particulares frente-

a los actos de la Administración Pública, primero haré referencia al problema terminológico del contencioso administrativo, dado que la doctrina no coincide en la aceptación general del término utilizado.

Según Dromi 20 /, el control judicial de la administración configura el denominado Contencioso Administrativo mismo que realiza actos y hechos administrativos, reglamentos y contratos de la administración. En suma, la actividad de los órganos estatales, que en ejercicio de la función administrativa hayan afectado los derechos subjetivos o los intereses legítimos de los particulares.

El control jurisdiccional de la Administración se denomina por algunos autores como María Díez, Gordillo, González Pérez y otros como Proceso Administrativo.

Por otra parte, autores como Nava Negrete, Fiorini y otros, le denominan Contencioso Administrativo.

El problema relativo a la determinación del vocablo Contencioso Administrativo surge por dos razones:

a) Contencioso, deriva de contendere e implica litigio, conflicto de intereses, en el que dos partes acuden a un tercero imparcial para que solucione el problema, por ello, en materia de control jurisdic-

20.- DROMI JOSE ROBERTO.- Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea.- Buenos Aires 1983. p. 538.

cional de la administración, siempre existirá un conflicto de intereses y habrá dos partes: por un lado, la Administración Pública, que habrá dictado un Acto Administrativo o que habrá desarrollado un procedimiento de la misma naturaleza, que es impugnado por su contraparte, que viene a ser el administrado que es afectado en su esfera jurídica con la acción del Órgano administrativo. En frente de ellos, se encontrará un tercero imparcial que es un Órgano jurisdiccional - que resolverá el problema, este Órgano es denominado Tribunal Contencioso Administrativo.

b) El vocablo contencioso tuvo su origen en los Tribunales Administrativos Franceses, (Consejo de Estado) que se caracterizaban por -- ser Órganos de la propia administración los que resolvían los litigios entre ella y los administrados sin revisión judicial posterior. Cabe destacar que en el concepto francés de la división de poderes, - el Poder Judicial no debe inmiscuirse para nada en los asuntos relativos a la Administración Pública que los decide en última instancia y por sí sola a través del Consejo de Estado. 21 /

En cambio, en los sistemas judicialistas, como son, - por ejemplo, los derivados del Common Law, no puede negarse a los administrados el acceso a una instancia judicial, oponible a los actos

o procedimientos de la Administración Pública, caso en el cual es in constitucional, toda pretensión de la administración de ejercer funciones propias de los jueces. 22/

En México, siguiendo el sistema judicialista propio del Common Law, si bien se permite la existencia de Tribunales Contencioso Administrativos, tanto a nivel Federal como Estatal, su actuación queda supeditada, en última instancia, a la revisión de los Tribunales Judiciales Federales.

Naturaleza Jurídica del Contencioso Administrativo. - Nava Negrete destaca la existencia de dos grandes directrices doctrinales que pretenden explicar la naturaleza jurídica del Contencioso Administrativo como son:

- 1.- La Doctrina Sustantiva. De acuerdo a la cual, se contempla a esta Institución como un conflicto o una controversia suscitada entre los particulares y la Administración Pública con motivo de actos, de esta última que, lesionan los derechos de aquellos 23/. Desde este punto de vista administrativo, se contempla al Contencioso Administrativo como una Institución propia del Derecho Administra

22.- IBIDEM

23.- NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1959 Pág. 112.

tivo.

2.- El otro punto de vista es el procesalista. Según este criterio, se busca explicar la naturaleza jurídica procesal del Contencioso Administrativo -- con varios criterios como son:

- a).- El que contempla al Contencioso Administrativo - como una acción o pretensión procesal. Desde este punto de vista, el particular que impugna en la vía jurisdiccional un Acto Administrativo estará ejerciendo un derecho de acción. En mi opinión, esta tesis es limitada ya que el Contencioso Administrativo es algo más que una acción procesal toda vez que su ser no se agota, ni se contiene en el derecho de acción, pues se trata de todo un proceso, un juicio canalizador de una -- contienda administrativa.
- b).- También se contempla al Contencioso Administrativo, como un recurso procesal. Esta concepción - predominó en la Doctrina Francesa del Ministro - Juez, propia del siglo pasado. En ella, la decisión de un Ministro (Autoridad Administrativa), - era susceptible de un Recurso Contencioso ante - el Consejo de Estado. Se afirmaba, por tanto -- que la primera decisión, era en si un primer juicio

cio; y que el recurso ante el Consejo de Estado, no era más que un recurso de apelación. Esta -- teoría, actualmente se considera absolutamente - superada.

- c).- Un tercer criterio procesal que pretende expli-- car la naturaleza jurídica del Contencioso Admi-- nistrativo, es aquella que la define como liti-- gio o contienda administrativa, con ello surge - la interrogante de cual será el Tribunal u Orga-- no jurisdiccional encargado de conocer y resol-- verlo. Al respecto, Dromi señala que la preten-- sión que deduce jurídicamente el administrado -- descontento, implica la intervención de un Orga-- no jurisdiccional, tercero, imparcial e indepen-- diente en la contienda, que puede estar incluido dentro de las estructuras del Poder Ejecutivo o del Judicial, el cual puede desestimar la preten-- sión, declarar la nulidad del acto cuya legitimidad se controvierte o bien, acordar una indemnización reparatoria de los daños y perjuicios.

En mi parecer, el Contencioso Administrativo, tiene - una naturaleza jurídica eminentemente administrativa, ya que median-- te él se decidirá en una contienda jurisdiccional, si un Acto Admi-- nistrativo reúne o no, los requisitos sustantivos, objetivos y forma

les de que debe estar revestido para ser eficaz y válido. Y si a lo anterior se agrega que los efectos de la decisión del Contencioso Administrativo siempre afectarán las relaciones de supra a subordinación que se dan entre Administración Pública y el administrado, por ello coincide con la Doctrina que le reconoce naturaleza administrativa al Contencioso, sin dejar de reconocer que está constituido por figuras jurídicas procesales.

De todo lo anterior, en forma ecléctica, puedo concluir en el sentido de que el Contencioso Administrativo aparece como:

"Un proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública contra actos de esta última o contra resoluciones favorables a un administrado ante órganos jurisdiccionales".

Luego entonces y según ya indiqué, la naturaleza del contencioso administrativo, es administrativa, ya que se trata de una contienda que versará sobre la validez o nulidad de un acto emanado de los Organos de la Administración Pública, sin que pueda negarse la presencia de un juicio, ya que, en el caso se está ante un proceso seguido ante Tribunales Administrativos o del Poder Judicial con la misión suprema de mantener ajustado a derecho la actividad de la Administración Pública.

Por ello, es que aún cuando se aprecia la naturaleza administrativa del Contencioso Administrativo, no por ello debe de-

jar de reconocerse que está integrado por figuras del Derecho Procesal.

Refuerza el anterior razonamiento el concepto de Contencioso Administrativo aportado por el Magistrado Ruíz Pérez 24 /,- quien sostiene:

"La jurisdicción Contencioso Administrativa, tiene -- por objeto fortalecer la observancia de los principios de justicia, seguridad jurídica y de legalidad -- que consagra la Constitución General de la República, a través de la efectiva defensa de los Gobernados -- frente a los actos de la Administración Pública".

Asimismo Fix Zamudio 25 /, sostiene que existen cinco distintos tipos o modelos de Contencioso Administrativo como son:

a).- El modelo francés. Este sistema se caracteriza por la creación del Consejo de Estado dentro de la esfera formal de la administración, de acuerdo a la Asamblea Nacional Revolucionaria en el año de 1790. Sigue el concepto de la división de Funciones Es tates inspirado en las ideas del Barón de Montesquieu, según las -- cuales, por virtud de la citada separación de funciones, los Jueces -- Ordinarios del Poder Judicial no podían resolver los conflictos admi nistrativos, de acuerdo con el principio de que "Juzgar a la Adminis tración es también administrar".

24.- Ruíz Pérez Tomás. Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo, en Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo -- Año I, No. 1, Julio-Septiembre 1988 Toluca México 1988. Pág. 58
25.- Fix Zamudio Héctor. Op. Cit. Pág. 61 y 55.

El citado Consejo de Estado, de manera paulatina obtuvo su independencia respecto de la administración, ya que en su primera época, que se prolongo hasta 1872, funcionaba como Tribunal de Jurisdicción retenida, es decir, como un órgano que proponía resoluciones que posteriormente eran suscritas por la propia administración. Posteriormente, actuó con el carácter de Tribunal de Jurisdicción delegada, que pronunciaba sus fallos de manera autónoma e imperativa, pero lo hacía formalmente a nombre de la propia administración. Actualmente es un Tribunal absolutamente autónomo que en el año de 1953 es reestructurado, y se han creado Tribunales Administrativos de primera instancia, mientras que el Consejo de Estado hace las veces de órgano de apelación y de última instancia, salvo casos de excepción en los que conoce en primer y único grado.

b).- El modelo Anglo Americano o de Common Law. Ha sido calificado este modelo de Judicialista, pues no obstante la posibilidad de que sean Tribunales Administrativos los que puedan resolver controversias entre los administrados y la Administración Pública, la decisión final es de Organos Judiciales. En Inglaterra se han establecido organismos jurisdiccionales, que han sido denominados Tribunales, que realizan funciones judiciales, pero que formalmente son Administrativos (Los Juzgados del Poder Judicial tradicionalmente han sido denominados Courts).

Desde 1958, el Parlamento Británico, expidió la denominada Tribunal and Inquiries Act, ordenamiento que estableció un --

Consejo especial para controlar la Constitución y las actividades de los Organismos Judiciales Administrativos (Tribunales).

En Estados Unidos, han proliferado este tipo de Entidades formalmente administrativas con Funciones Judiciales, sobre todo a partir de la Política del New Deal del Presidente Franklin D. - Roosevelt, los cuales funcionan al lado de otros pertenecientes al Departamento Judicial y Especializados en Materia Administrativa como son: The United States Court of Claims, creada en 1855; The United States Court of Customs and Patent Appeals, establecida en 1910 y The United States Court, creada en 1926. Al igual que en Inglaterra, la creación de Organismos Administrativos con funciones Judiciales ha preocupado a los sectores Jurídicos y Políticos de los Estados Unidos y para evitar su proliferación y funcionamiento desordenado se han creado dos instrumentos correctivos como son: La Federal Administrative Procedure Act de 1946, que contiene reglas sobre el procedimiento interno de la Administración Pública, además de disposiciones relativas a los procedimientos ante los mencionados Tribunales Administrativos (Tribunales).

El segundo correctivo lo hizo la serie de principios establecida por la Suprema Corte Federal Estadounidense, derivados del Procedimiento Judicial, que se han considerado obligatorios para los Tribunales Administrativos, con apoyo en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal, en lo relativo al "debido proceso legal"

Cabe señalar, que aún en la actualidad lo que caracteriza al sistema Anglo Americano de Justicia Administrativa es la po-

sibilidad de los afectados de impugnar las decisiones de dichos Organismos Administrativos, con Funciones Jurisdiccionales (Tribunales), ante los Organos de Justicia Ordinaria, por medio de los instrumentos procesales que en su conjunto se conocen como "revisión judicial" Esto viene a constituir la principal diferencia entre el sistema - - francés y el Anglo Americano, pues en el primero, los fallos del Consejo de Estado son firmes y no pueden combatirse ante el Poder Judicial.

c).- El Modelo Alemán.- El tercer modelo de Jurisdicción Contencioso Administrativo, según el autor en cita 26 /, lo viene a Constituir aquella que se presenta en los países germánicos. En efecto, en ordenamientos tales como los de las Repúblicas Federales - de Alemania y de Australia, las controversias entre la administración y los administrados, se someten a organismos judiciales especializados que pertenecen al Departamento Judicial, pero que funcionan, de manera independiente a los Tribunales Civiles y Penales, denominados de carácter ordinario.

En la República Federal Alemana, existen tres niveles de Organismos Judiciales Especializados como son:

Los Tribunales Administrativos de Primera Instancia.-

(Verwaltungsgerichte).

Los Tribunales Administrativos de Apelación (Oberverwaltungsgerichte), que se encuentran dentro de la esfera de las Entidades Federativas (Lander);

Por otra parte, existe el Tribunal Administrativo Federal (Bundesverwaltungsgericht) que resuelve de manera definitiva y firme los conflictos de carácter administrativo.

Cabe señalar la existencia de Tribunales Fiscales (Finanzgericht), con dos niveles:

- a).- El de las Entidades Federativas (Lander); y
- b).- El de la Corte Fiscal Federal (Bundesfinanzhof), que es la autoridad suprema en la materia.

En Austria existen también Tribunales Administrativos separados de los Tribunales Ordinarios Civiles y Penales, cuyas decisiones en última instancia son del conocimiento de la Corte Administrativa Federal (Verwaltungsgerichtshof), regulada por los artículos del 129 al 148 de la Constitución Federal de ese País. 27/

En Latinoamérica, en Uruguay se presenta un sistema parecido al germánico, ya que el Tribunal de lo Contencioso Adminis-

27.- Ibidem

trativo es autónomo e independiente de los restantes Organismos Judiciales Ordinarios y decide, de manera firme, las controversias entre administración y administrados.

d).- El modelo Contencioso Administrativo en los países Socialistas. En la mayoría de los Ordenamientos Socialistas, a semejanza del sistema seguido en la Unión Soviética se confía el examen de las controversias administrativas a los Tribunales Ordinarios ya que se ha considerado inconveniente la existencia de Organismos Judiciales especializados como los que funcionan en los países calificados de burgueses.

Cabe señalar que los datos que apporto son obtenidos - antes de la apertura de los países socialistas a los modelos económicos occidentales, por ello, considero que gradualmente evolucionarán dichos sistemas socialistas en el sentido de adoptar Instituciones Jurídicas de Occidente, al dejar de calificar a éstos como enemigos ideológicos.

Durante la vigencia de la Constitución Federal Soviética de 1936, los Tribunales Ordinarios conocían en forma restringida de ciertas reclamaciones de los particulares afectados por actos y resoluciones de autoridades administrativas y económicas.

Posteriormente, con la Constitución Federal del 7 de octubre de 1977, se establece el artículo 58 en donde se dispone que los actos de los funcionarios que infrinjan la ley, cometan abuso de poder o atenten contra los derechos de los Ciudadanos, pueden ser in

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

pugnados por medio de una instancia judicial según las modalidades previstas por la ley, lo que implicaba la introducción de una jurisdicción genérica de los Tribunales Judiciales para conocer de las reclamaciones de los administrados. Al aprobarse dicha Constitución se rechazó la propuesta en el sentido de crear Tribunales Administrativos, a fin de no proporcionar a los disidentes instrumentos de lucha contra la Unión Soviética.

Cabe señalar, que en otros Países Socialistas se han creado defensas jurídicas en favor del administrado, en forma de Recursos Administrativos, como es el caso de la Ley Checoslovaca número 71 de 1967; el Código Polaco de Procedimientos Administrativos de lo. de enero de 1961; la Ley Rumana número 1 de 1967; y la Ley Yugoslava sobre Procedimiento General Administrativo de 27 de diciembre de 1956, reformada en 1965.

e).- El Modelo Español. El último modelo de Contencioso Administrativo citado por Fix Zamudio 28 /, es el Español, al cual haré referencia en virtud de la proximidad de los ordenamientos de ese país con el nuestro. En este sistema, ha imperado el principio judicialista, de modo que, los actos y resoluciones de la administración activa se han impugnado ante Tribunales Judiciales Ordina

28.- Ibidem.

rios, si bien los mismos han adquirido el carácter de Organismos Jurisdiccionales Especializados.

En España, en el siglo pasado (1858), influyó el sistema francés, habiéndose creado un Consejo de Estado que dependía -- formalmente de la administración y que después de sufrir varios cambios, fue suprimido definitivamente en 1902, al restablecerse el -- principio judicialista que impera en la actualidad. 29 /

El Contencioso Administrativo Federal y Local.- En -- los Estados que observan el Régimen Constitucional Federal, surge -- desde luego el problema de la delimitación de las esferas de competencia de las Entidades y de la Federación. En el sistema jurídico -- Mexicano, parte de estos problemas han sido resueltos por el Legislador Federal vía sistemas de coordinación entre Federación y Entidades.

En materia Contencioso Administrativa, realmente no -- se han planteado problemas serios de competencias entre el Contencioso Administrativo Federal y el Local. Ello es debido a que desde -- 1936, se estableció el Contencioso Administrativo Federal, mediante la emisión de la Ley de Justicia Fiscal que creó al Tribunal Fiscal de la Federación y sólo 45 años después, es decir, a partir de los -- años setentas, con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del-

29.- González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo
Tomo I Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.
Págs. 453-456.

Distrito Federal, se han establecido Organismos Jurisdiccionales Estatales.

2.2.1. LA LEY DE JUSTICIA FISCAL

Considero importante hacer referencia a la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal dictada por Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo de la Unión por decreto de 30 de Diciembre de 1935 para la organización de los servicios Públicos Hacendarios, para lo cual destacaré los párrafos que en mi parecer, constituyen la esencia de la creación del Contencioso Administrativo.

"Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en decreto de 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México Tribunales Administrativos dotados de la autoridad tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica, que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares..."

"Previamente se examinó, como era preciso, la consti-

tucionalidad y acoger los principios fundamentales en que se sustentaba la justicia administrativa, consultándose con ese propósito la -- opinión del señor Procurador General de la República, consejero jurídico del Gobierno. Se acepta así que si bien era tradicional en el siglo pasado el argumento de que el cobro de impuestos y demás prestaciones fiscales mediante el ejercicio de la facultad económico -- coactiva sólo es constitucional cuando la autoridad ejecutora no pretende resolver ningún punto contencioso, reservando todo aquel que -- tenga ese carácter al juicio que debería de seguirse ante los tribunales federales, hoy la jurisprudencia de la Suprema Corte en un laudable acomodamiento a las necesidades sociales siempre en curso, edifica su tesis acerca de la constitucionalidad de la facultad económico coactiva en una interpretación del artículo 22 constitucional, en la parte en que este precepto establece que "no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes -- de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de la -- responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas..."

"La Suprema Corte ha concluido, pues, que es problema de ley secundaria el de organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas. Ya en este plano, es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos no sólo -- para el Fisco sino para los causantes mismos, que la liquidación y -- el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleve-

a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta - interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas; sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos períodos que la doctrina - reconoce: el período oficioso y el período contencioso, que es el -- que tendrá a su cargo el Tribunal.

En alguna otra ocasión, la propia Suprema Corte, recordando los caracteres del acto administrativo, o mejor, de la decisión ejecutoria, afirmó que el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que - debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren, ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción -- previa de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos..."

"En cuanto al problema de la validez, constitucional- de la ley que crea 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 independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emi

tir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que -- existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de Tribunales Administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

Por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de "reconsideración" y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad..."

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al -- principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que -- precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un Tribunal administrativo de Justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esta autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa..."

"Naturalmente que dictado el fallo por el Tribunal, su ejecución, mediante actos que sí corresponden a la Administración activa y que por tanto deben emanar del Presidente de la República con refrendo de su Secretario o de éste simplemente, ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada. El Tribunal pronunciará tan solo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a tra-

vés de una o varias quejas en las que en forma escalonada el Tribunal Judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal..."

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto, y a lo sumo el órgano, el cometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función -- que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte..."

"La ley llama juicio y no recurso a la instancia al Tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará -- siempre dentro del cauce de un proceso..."

"La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las au

toridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además, con las últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8° y 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria, como es la que se promulga, no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los tribunales federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía sino, por el contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca probar esta cuenta ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos a pesar del silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación, el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y, cuando ésta le es favorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas de fondo. La ley no hace otra cosa sino dar al particular el derecho de pasar desde luego al examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso de este derecho, se insiste dependerá de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más ventajoso,

el provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar como-
agravio la violación de los artículos 8° y 16..."

"Para terminar quiere el Ejecutivo exponer de manera-
precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome na-
cimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una Ins-
titución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben-
otros países en punto a la creación del derecho que regula los servi-
cios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la
ley, pues que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las nor-
mas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de --
los asuntos y la organización administrativa del Tribunal, en modifi-
carla en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo tratándose
de las leyes que organizan servicios hacendarios, pues desea que en-
todo caso las deficiencias que presente sean subsanadas con la juris-
prudencia del propio Tribunal, que es de esperarse se construya alre-
dedor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de mane-
ra que en el futuro venga a substituir, con ventaja, a las disposi-
ciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio
Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las acti-
vidades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y -
con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colec-
tivas cuya satisfacción tiene encomendada..."

Por ende, la configuración inicial del Tribunal Fiscal

de la Federación, de acuerdo con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, fue la de un órgano jurisdiccional independiente de la administración activa, pero con sujeción a los Tribunales Judiciales Federales en vía de Amparo; haciéndose de él "Examen Judicial" a los fallos del Contencioso Fiscal Administrativo, una nota de Constitucionalidad de el sistema. En términos francos, el Tribunal Fiscal de la Federación simbolizó un implante heterodoxo, dada nuestra tradición jurídica, por el difícil y precario equilibrio, respecto de los matices hispanicos asimilados durante la Colonia, y la fuerte inspiración Norteamericana de nuestra normativa Constitucional. 30 /

2.2.2. ELEMENTOS.

Una parte importante de la materia administrativa lo constituyen los elementos del Contencioso Administrativo, que son los requisitos esenciales de existencia para que pueda existir una relación estrecha de la actividad administrativa con el particular.

Todos estos elementos vinculan a cada una de las partes de un acto administrativo, estableciendo en principio el llenar los requisitos de motivación y fundamentación previstos por el artículo 16 Constitucional que prevé en qué forma deben limitarse los actos de molestia al particular.

30.- ARMIENTA CALDERON GONZALO M. "Modernización de la Justicia Fiscal. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Estado de México. Año I, número 1 julio-septiembre de 1988. Toluca-México.

La Doctrina 31 /, coincide en que los elementos Contencioso Administrativo son: los sujetos, la contienda administrativa, el Organo Jurisdiccional y el procedimiento.

Los sujetos en el Proceso Administrativo.- Las partes contendientes, son el administrado y la Administración Pública. En el nivel federal es el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el que delimita la jurisdicción de este órgano juzgador, sin que pueda dejar de considerarse que en ordenamientos legales diversos pueda atribuirse competencia a éste, como es el caso de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se establece que en contra de las medidas disciplinarias aplicadas a dichos servidores públicos se puede interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Lo anterior, queda corroborado con el texto del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, que en sus cuatro fracciones señala quienes son partes en el juicio Contencioso Administrativo Federal.

1.- El demandante.

2.- Los demandados que pueden ser la autoridad que --

31.- Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo Editorial Porrúa, S.A. México 1959 Pág. 118 y ss.

dictó la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

3.- El titular de la dependencia de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que dicte la resolución combatida. Si esta en juego el interés del erario federal, siempre será parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.- Finalmente, también será parte el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Cabe señalar que desde un punto de vista procesal 32/ se denomina a los sujetos del proceso administrativo como legitimados, de modo que tendrán:

1.- Legitimación activa el administrado o autoridad que tenga un interés legítimo o directo que funden su pretensión (artículo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México), por -

32.- González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. Págs. 606 y 607. México, 1988.

tanto, aplicando a contrario Senu el numeral en- cita no estará legitimado en el Contencioso Admi- nistrativo aquél que interponga el juicio contra- actos que no afecten sus intereses jurídicos.

2.- Legitimación pasiva, el citado autor 33 /, esta- blece que tendrán este tipo de legitimación la au- toridad estatal o municipal que dicte, ordene, -- ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado. El legitimado pasivo puede ser una dependencia cen- tralizada o una Entidad Paraestatal y en asuntos- fiscales siempre será parte el Tesorero Estatal - o Secretario de Finanzas, o Sindicato Municipal, - dependiente del nivel de Gobierno de que se trate (artículo 46 fracción II Ley de Justicia Adminis- trativa del Estado de México.

3.- El tercero perjudicado estará legitimado cuando - sus intereses se puedan ver afectados por la reso- lución que dictó el Tribunal de lo Contencioso Ad- ministrativo del Estado de México, tomado como -- ejemplo.

El segundo elemento del Contencioso Administrativo --

viene a ser la contienda administrativa, es decir, la razón que obliga al administrado y a la Administración Pública a contender ante un Organismo Jurisdiccional, es un Acto Administrativo. A propósito, de él nacen pretensiones controvertidas que vienen a formar el objetivo del Proceso Administrativo. Cabe señalar, que tanto la Legislación Contenciosa Administrativa Federal (artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación), como la Legislación Estatal (artículo 29 fracción I y II Ley de Justicia Administrativa del Estado de México), únicamente contempla la posibilidad de impugnar Actos Administrativos definitivos. Recuérdese que el Acto Administrativo surge necesariamente de un previo procedimiento administrativo. 34 /

Ahora bien, ¿qué características debe reunir el Acto Administrativo como núcleo de la contienda administrativa?

En opinión, del autor Nava Negrete 35 /, el Acto Administrativo debe tener:

- 1.- Existencia previa y contra él se enderezarán las pretensiones del demandante. Es por ello, que la Legislación Contenciosa Administrativa Federal y Estatal establece que la obligación para el demandante es exhibir el documento que contenga --

34.- Merkl Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Nacional de México 1980. Págs. 278-297.

35.- Nava Negrete Alfonso. Op. Cit. Pág. 149.

el acto combatido.

En resumen los elementos formales del Acto Administrativo estarán integrados por:

- 1.- La observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto;
- 2.- Su expresión por escrito. Recuérdese que de acuerdo al artículo 16 Constitucional todo acto de autoridad debe constar por escrito; y
- 3.- Por la comunicación personal, por correo certificado con acuse de recibo del acto de autoridad.

Los artículos 238 fracción III y 239, fracción III, - señalan que si el Acto Administrativo es dictado sin las formalidades de Ley, debe declararse su nulidad.

El tercer elemento del Contencioso Administrativo lo es el órgano jurisdiccional.

- 1.- El concepto de órgano 36 /, corresponde a la teoría general del derecho y no es exclusivo ni del Derecho Procesal ni del Derecho Administrativo -- aunque han sido estas disciplinas las que han depurado a la figura jurídica. Por ello en primer-

lugar me referiré al concepto general de órgano - y en segundo término haré referencia al Órgano Jurisdiccional.

Desde esta óptica, un órgano estatal se presenta como conjunto de competencias y medios personales y materiales ordenados - para realizar determinadas funciones. El anterior es un punto de -- vista abstracto. 37 /

Desde un punto de vista concreto el órgano se presenta como una persona física en la que se personifica el conjunto de - atribuciones, competencias y funciones. De esta forma el Estado se vale de órganos para realizar sus funciones ya sea que legisle, juzgue o administre.

De acuerdo a lo anterior será Órgano Jurisdiccional:

"El órgano de Estado Federal Estatal o Municipal al - que se confiere la función jurisdiccional y como una especie de este género se encuentra el órgano de la - Jurisdicción administrativa al que se confía la satis - facción de las pretensiones fundadas en Derecho Admi - nistrativo". 38 /

El autor en cita señala la existencia de Organos Ju - risdictionales que pueden ser:

- 1.- Unipersonales que son las que encarnan en un úni - co funcionario. Por lo general se les llama Juzga

37.- Ibidem.

38.- Ibidem

dos. Pero también pueden ser denominados Tribunales Contencioso Administrativo. Ejemplo: De esto lo es El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa (artículo 3 de su Ley Orgánica); El Tribunal de lo Contencioso del Estado de Sonora (artículo 4 de su Ley Orgánica) etc.

2.- Por el contrario existen órganos pluripersonales como lo son los Tribunales Contencioso Administrativo en el que se confía la jurisdicción a Salas formadas por varios Magistrados. Como ejemplo de órgano pluripersonal menciono al Tribunal Fiscal de la Federación, cuya integración es la siguiente:

a).- Una Sala Superior.

En la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación en su organización como cuerpo colegiado, -- tiene un órgano que en principio era revisor de -- las sentencias dictadas por las Salas Regionales, Sin embargo con las reformas que tuvo el Código -- Fiscal de la Federación, a esta Sala Superior dentro de sus funciones también se le asignó otras -- facultades para hacerla distinta a las Salas Regionales.

La Sala Superior se encuentra formada por nueve --

Magistrados, que son especialmente nombrados para integrarla, pero basta la presencia de seis de sus miembros para que pueda sesionar, es decir, en cada sesión de la Sala Superior debe por lo menos haber las dos terceras partes del total de sus miembros.

Las funciones exclusivas de esta Sala Superior son las de crear la jurisprudencia obligatoria para el Tribunal, conocer de las recusaciones de Magistrados integrantes de Salas Regionales; resolver las exitativas de justicia que formulen las partes; decidir sobre las incompetencias que se les planteen y como punto fundamental la de resolver aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, como son los juicios cuya cuantía exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal -- elevado al año, y en aquellos asuntos en que para su resolución sea necesario fijar, por vez -- primera la interpretación directa de una ley, o bien, determinar el alcance de los elementos -- constitutivos de una contribución.

Asimismo dentro de la Sala Superior existen tres Magistrados Supernumerarios quienes suplen las -

ausencias de los Magistrados de las Salas Regionales.

Debe señalarse que en la primera sesión del año, la Sala Superior elige a su Presidente, y, finalmente que cada Magistrado de la misma cuenta con el auxilio de tres Secretarios de Acuerdos.

b).- Seis Salas Regionales Metropolitanas con Sede en la ciudad de México; y

c).- Diez Salas Regionales como son:

I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Norte, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI.- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los-

Estados de Hidalgo y de México. Esta actualmente cuenta con dos salas.

- VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII.- Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.
- IX.- Del Sureste, con Jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. (artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).
- El Tribunal Contencioso de Administración Federal lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, y su competencia al igual que la de cualquier otro órgano público en la esfera de atribuciones que le es encomendada por el ordenamiento jurídico, es decir, es el conjunto de facultades y funciones que el mismo puede ejercer. 39/

Por tanto, si los Organos Jurisdiccionales son los encargados de llevar la función jurisdiccional y ésta consiste en el examen y actuación de las pretensiones de las partes, la competencia del Organo Jurisdiccional vendrá determinada por el conjunto de pretensiones que corresponde a cada órgano, con preferencia a los demás. 40 /

De tal suerte que, una pretensión procesal deberá deducirse precisamente ante aquel Organismo Jurisdiccional al que se ha confiado su actuación y no ante ningún otro.

Partiendo entonces de la existencia de las distintas jurisdicciones o de ordenes jurisdiccionales la competencia presupone un ámbito jurisdiccional, es decir una materia atribuida a la jurisdicción o al orden jurisdiccional en que está encuadrado el órgano. 41 /

Es por ello que la Doctrina ha sostenido --

40.- Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal. México 1969 Tomo II Editorial Cárdenas Editor Pág. 269.

41- Guasp. Jaime. Derecho Procesal Civil Tomo I Editorial Instituto - de Estudios Políticos Tercera Edición. Madrid, 1961 Pág. 127.

que la relación entre la jurisdicción y la competencia es la relación entre el todo y la parte.

En otras palabras la competencia es la potestad de la jurisdicción entregada a un órgano específico del Sector Público.

Cabe destacar que la competencia según Alcalá Zamora y Castillo. 42 /

"Puede ser concebida como la medida de la jurisdicción o, si se prefiere, como la porción del poder jurisdiccional detentada por cada Juzgado o Tribunal".

En resumen, la competencia es un requisito de todo acto de autoridad Legislativo, Ejecutivo o Judicial, que tiene un sustento en la pluralidad de órganos que han de realizar la función jurisdiccional. Como no es posible que ésta se realice por un solo Órgano Estatal y es necesaria la creación de varios, hay que distribuir entre ellos el conocimiento de determinados asuntos.

Según González Pérez 43 /, el papel que desempeña la competencia es el de la distribución de los asuntos entre los numerosos órganos que realicen una función jurisdiccional.

Para fijar las atribuciones del Órgano Contencioso Ad

42.- Alcalá Zamora y Castillo, citado por Coutare, Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Editorial Depalme, Buenos Aires 1964 -- Pág. 29.

43.- González Pérez Jesús. Op. Cit. Pág. 91.

ministrativo General como es el Tribunal Fiscal de la Federación, es necesario considerar los siguientes criterios de competencia, que según la Doctrina son:

- La Regla General.- El problema fundamental de la - competencia es determinar que órgano debe conocer - de una pretensión con preferencia a los demás organismos jurisdiccionales. Tal preferencia se manifiesta en dos sentidos frente a los Organos Superiores e Inferiores y frente a los que son iguales en grado.

Por ello se puede hablar de:

Un orden jerárquico.- Sí en el Organismo Jurisdiccional existen varias unidades que ocupan distinto grado jerárquico (por ejemplo cuando los Tribunales funcionan en Pleno y en Salas), se considerará el Criterio objetivo, en el que se atiende a la naturaleza de la pretensión a la materia o a la cuantía.

Por otra parte, existe el criterio funcional, en el que se atribuye al Organismo Superior funciones de revisión respecto de los organismos jurisdiccionales de inferior jerarquía.

- Determinación de la competencia desde un punto de vista territorial.- Determinado el orden jerárquico del Organismo Jurisdiccional, se plantea el problema de determinar horizontalmente la competencia - - cuando existen varios organismos jurisdiccionales de -

un mismo grado.

- La competencia en el Tribunal Fiscal de la Federación.- Se encuentra contemplada en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Se le puede clasificar desde un punto de vista jerárquico, considerando que existe una Sala Superior a la cual es tán atribuidas, de acuerdo a la materia o índole de la pretensión, al criterio de la cuantía y al crite rio funcional las siguientes facultades:

- a).- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.
- b).- Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.
- c).- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.
- d).- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos.
- e).- Resolver los conflictos de competencia que se --

susciten entre las Salas Regionales.

- f).- Establecer las reglas para la distribución de -- los asuntos entre las Salas Regionales cuando ha ya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados Instructores y Po nentes.
- g).- Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será-- también de la Sala Superior.
- h).- Señalar la Sede de las Salas Regionales.
- i).- Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de justicia.
- j).- Evaluar el funcionamiento de las Salas Regionales y dictar las medidas que sean necesarias para me jorarlo.
- k).- Dictar las medidas que sean necesarias para in-- vestigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia, - aplicar a los Magistrados, Secretarios, Actua-- rios, peritos y demás servidores públicos del -- Tribunal, las sanciones administrativas corres-- pondientes y proponer a la autoridad competente-- su aplicación, en el caso de destitución de Ma-- gistrado.

- l).- Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales, de los Secretarios, de los Actuarios y de los Peritos del Tribunal.
- ll).- Designar de entre los Magistrados Supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Regionales.
- m).- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los Secretarios y Actuarios del Tribunal y a los peritos del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción.
- n).- Acordar el nombramiento, cambio de adscripción y la remoción de los empleados administrativos del Tribunal, cuando proceda conforme a la Ley.
- o).- Conceder licencias a los Magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los Secretarios, Actuarios, Peritos y Personal administrativo del Tribunal.
- p).- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal.
- q).- Designar las comisiones de Magistrados que sean-

necesarias para la administración interna y representación del Tribunal.

- r).- Proponer anualmente el Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal.
- rr).- Expedir el reglamento interior del Tribunal y -- los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento.
- s).- Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior, y
- t).- Las demás que establezcan las leyes. (artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal - de la Federación).

Desde el mismo criterio jerárquico, se considera que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, tienen -- una jerarquía inferior a la mencionada Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, dichas Salas Regionales se encuentran contempladas en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación mencionadas con anterioridad.

Desde este punto de vista, la competencia de las Salas Regionales, inferiores jerárquicamente a la Sala Superior tiene competencia en:

- a).- Las dictadas por autoridades fiscales federales-

y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

- b).- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.
- c).- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- d).- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- e).- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes -- que otorgan dichas prestaciones.
- f).- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los --

Trabajadores del Estado.

- g).- Las que se dicten sobre interpretaciones y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- h).- Las que constituyen créditos por responsabilidades contra Servidores Públicos de la Federación del Departamento del Distrito Federal o de los Organismos Públicos Descentralizados Federales o del propio Departamento del Distrito Federal, -- así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- i).- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y.
- j).- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Dentro del criterio territorial, hay que considerar - que ya se ha determinado el grado jerárquico del órgano jurisdiccional, pero existen distintos órganos jurisdiccionales de la misma jerarquía o grado. 44 /

44.- Guasp Jaime. Op. Cit. Tomo I p.p. 128 y ss..

Los criterios para determinar los aspectos territoriales del Tribunal Contencioso Administrativo pueden ser los siguientes:

- El lugar en que tenga su Sede el Órgano que dictó el acto impugnado.
- El domicilio del demandante o del demandado.
- El lugar en que se expidió el Acto Administrativo.
- En algunos casos el lugar en donde radica el inmueble materia de la controversia.

En la Legislación Federal Mexicana, se adopta la primera solución y se considera competente a la Sala Regional que tenga jurisdicción en el lugar en que tenga su Sede el Órgano Administrativo que dictó el acto impugnado. (artículos 117 y 118 del Código Fiscal de la Federación).

Finalmente el cuarto elemento del Contencioso Administrativo viene a ser el procedimiento. Para los efectos de esta investigación considero necesario utilizar la metodología de González-Pérez 45 /, que divide al Proceso Contencioso Administrativo en:

- a).- Nacimiento del Proceso, éste comienza con una demanda.

45.- González Pérez Jesús. Op. Cit. Págs. 217 y ss.

Concepto de demanda, la Doctrina denomina a la demanda

como:

"Declaración de voluntad de una parte por la cual ésta solicita que se de vida a un proceso y que comience su tramitación". 46 /

a.1. Naturaleza jurídica de la demanda, la demanda tiene, de acuerdo al concepto señalado la naturaleza jurídica de un acto procesal consistente en una declaración de voluntad de la demandante por la que se solicita la iniciación de una litis y se diferencia de los demás procedimientos, en el hecho de que tiene por objeto iniciar la tramitación de una contienda.

a.2. Regulación de la demanda. Las leyes reguladoras del Proceso Contencioso Administrativo Federal -- lo es el Código Fiscal de la Federación. En él -- se contienen los:

- Requisitos Subjetivos.- Son referentes al órgano -- Jurisdiccional, ya que la demanda debe dirigirse a -- un órgano jurisdiccional competente. También se refiere a las partes pues la demandante debe tener capacidad para ser parte procesal y además debe estar legitimada por un interés jurídico para iniciar el --

proceso.

También debe considerarse la legitimación pasiva en la demanda, que la tiene la autoridad que dictó el acto administrativo y el titular de la Dependencia u Organó Descentralizado del que dependa la autoridad responsable (artículos 198 al 207 del Código Fiscal de la Federación) 47 /

- Requisitos Objetivos.- Están contemplados en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, por cuanto a lo ordenado en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación la demanda debe indicar:

- 1.- El nombre y domicilio del demandante.
- 2.- La resolución que se impugna.
- 3.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- 4.- Los hechos que den motivo a la demanda.
- 5.- Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán -- los hechos sobre los que deban versar y señalarán, los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin éstos señalamientos se tendrán por no --

47.- Cfr. González Pérez Jesús. La Justicia Administrativa en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1978. Págs. 775 y ss.

ofrecidas.

2.3. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, se ha plasmado en forma especial la creación y aspectos fundamentales del Tribunal Fiscal de la Federación y los diversos Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que las Legislaturas Locales en los Estados, han creado, para dotarlos en el área Fiscal y Administrativa como órganos jurisdiccionales de importancia y trascendencia en la defensa jurídica de los particulares, todos los criterios que se han ido formando en poco más de 50 años de existencia del primero de los Tribunales mencionados, además de ser un ámbito de protección para los gobernados, también ha servido para orientar la actividad que lleva a cabo cada una de las autoridades fiscales y/o Administrativas, en la aplicación de las leyes respectivas, dotándolas de un preciso estatus jurídico para la debida interpretación que debe darse a esas normas.

Ahora bien, el procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y por lógica ante los diversos Tribunales, con similitud de características que se han creado contienen para su funcionamiento, ciertas etapas que se pueden resumir como etapas de iniciación, de desarrollo y de terminación, mismas que a continuación serán analizadas en el presente trabajo.

2.3.1. DE INICIACION

La iniciación de la actuación jurisdiccional del Tribu

nal Fiscal de la Federación, y por ende, de cualquier Tribunal Contencioso Administrativo, constituye la intensión del gobernado para que se acredite su pretensión de nulificar un acto administrativo que le causa perjuicios, mismo que deriva, ya sea por el ejercicio del Derecho de Petición; por la actuación administrativa que tuvo su origen en el cumplimiento de un deber legal o por la actuación oficiosa del órgano administrativo que interviene únicamente por expresión de su voluntad.

Dentro de esta primera etapa del procedimiento Contencioso Administrativo, el particular establecerá frente al acto administrativo, que le causa perjuicios, todos aquellos argumentos que en su opinión constituyen causales de anulación que hacen ilegal el acto de autoridad. Es pues, evidente, que el particular afectado tratará de demostrar que el acto que afecta su interés jurídico fué emitido por una autoridad carente de competencia; que el propio acto que impugna no contiene los requisitos de fundamentación y motivación, que se cometieron en su perjuicio violaciones de procedimiento desde los antecedentes para la emisión de la resolución que le afecta; y que se interpretó o se aplicó indebidamente el precepto que fundamenta la su puesta conducta tipificada como ilícito, legal.

2.3.2. DE DESARROLLO

Esta etapa del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación y por concordancia, ante los demás Tri-

bunales Contenciosos Administrativos, se encuentra formado esencialmente, por la actuación del órgano jurisdiccional, ante quien se está plasmando toda la secuela del procedimiento, que reúne las características de juicio anulatorio, éste órgano jurisdiccional competente a quien va dirigido el escrito y que constituye la promoción y donde se identifica el contenido del acto, tendrá a su alcance el conocimiento pleno, de la litis ante él planteada, por que dándosele los hechos y las argumentaciones de agravio así como las excepciones de defensa -- que son planteadas, por el actor y el demandado respectivamente, establecerá una vez que todo el procedimiento, se vaya desahogando, los aspectos procesales para dejar el asunto en estado de resolución y -- una vez que se decreta el cierre de instrucción, que no constituye -- otra cosa sino establecer que el expediente formado con motivo de la impugnación del acto administrativo se encuentra plenamente integrado, procederá a dar su opinión final en cuanto al contenido del acto en sí mismo considerado.

2.3.3. DE TERMINACION

Esta tercera etapa, del procedimiento Contencioso Administrativo bajo los aspectos en que se ha desglosado este trabajo, lo constituye en sí misma considerada, la sentencia definitiva.

La mayoría de los procesalistas clasifican a las sentencias definitivas según su finalidad y las identifican bajo los rubros de Declarativas, Constitutivas y De Condena. Son sentencias de-

clarativas las que se limitan a constatar o reconocer una situación-jurídica existente. Las sentencias Constitutivas son las que crean, modifican o extinguen una situación jurídica, y por su parte las Sentencias de Condena son las que ordenan o imponen una determinada conducta a alguna de las partes, obligándola a dar, hacer, o no hacer - algo.

En la práctica, en especial, dentro del Tribunal Fiscal de la Federación, las sentencias que se dictan, revisten la calidad de la primera clasificación que he citado, puesto que de ser fundada la expresión de agravios expuesta por el actor, se declara la - nulidad del acto combatido; y, en caso de ser infundados estos agravios, lo conducente será reconocer la validez del acto de autoridad- que se combatió.

El Código Fiscal de la Federación y así mismo la Ley-Orgánica del Tribunal citado, no establecen preceptos, que le otor-ren facultades de imperio al propio Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones, de ahí deriva la inequívoca diferencia de éste órgano, frente a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción, los cuales no solamente pueden acordar que las cosas - queden en el estado en que se encuentran sino que tienen la posibilidad de que los efectos de sus sentencias sean restitutorios.

El alcance de estas resoluciones pronunciadas por los Tribunales que tengan plena jurisdicción es muy amplio, y por consiguiente, es mayor la tutela que proporcionan a los gobernados las re

soluciones de plena jurisdicción que aquellas que son de mera anulación; ya que en las primeras, el Tribunal además de nulificar o modificar el acto impugnado, tienen la atribución para ordenar a la autoridad cumplir una determinada conducta administrativa, de índole positiva o negativa, para salvaguardar los derechos de los particulares en cambio, en las resoluciones de simple anulación el órgano jurisdiccional se concreta a declarar la nulidad o a reconocer la validez del acto objetado, y queda a criterio de las autoridades "demandadas" el otorgamiento o restitución de los derechos objetados.

Considero que en bien de una justicia expedita y real, existan reformas tanto al Código Fiscal de la Federación o en su defecto a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para dotarlo de facultades de imperio, pues constituyendo éste un Tribunal especializado, que de manera continua y unívoca ha logrado tener el reconocimiento de su condición de órgano experto en la tecnicidad de las cuestiones del contencioso administrativo, solamente así se concretarán tres postulados importantes en la impartición de justicia fiscal y administrativa y que pueden resumirse en: simplificación, acierto y celeridad.

2.4. CONCEPTO DE LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Una vez que he señalado los elementos esenciales de la impugnación de los actos administrativos y referido las bases para la creación de los Tribunales Federales Contenciosos Administrativi

vos, para estar en posibilidad de establecer un concepto de Ley de Justicia Administrativa resulta necesario hacer mención a las diferencias que existen entre los tribunales de lo contencioso administrativo de anulación y los de plena jurisdicción los que he tocado superficialmente en el apartado que antecede, de lo anterior haré referencia a la distinción francesa entre Contencioso Administrativo de anulación y Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción para concluir con la aplicabilidad en el sistema Mexicano.

Para el tratadista francés Marcel Waline 48 /, en el Contencioso Administrativo de anulación el Tribunal no tiene todas las facultades habituales del juzgador, ya que: "No puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, desechar el recurso, o anularlo.... Y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria... En cuanto a sus facultades de investigación el Juez de anulación, tampoco tiene los poderes habituales de un Juez y se limita a investigar si se le ha sometido de acuerdo a la ley o es contraria a ésta, o tal vez excepcionalmente en ciertos casos, a lo que se ha propuesto llamar la moralidad administrativa. Pero el Juez de anulación no puede investigar - -

48.- WALINE MARCEL.- Droit Administratif.- Novena Edición Paris, Sirey, 1963. p. 203 y 204.

si el acto que se le ha sometido fué tomado en violación a una obligación contractual". En cambio, según el mismo autor francés, en el Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, el Tribunal tiene todas las facultades habituales del Juzgador, por lo que puede: "O bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa, o en -- ciertos casos reformarla (por ejemplo: en materia de autorización de establecimientos peligrosos) o dictar una condenación pecuniaria con tra la administración; y encuentra los elementos de su decisión no sólo en la ley que es examinada al compararla con el acto o con la situación que le han sido referidos, para ver si existe violación de la Ley, sino también en el texto, por ejemplo, de un contrato cuando se trata de saber si una obligación contractual ha sido desconocida o ejecutada. Investigará igualmente si hay culpa quasi-delictiva o si está en el caso de responsabilidad sin culpa".

Por su parte, el Jurista Alfonso Cortina Gutiérrez -- 49 /, refiriéndose al sistema francés, señala como características del Contencioso Administrativo de Anulación o Recurso por Exceso de Poder las siguientes:

1.- "Es un Recurso de Anulación. El acto impugnado puede nulificarse en todo o en parte. Pero no es posible al Tribu--

49.- CORTINA GUTIERREZ ALFONSO.- El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la facultad discrecional".- Primer número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1965, p. 75 y 78.

nal, dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto y menos aún dictarlo.

2.- Su objeto es... La impugnación de una Resolución Ejecutoria. Por consiguiente, los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso del poder.

3.- Las cuatro causas de nulidad son solo variantes de la ilegalidad. Exceso de poder e ilegalidad son conceptos intercambiables". El propio coautor del ordenamiento jurídico que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, apunta como notas distintivas del Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción estos:

1.- No es sólo de anulación. Las facultades del Juez lo autorizan para reglamentar las consecuencias de su decisión, desde un mínimo que consiste en la reforma de la decisión impugnada, -- hasta un máximo que es la condena del órgano administrativo a pagar o devolver una suma adecuada, una indemnización.

2.- Aún cuando en el Contencioso de Plena Jurisdicción se puede impugnar en algunos casos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad. Es toda una operación administrativa la que en su conjunto va a ser examinada. Por ello ha sido tradicional que una contienda sobre la aplicación de un contrato administrativo (no de derecho privado celebrado por la administración) se ventile y decida en el Contencioso Pleno; también los litigios sobre impuestos directos, en los que el contribuyente está personalmente afectado por una operación adminis-

trativa que culmina en la notificación de una resolución individual. Por consiguiente, en el Contencioso Pleno el Juez decide con efectos sólo entre las partes, en tanto que en el recurso por exceso de poder, los efectos de la sentencia son "Erga Omnes".

3.- No sólo los aspectos externos de la legalidad (En sus cuatro aspectos de causales de nulidad) son materia del Contencioso Pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud son el objeto del estudio del caso sometido a la plena Jurisdicción". Por último, el investigador citado, agrega que a veces se dice respecto del contencioso de anulación que es un recurso objetivo, porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones legales; contrariamente, el contencioso de plena jurisdicción es un recurso subjetivo, en el que el actor reclama una ventaja personal.

En idéntico sentido, Alfonso Nava Negrete, 50 /, al analizar el sistema francés, sostiene que el punto que ha servido -- tradicionalmente de apoyo para distinguir estas instituciones, es el diferente motivo que habilita su promoción, siendo la violación de una Ley Administrativa por la autoridad, en el Contencioso de Anulación, por lo que se le califica de Contencioso Objetivo, y la viola-

50.- NEGRETE NAVA ALFONSO. "Derecho Procesal Administrativo" México, Editorial Porrúa, S.A. 1959, p. 220 y 221.

ción de un derecho subjetivo por la autoridad, en el Contencioso de Plena Jurisdicción, razón por la que también se le denomina contencioso Subjetivo.

En seguida, este autor, considera que es mucho menos equívoca la clasificación basada en la naturaleza y efectos de la resolución del juzgador; en el Contencioso de Anulación o recurso por exceso de poder, "El Juzgador, después de constatar la inarmonía entre el Acto Administrativo y la Ley, resuelve, limitándose a declarar la nulidad del acto en cuestión, o sea no condena a su autor; -- las consecuencias de esta sentencia declarativa no sólo alcanzan a las partes litigantes sino a más, repercuten Erga Omnes"; a diferencia del contencioso de Plena Jurisdicción en el que "El Juzgador una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenando a su progenitor, a quien obliga a que respete latu sensu, el derecho subjetivo reclamado e inclusive puede reformar o substituir el acto administrativo impugnado, esta decisión sólo produce sus efectos entre las partes contendientes, es decir, únicamente hace cosa juzgada interpartes"

En conclusión, en el sistema francés son cuatro las notas distintivas más relevantes entre el Contencioso Administrativo de Anulación y el de Plena Jurisdicción:

a).- Atendiendo al acto impugnado, el Contencioso Administrativo de Anulación se dirige en contra de una resolución eje-

cutoria, esto es, de un acto administrativo que dicta unilateralmente un órgano estatal, dentro de su función soberana;

b).- De acuerdo con las causales de impugnación, en el Contencioso Administrativo de Anulación se invocan y analizan - - cuestiones relativas a la violación de una ley;

c).- Según los efectos de las resoluciones en el Contencioso Administrativo de Anulación éstos es decir, los efectos de la sentencia son de carácter general; y

d).- En razón de los poderes decisorios del órgano jurisdiccional, en el Contencioso Administrativo de Anulación el Juzgador sólo está en aptitud de nulificar el acto impugnado.

Por el contrario en el Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción frente a los mismos aspectos ya indicados se tiene:

a).- A la determinación ejecutoria se suma la impugnación de cualquier operación administrativa, como la aplicación de -- contratos administrativos, las controversias sobre impuestos directos y las decisiones sobre responsabilidades oficiales de funcionarios.

b).- En él se plantean y estudian violaciones de un - derecho subjetivo.

c).- Los efectos de la sentencia son exclusivamente - entre las partes en conflicto.

d).- Asimismo, el Juzgador además de la atribución pa

ra declarar la nulidad del acto controvertido, puede reformarlo y - en determinados casos, condenar a la autoridad administrativa al cumplimiento de algunas obligaciones.

En el ámbito mexicano, resulta extraña la distinción de que en el contencioso administrativo de anulación, únicamente -- pueda combatirse una resolución ejecutoria, en contraposición con - el contencioso administrativo de plena jurisdicción, en el que es - posible atacar cualquier actuación administrativa.

El acto impugnable en el contencioso administrativo-nacional, independientemente de su naturaleza, es siempre un acto - administrativo ejecutorio, o sea, toda declaración unilateral de voluntad de la administración pública, en ejercicio de la función ejecutiva, que produce efectos jurídicos particulares. Desde luego, que dan comprendidas dentro del acto administrativo, aquellas decisiones que las autoridades toman en materia de contratos administrativos, - impuestos directos y responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Por otra parte, con la influencia del derecho procesal, Emilio Margain 51/ , afirma que en el contencioso administrativo de anulación, el tribunal, carece de facultades para ejecutar sus

51).- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO.- "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad".- México. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.- Tercera Edición. 1980. p. 13 y 16.

resoluciones, las cuales sólo están conferidas al órgano de plena jurisdicción; y, el tratadista Eduardo Pallares 52 /, asienta: "Los actos de ejecución presuponen en la autoridad que los lleva a cabo, la plenitud de la jurisdicción, lo que los jurisconsultos romanos - llamaban imperium".

Con ello se configura una nota distintiva de estos - dos tipos de tribunales, dado que los tribunales de lo contencioso-administrativo de plena jurisdicción, tienen el imperio o potestad de organismo para ejecutar sus determinaciones, mediante la aplicación de multas, el uso de la fuerza pública, o de otros instrumentos que la legislación le consagre.

Es así que, como lo establecí en el inicio de este - apartado y sin apoyarme en alguna definición que exponga el concepto de Ley de Justicia Administrativa, me atrevo a manifestar, que - la misma, consisten en la actuación de un órgano jurisdiccional que imparte justicia a través de la emisión de resoluciones de fondo, - facultades de imperio para ejecutarlas, al amparo de leyes que regulen los instrumentos necesarios para la debida aplicación de esas - facultades conferidas.

En la actualidad, la Ley de Justicia Administrativa-

52.- PALLARES, EDUARDO. Derecho Procesal Civil.- México.- Editorial Porrúa, S.A. 1968. P. 491.

del Estado de México, ha instaurado estas características, pretenciones que el Tribunal Fiscal de la Federación, dentro de sus funciones reúna las mismas facultades.

2.4.1. LA NEGATIVA FICTA BAJO ESTE CONCEPTO.

La resolución negativa, mejor conocida por Negativa - Ficta, como ya lo he señalado, surgió en el ámbito jurídico, en el año de 1938 para la materia tributaria, con el tiempo, se fue am-- pliendo a determinados actos en materia administrativa. En la actualidad, el Tribunal Fiscal de la Federación, la ha hecho extensiva -- para toda clase de actuaciones de autoridad, sobre los cuales, éste-tribunal tiene conferida su competencia, en los términos del artícu- lo 23 de su Ley Orgánica.

En materia administrativa federal, ante la ausencia - de un Código Administrativo, no se encuentra reglamentado en forma - concreta, el silencio de la autoridad. Como ya lo señalè, este si- lencio se entiende en sentido negativo, respecto de una petición o - instancia concreta de un particular, dirigido a una autoridad, de -- tal forma que para su precisión, resulta necesaria la expedición de- una Ley Federal de Justicia Administrativa, que regule en forma ple- na esta figura, misma que reviste gran importancia desde su creación.

La negativa ficta, consituye en el sistema mexicano - del derecho administrativo y fiscal, una figura peculiar del juicio- de nulidad, que es diversa a la violación del derecho de petición, - consagrado como garantía individual, en el artículo 8°. Constitucio-

nal; una vez que la negativa ficta se ha configurado y que se ha fijado la litis, a través de todos los momentos procesales, que la dejan en estado de resolución, queda sujeta al Tribunal para que éste resuelva en definitiva la controversia, analizando los agravios y pruebas aportadas por el actor, así como las excepciones y defensas y diversas pruebas que la autoridad exhibe dentro del juicio; sin que el asunto pueda volver a la autoridad, pues es el Tribunal, el que substituye a la autoridad y con libertad de jurisdicción, va a emitir la resolución decisoria que concluya en definitiva, la impugnación del acto de autoridad.

Considero que con la promulgación de una Ley Federal de Justicia Administrativa, la resolución negativa ficta, debe continuar siendo expuesta y catalogada en su configuración, en los términos previstos por el vigente Código Fiscal de la Federación; pero debe precisarse una competencia plena, para que ese Tribunal que se debe crear, o aún conservando su actual denominación, tenga facultades de conocer todas las actuaciones de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, cuando omiten pronunciarse sobre un acto administrativo.

C A P I T U L O I I I

ASPECTOS PROCESALES DE LA IMPUGNACION
DE LA NEGATIVA FICTA ANTE EL TRIBUNAL
FISGAL DE LA FEDERACION.

Iniciaré este capítulo, señalando que, la demanda - es el acto que da principio a un proceso y la acción, es el derecho que toda demanda debe contener como elemento esencial para provocar la actividad jurisdiccional de un órgano encargado de impartir justicia y darle la razón a la parte que la tenga.

3.1. INICIACION DEL PROCESO.

Es necesario realizar una breve relación de diversos conceptos jurídicos, para tratar lo relativo a la iniciación del - proceso.

Comenzaré por recordar el concepto de demanda y su - diferenciación con otras figuras procesales. Cabe manifestar que la demanda ha sido definida por el tratadista José Becerra Bautista, -- como " el escrito inicial con que el actor, basado en un interés - legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto". 53/

Esta definición es aplicable a toda demanda, sin im- portar la materia de que se trate; pero como ha sido confundida - con otras figuras procesales, es necesario analizar someramente és- tas, para establecer la diferencia que existe entre las mismas.

En efecto, la demanda ha sido confundida con la ac- ción y la pretensión.

53).- BECERRA BAUTISTA, JOSE.- "El Proceso Civil en México".- Edi- torial Porrúa. México. 4a. Edición. 1974. p' 27.

La acción tiene sus orígenes en el derecho romano, -- donde se conceptuaba como "el derecho de perseguir en juicio lo que se nos debe ". Se consideraba como parte del derecho sustantivo -- mismo, por lo que al estudiar cada institución se estudiaba la acción correspondiente. 54/

Tiempo después, Marenza definió la acción, como el medio que concede la ley para ejercitar en juicio el derecho que nos compete.

Kolher, conceptúa la acción como " la facultad que está comprendida en el derecho a la integridad de la propia personalidad, de dar vida a la demanda judicial".

Rocco dice : " el derecho de acción es un derecho subjetivo del individuo contra el Estado, que tiene como contenido substancial el interés abstracto a la intervención del Estado, para la eliminación de los obstáculos que la incertidumbre o la inobservancia de la norma jurídica aplicable al caso concreto pueda oponer a la realización de los intereses privados".

Para Chiovenda, la acción es " el poder jurídico del dar vida a la condición, para la actuación de la ley".

Para Savigny, toda acción implica necesariamente dos

54).- BECERRA BAUTISTA, JOSE.- Obra citada p. 27.

condiciones, un derecho y la violación de ese derecho.

Coviello, sostiene que " la acción es la facultad de invocar la autoridad del Estado para la defensa de un derecho".

Carnelutti, dice que la acción, es un derecho público subjetivo, que tiene el individuo como ciudadano, para obtener del Estado la composición del litigio". También la define como " un derecho público subjetivo del procedimiento judicial en general; pero no la sentencia justa".

De las anteriores definiciones se desprende, que la razón de la confusión entre la demanda y la acción estriba en que - las dos tienen el mismo efecto; poner en marcha la maquinaria judicial; pero si se analiza detenidamente, se advierte que mientras la demanda es un acto procesal, la acción es un derecho.

Por su parte, Cipriano Gómez Lara, dice, que de la acción se puede hablar cuando menos en tres acepciones diferentes:

a).- como sinónimo de derecho.

b).- Como sinónimo de facultad de provocar la actividad de la jurisdicción.

c).- Como sinónimo de pretensión y de demanda, y nos explica que la acción, en este sentido, es la pretensión de que se tiene un derecho válido y en nombre del cual se promueve la demanda respectiva. Así se habla de demanda fundada e infundada.55/

55).-GOMEZ LARA, CIPRIANO.- "Teoría General del Proceso".-Textos Universitarios. UNAM. México. 1976. p.15.

Por lo que se puede decir que lo ideal sería que la existencia de las dos figuras estuviera siempre unida puesto que "la carga de la demanda no es más que el ejercicio del derecho de acción". 56/

Es necesario aclarar si en la práctica, la existencia de la acción y la demanda, va siempre unida, a lo que cabe preguntar ¿ al existir acción habrá una demanda que lo haga saber?, y, ¿ toda demanda presentada contendrá una acción?. A la primera pregunta puede responderse que, como el ejercicio del derecho de acción es potestativo para su titular, no siempre el resultado del ejercicio de ésta irá en una demanda.

Con respecto a la segunda pregunta, puede decirse que la justificación del derecho de acción no hay que buscarla en la existencia real de un derecho o de una situación que reuniera, en favor del actor, la tutela jurisdiccional, sino en la creencia en quien pretenda ejercerla, de que efectivamente existe (circunstancia ésta, cuya determinación corresponde al encargado de juzgar.)- 57/. Por lo que el último problema lo resuelve el juzgador al rechazar o dar curso a la demanda para instaurar el proceso.

Puedo concluir, diciendo que la demanda es el acto

56).- CARNELUTTI, FRANCISCO.- " Sistema de Derecho Procesal Civil".- Uteha. Buenos Aires. 1944.p. 39.

57).- LARRAÑAGA Y DE PINA.- Instituciones de Derecho Procesal Civil" Editorial Porrúa. México. 1950. p. 127.

procesal que da principio a un litigio y la acción, es el derecho - que toda demanda debe contener como elemento esencial para provocar la actividad jurisdiccional.

En materia fiscal, para que proceda la acción procesal, es indispensable, que el actor sufra perjuicios jurídicos con la resolución impugnada, según se deduce del siguiente fallo del -- Tribunal Fiscal de la Federación. 58/.

"Es principio que informa la Ley de Justicia Fiscal, el que solamente pueden ser recurridas las decisiones cuando sufran con ellas los opositores un perjuicio directo en sus intereses jurídicos. La exposición de motivos con toda claridad lo asienta cuando dice que la ley ha creado un Tribunal Administrativo dotado de la autoridad que es indispensable para que pueda desempeñar con eficacia, funciones de control de administración activa en defensa y garantía del interés público y "De los derechos e intereses legítimos de los particulares". En efecto, no hay interés legítimo, sino cuando está comprendida por la ley la facultad de defenderlo. Un interés sin esa facultad es un mero interés simple, sin relevancia jurídica. Esto explica que en diversas disposiciones de la ley se alude a la necesidad de un agravio no reparable en la vía administrativa; pues por hipótesis, para que exista un agravio jurídico es preciso que haya lesión de un interés también jurídico." (Re vista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo 5, - página 1195); y además, es indispensable que la acción que ejercite en la demanda, esté autorizada en una ley, de conformidad con este otro fallo: "Sólo se puede ejercitar la acción que exista en la Ley"

Considero importante, destacar lo sustentado por el - extinto Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, resolución de -- fecha 5 de julio de 1937, visible en la Revista del propio Tribunal, primera época, en su página 19, en donde se señalaba: " Para resolver sobre la procedencia de una sanción, hay que atender a las condiciones que exija la ley vigente, en el día en que es intentada y - su validez, debe juzgarse, según la ley que esté en vigor en el lugar y tiempo en que se realiza. Cuando la ley exige para el ejercicio de la acción que esté notificada la resolución que la motiva, - es indispensable el cumplimiento de este requisito, sin que pueda - estimarse que la publicación de la ley surte efectos de notificación".

Enseguida, haré referencia a la diferencia entre la - demanda y otra figura procesal, la pretensión.

Esta figura no sólo ha tenido confusión con la deman - da, sino que muchos autores la utilizan como sinónimo de acción.

Según Carnelutti, la pretensión consiste en la exi-- gencia de que un interés ajeno se subordine al propio. 59/

La justificación de la existencia de la pretensión, - se da por la prohibición de la autodefensa y la necesidad de tutelar

59).- CARNELUTTI, FRANCISCO.- "Instituciones de Derecho Procesal Ci- vil". EJEA.- Buenos Aires. 1959. p. 38.

estatalmente los intereses considerados lícitos para la misma ley, que busca la armonía con la función jurisdiccional, cuando el mandato no es espontáneamente cumplido.60/

La demanda es actividad de las partes hacia el juez, y la pretensión, una actividad hacia la parte contraria, de manera que si puede haber proceso sin proceso, puede haber demanda sin pretensión y pretensión sin demanda. Así como el proceso es contenido de la demanda, así la pretensión es contenido del litigio.61/

Aunque la pretensión es un elemento del litigio, no siempre da nacimiento a éste, pues donde hay sometimiento a la pretensión, no habrá litigio.

Para Jellineck, la pretensión no es sino el derecho en acto, mientras que el derecho subjetivo lo es en potencia. El derecho subjetivo puede ser considerado en abstracto y en concreto; - una pretensión concreta y actual que tendrá su origen en un derecho subjetivo y que se dirigirá contra una persona determinada, constituyendo una pretensión.

Por último, diré que la diferencia de la demanda con la pretensión, es su objeto.

El objeto de la demanda es iniciar el proceso y el -

60).- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.- "Derecho Procesal".- Cárdenas Editor y Distribuidor.- México.- 1959.-Tomo II. p. 184.

61).- IDEM.

de la pretensión, es que un interés ajeno se subordine al propio.^{62/}

3.1.1.LA DEMANDA DE ANULACION Y SUS EFECTOS.

La demanda en general es " el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto".^{63/}

Para el autor, Briseño Sierra, la demanda puede estudiarse desde tres puntos de vista diferentes:

a).- Como un acto procesal por el que se pretende la tutela jurídica, a través de una sentencia.

b).- Como objeto del proceso, contenido de la pretensión de la tutela jurídica.

c).- Como acto de incoacción del proceso.

Tratándose de la demanda de anulación de una resolución negativa ficta, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación vigente, no establece en manera alguna, cual es el término de ley , para promover ésta, a diferencia del anterior Código, que en -

62).-BECERRA BAUTISTA,JOSE.- IDEM 53).

63).-BRISEÑO SIERRA HUMBERTO.- IDEM.

su artículo 192 fracción IV, establecía:

"EN LOS CASOS DE NEGATIVA FICTA, EL INTERESADO NO ESTA OBLIGADO A INTERPONER LA DEMANDA DENTRO DEL TERMINO A QUE SE REFIERE ESTE ARTICULO, PUDIENDO PRESENTAR LA EN CUALQUIER TIEMPO MIENTRAS NO SE DICTE RESOLUCION EXPRESA Y SIEMPRE QUE HAYA TRANSCURRIDO EL PLAZO RESPECTIVO".

Respecto de la interpretación que se daba al anterior precepto, sobre esta cuestión, la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver el juicio de nulidad 5745/947, determinó que "Transcurrido el término de 90 días a -- que se contrae el artículo 192 del Código Fiscal de la Federación: -- En cualquier momento puede el interesado impugnar ante el Tribunal -- Fiscal la resolución negativa de su instancia que se presume, sin que tenga fundamento alguno, la idea de que debe acudir ante el Tribunal Fiscal dentro de los 15 días siguientes a los 90, ya que este último plazo determina que se considera en estado latente la negativa en -- cuestión." 64 /

Puedo decir que tratándose de la negativa ficta no -- existe término para la presentación de la demanda, como lo aceptó el Tribunal Fiscal en la siguiente Resolución: "En el caso de la resolu ción negativa ficta, no puede hablarse de que exista notificación -- por el hecho de que transcurra el término de los 90 días, pues la au

64.- MARGAIN MANATOU EMILIO. "De lo Contencioso-Administrativo de -- Anulación o Ilegitimidad". Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 1969. p. 63.

toridad Fiscal no queda impedida para dictar con posterioridad resolución en uno u otro sentido, es decir, en el caso de la Negativa tá cita no hay notificación formal de la resolución adversa y por lo -- mismo el particular es libre para acudir a Amparo por violación del artículo Octavo Constitucional, o a juicio ante el Tribunal, debatiendo desde luego el fondo pertinente, mientras no exista resolución expresa de la autoridad debidamente notificada". (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 1940. Página 205).

Por ello, en aplicación del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación vigente, que establece, "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se registrarán por -- las disposiciones de este título. A falta de disposición expresa se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se registrarán por -- las disposiciones de este título. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones previstas en este Código y -- que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece".

Es la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación conocer del juicio de nulidad de Negativa Ficta, con base en -- los puestos normativos que se contemplan en los artículos 37 y 131 -- del Código Fiscal de la Federación, interpretándolos a la luz del ar tículo 23 fracción IV de la Ley del propio Tribunal y que establece:

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal, dis tinto al que se refieren las fracciones anteriores.

En conclusión, salvo las excepciones que marcaba el anterior artículo 192 y lo estricto de los artículos 37 y 131 del Código Tributario en vigor, ya comentados, el término para la presentación de la demanda es fatal, según se corrobora con el siguiente fallo del propio Tribunal que se comenta; "Es indudable que existe en el Tribunal una diferencia jurídica que se explica por la diversa indole de los fines que persigue; el procedimiento civil tiende a establecer las relaciones jurídicas entre personas de derecho privado; - en tanto que el procedimiento en materia fiscal rige para controversias administrativas que se suscitan entre los particulares y el Estado, considerando a éste como persona de derecho público, que en -- ejercicio de su soberanía, exige de aquellos su contribución para -- los gastos públicos. Por eso las partes dentro del procedimiento civil no están obligados a presentar su demanda en término perentorio sino que pueden hacerlo mientras no prescriba la acción que ejerci--tan; y en cambio, los particulares afectados por resoluciones administrativas de carácter fiscal, están obligados a presentar su demanda dentro del término perentorio y fatal que señala el artículo 192- del Código Fiscal de la Federación. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 1944. No. 96. Página. 206).

Es así que los efectos de la demanda derivan de considerarla como el primer acto encaminado a la resolución del Tribunal- y los efectos que ella contiene son importantes para el proceso y para el litigio, ya que:

- a) Identifica a las partes.
- b) Precisa el acto administrativo impugnado.
- c) Narra los antecedentes de hecho.
- d) Invoca los fundamentos de derecho.
- e) Determina las pruebas conducentes.
- f) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión.
- g) Justifica la competencia del Tribunal.

En materia fiscal, además de la vigencia que cobran las anteriores ideas, el Tribunal Fiscal de la Federación, considera que "La demanda contiene solo confesión de hechos pero no de situaciones jurídicas, cuyo exámen debe realizarlo siempre en vía jurisdiccional el Tribunal, en los asuntos de su competencia". (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo IV Página 751).

3.1.1.1. LA ADMISION

Una vez satisfecho el requisito de presentar la demanda en tiempo, habrá que cumplir con los requisitos de contenido de la misma, que establecen los artículos 208 y 209 del Código Fiscal.

Al efecto, se advierte que tales exigencias "No difieren esencialmente de aquellas que deben satisfacerse en cualquiera otra área del Derecho Procesal". 65 /

65.- ARMIENTA GONZALO. "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano". Textos Universitarios, S.A. 1977. Página 201.

Así vemos que son partes en el procedimiento, según -
el artículo 198 del Código Fiscal:

I.- El Demandante.

II.- Los Demandados, tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El Particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- 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 en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se - controviertan actos de autoridades federativas - coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés-

Fiscal de la Federación.

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

En lo que toca al contenido de la demanda, ésta, de acuerdo con el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, deberá indicar:

I.- El nombre y domicilio del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

III.- La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

VI.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Cuando se omitan los datos previstos en las ---

fracciones I, II, III y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Asimismo la demanda deberá ir acompañada de los siguientes documentos, según el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación:

- I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o en su caso, para el particular demandado.
- II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio.
- III.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la no

tificación fue por edictos deberá señalar la fe cha de la última publicación y el nombre del ór gano en que ésta se hizo.

V.- El cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandante.

VI.- (derogada).

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido - obtenerlas a pesar de tratarse de documentos -- que legalmente se encuentren a su disposición, - éste deberá señalar el archivo o lugar en que - se encuentren para que a su costa se mande expe dir copia de ellos o se requiera su remisión -- cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión -- los documentos y tratándose de los que pueda te ner a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. - Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá - el envío de un expediente administrativo.

Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, al Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV se tendrá por no presentada la demanda.

Una vez que la demanda ha reunido todos los requisitos de procedibilidad marcados por los artículos citados, habiendo sido presentada en tiempo, es procedente que se emita el acuerdo de admisión, con lo cual da inicio el juicio de nulidad o el procedimiento contencioso administrativo.

3.1.1.2. EL DESECHAMIENTO

Dentro del Código Fiscal de la Federación, se establece el desechamiento de la demanda, sólo en el caso del artículo 208-último párrafo; pero además, este acto constituye una atribución o facultad del Magistrado Instructor que ejercita, como resultado de una demanda que no reunió los requisitos de procedencia para su admisión, es decir, cuando le hizo falta alguno o varios de los requisitos que enumeran los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, ambos artículos (208 y 209) contienen en su texto y en especial, en sus últimos párrafos, la sanción o castigo al demandante de que si su demanda le hace falta alguno de los requisitos ya ennumerados, ésta demanda en el primer caso se desechará

por improcedente; y en el segundo de los supuestos; se tendrá por no presentada.

Como ya lo indiqué en la Ley Orgánica del Tribunal -- Fiscal de la Federación se establece la facultad del desechamiento -- como una atribución del Magistrado Instructor. (Artículo 30 fracción I)

Los casos de desechamiento se justifican porque al calificar la procedibilidad del escrito de demanda, el Magistrado Instructor debe verificar cuidadosamente que la demanda sea presentada en tiempo, que se encuentre firmada por el actor o su representante legal, dado que estos son dos requisitos esenciales que deben ser objeto de análisis, sin apartarse de la revisión y cumplimiento de todos aquellos elementos marcados por los artículos 208 y 209 ya transcritos, pues no debe olvidarse que el término fatal, es el primer -- supuesto que debe cumplirse para la admisión de la demanda y que no siendo este escrito una promoción de trámite, debe ser formulada y -- firmada por la persona que promueve o por su representante legal, -- que sea posible que cualquier persona realice ese acto personalísimo.

3.1.1.3. RECURSOS EN CONTRA DEL DESECHAMIENTO.

La actividad del Magistrado Instructor que conoce de una demanda, la cual no reunió los requisitos de procedencia y que en aplicación de lo dispuesto por el artículo 30 fracción I de --

la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, lo llevó a decretar el desechamiento de la demanda, puede ser combatido únicamente a través del Recurso de Reclamación que establece el artículo 242 del Código de la Materia, mismo que debe interponerse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva. Una vez interpuesto dicho recurso, si se encuentra presentado en tiempo, el propio Magistrado Instructor acuerda su tramitación, y ordena correr traslado a la autoridad para que en el término de quince días exprese lo que a su derecho convenga, dándose cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

Cabe mencionar que la resolución que se dicte en este recurso de reclamación puede ser en dos sentidos, uno confirmando el auto de desechamiento de la demanda y otro, revocando este auto ordenando que el Magistrado Instructor le dé trámite a la demanda, es decir, que la admita; aunque considero que podría dictarse la resolución correspondiente ordenando que se pronuncie otro auto debidamente fundado y motivado.

Cuando la sentencia interlocutoria pronunciada por la Sala confirma el auto desechatorio de la demanda el afectado tiene posibilidad de una segunda instancia, para lo cual puede acudir ante un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, en Amparo Indirecto, mismo que una vez resuelto concederá el amparo y protección de la Justicia Federal para lo cual una vez que dicha sentencia causa Estado o ejecutoria se concede a la responsable del acto reclamado -

generalmente, un término de 24 horas para cumplir con la misma. En caso contrario, cuando se niega la solicitud de amparo, queda firme la sentencia interlocutoria, siempre y cuando el afectado no promueva el recurso de revisión, establecido por el artículo 88 de la Ley de Amparo.

3.1.1.4. POSIBILIDAD DE IMPUGNAR NUEVAMENTE LA NEGATIVA FICTA.

Cuando la demanda de nulidad interpuesta en contra de una resolución Negativa Ficta es desechada por alguna de las causas marcadas en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, considero que no existe impedimento legal alguno, para que el actor esté en posibilidad de intentar nuevamente la impugnación de esa Negativa Ficta, solamente en el caso de que la autoridad demandada en esa fecha no haya emitido resolución expresa y la haya notificado al actor.

Esto es así porque el silencio administrativo sigue existiendo, ya que la única forma en que se acreditaría que la autoridad administrativa ya resolvió la instancia del particular, sería demostrando que la resolución expresa fue notificada.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado los siguientes precedentes que confirman que el silencio administrativo sigue existiendo y que la única forma de acreditar que ya no se surte el supuesto jurídico previsto por los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación es a través de la no

tificación de la resolución expresa que pone fin a la instancia, estos precedentes son los siguientes al tenor literal:

NEGATIVA FICTA.- COMO SE CONFIGURA.- El solo transcurso del plazo de cuatro meses a que aluden los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, entre la fecha de la instancia del particular y el momento en que se reclama ante el Tribunal Fiscal, sin contestación de la autoridad, constituye una Negativa Ficta respecto a la solicitud del particular. La circunstancia de que la autoridad hubiere pronunciado su resolución dentro de dicho plazo no altera esta conclusión cuando no se notificó al particular, ya que las resoluciones surten efectos contra los particulares hasta que les son debidamente notificadas.

Revisión No. 1620/86.- Resuelta en sesión de 29 de junio de 1987, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado - Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Precedente:

Revisión No. 522/79.- Resuelta en sesión de 28 de Febrero de 1980, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Carlos Alcazar García.

RTFF. AÑO VIII, No. 90, JUNIO DE 1987.

NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA NO OBSTANTE QUE EXISTAN PROVEIDOS DE TRAMITE.- De acuerdo a lo estipulado por los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el plazo de cuatro meses, de lo contrario se configura la negativa ficta, no obstante que las autoridades dicten acuerdos de trámite o simples proveídos, toda vez que lo único que resuelve la instancia de los particulares es la decisión final o definitiva que recae al problema planteado.

Revisión No. 1620/86.- Resuelta en sesión de 29 de junio de 1987, por unanimidad de 7 votos.
Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez
Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.
Precedente:

Revisión No. 280/74.- Resuelta en sesión de 26 de Noviembre de 1974, por 16 contra 3 RTFF. AÑO VIII, No.-

90, JUNIO DE 1987.

NEGATIVA FICTA.- NO OBSTANTE QUE LA AUTORIDAD NO HAYA DADO RESPUESTA A LA INSTANCIA DEL PARTICULAR EXISTE - CUANDO NO SE DEMUESTRA QUE LA CONTESTACION HAYA SIDO NOTIFICADA.- Cuando la autoridad alegue que no existe la configuración de la negativa ficta porque emitió una resolución que contestó la instancia del particular antes de la presentación de la demanda debe demostrar que dicha resolución fue debidamente notificada al interesado, pues de lo contrario se considera que se dió el silencio de la autoridad.

Revisión No. 889684.- Resuelta en sesión de 13 de mayo de 1986, por mayoría de 6 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

Precedente:

Revisión No. 771/80.- Resuelta en sesión de 30 de marzo de 1984, por unanimidad de 6 votos Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretaria: Lic Ma. de Jesús Herrera Martínez.

RTFF. AÑO VII. No. 77, MAYO DE 1986.

Sin embargo existen dos excepciones para que llegue a configurarse una resolución Negativa Ficta; la primera de ellas consiste en diversos asuntos que deben ser revisados de oficio por la propia autoridad. En la práctica podemos encontrar una de ellas, en los llamados pliegos preventivos de responsabilidad que emite la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando finca -- responsabilidades directas, subsidiarias o solidarias a los servidores públicos que manejan fondos o partidas presupuestales y que son descubiertas en las auditorías que se practican a las dependencias -- que forman parte de la administración pública.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado, entre otros, los siguientes criterios:

PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.- NO PUEDEN SER MATERIA DE JUICIO DE NULIDAD, POR NO SER RESOLUCIONES DEFINITIVAS.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 23 de la Ley Orgánica de este Tribunal Fiscal de la Federación y 190 fracción IV del Código Fiscal de la Federación de 1967, el juicio era improcedente respecto de resoluciones que podrían ser modificadas o revocadas por algún recurso administrativo previo o por la revisión de oficio que hicieron las autoridades, de donde se sigue que si los pliegos preventivos de responsabilidades deben ser revisadas de oficio por la autoridad, no constituyen resoluciones definitivas que puedan ser materia de juicio de nulidad.

Revisión No. 666/83. Resuelta en sesión de 24 de enero de 1985, por unanimidad de 8 votos. Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Manuel Cantellanos Tortolero. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 2a. Epoca Año VI número 61 Enero de 1985, Pag. 552 y 553.

NEGATIVA FICTA.- NO SE CONFIGURA EN REVISIONES DE OFICIO.- El artículo 92 del Código Fiscal de la Federación al establecer la figura de la negativa ficta hace referencia a "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades..." Ya que "El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda" expresiones que no pueden referirse a revisiones de oficio, pues en esa hipótesis ni se puede hablar de instancias o peticiones formuladas -- por los particulares, ni se falta de respuesta por parte de las autoridades, que son los supuestos legales que pueden dar lugar a esa figura procesal.

Revisión 56/81.- Resuelta en sesión de 13 de febrero de 1987, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Máximo Azuela Gutiérrez.- Secretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez. RTFF. AÑO IV. No. 26 FEBRERO DE 1982. P. 159 .

La segunda de las excepciones que he narrado, consiste, en el hecho de que exista un incumplimiento a una sentencia dictada por el propio Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con-

lo dispuesto por el artículo 239, penúltimo párrafo, mismo que si -- bien establece, que al dictarse sentencia, se obliga a la autoridad a realizar un acto administrativo o iniciar un procedimiento debe -- cumplirse en un término de cuatro meses, ésta redacción, si bien recoge el contenido de los artículos 37 y 131 del propio Código mencionado, no da pauta a considerar que exista la posible configuración de una negativa ficta, porque jurídicamente se ha creado otra situación, como lo es el incumplimiento de sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación y ya no constituye un silencio dado a la instancia administrativa formulada por el particular, lo que -- conlleva al ejercicio de otros medios de defensa para el efecto del debido cumplimiento de una sentencia que es verdad legal y cosa juzgada.

También la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado en este aspecto el siguiente precedente que a continuación se transcribe:

NEGATIVA FICTA.- NO SE CONCRETIZA TAL FIGURA JURIDICA EN EL CASO DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 239, penúltimo párrafo, del Código -- Fiscal de la Federación, si la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un término de cuatro meses, por lo que transcurrido dicho plazo y ante el incumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad, no es jurídicamente aceptable que se configure la Negativa Ficta en términos de lo establecido por el artículo 37 del mencionado Código Fiscal, puesto que no estamos en presencia de una instancia administrativa o petición formulada por un particular, sino

de una sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, la que en caso de no cumplirse conllevaría al ejercicio de los medios de defensa correspondientes para efectos de su debida cumplimentación, -- por lo que resulta inaplicable dicho dispositivo legal como fundamento de la acción de nulidad; en consecuencia, si el particular demanda la nulidad de una Negativa Ficta en los términos que han quedado descritos, debe sobreseerse el juicio en cuestión en términos del artículo 202, fracción XI, en relación con el 203, fracción II, del mencionado Código Tributario, - toda vez que existe carencia de resolución a material de la impugnación en juicio de nulidad.

JUICIO No. 1075/88.- Sentencia de fecha 6 de MARZO DE 1989, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Ma. del Consuelo Villalobos Ortíz.- Secretario: - Lic. Roberto Bravo Pérez.

3.2. DESARROLLO DEL PROCESO

En este apartado del trabajo, tratando de no ser repetitiva en cuanto al desarrollo de los anteriores puntos de este capítulo, haré un breve resumen, partiendo del supuesto que la demanda de nulidad ya fue presentada ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal Fiscal de la Federación, Oficina que es la encargada de distribuir todas las demandas a la correspondiente Sala en número, que conocerá de todo el proceso.

La demanda deberá ser presentada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo cuando no exista notificación legalmente hecha.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá en los términos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La demanda es el acto que inicia el ejercicio de la acción: ésta debe mencionar; entre otros:

- La acción que se ejercita;
- Los hechos que la motivan;
- Los preceptos legales en que se fundamenta:

La demanda deberá hacerse por escrito y se presentará directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad que emitió la resolución; cuando no se firme ésta, se tendrá por no presentada.

Si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la sala o ésta se ubique en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, la demanda podrá enviarse del lugar en que resida el demandante por correo certificado con acuse de recibo.

La demanda deberá indicar:

- El nombre y domicilio del demandante.
- La resolución impugnada.
- La autoridad o autoridades demandadas.
- El nombre y domicilio del particular demandado --- cuando el juicio se promueve por la autoridad administrativa.

-- El nombre y domicilio del tercero interesado.

Cuando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, el Magistrado Instructor tendrá por no presentada la demanda, por lo que el Código Vigente aplicable suprime el requerimiento de ajustar la demanda a derecho.

Asimismo la demanda expresará:

-- Los hechos que la motivan.

-- Las pruebas que ofrezcan.

-- Los agravios que le cause el acto impugnado.

El demandante deberá adjuntar a su instancia:

-- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el Titular de la Secretaría, Departamento u organismos -- descentralizados o en su caso, para el particular demandado.

-- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.

-- El documento en que conste el acto impugnado, o -- en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

-- Constancia de la notificación del acto impugnado -- excepto cuando el demandante declare que no recibió la constancia o cuando hubiera sido por correo.

-- El cuestionario desahogado por los peritos, mismo-
que deberá ir firmado por el demandante, si se o-
frecen pruebas periciales.

-- Las pruebas documentales que ofrezca.

Si no se adjuntan a la demanda los cuatro primeros do
cumentos citados, ésta se tendrá por no presentada; en caso de no ad
juntar pruebas, se tendrán por no ofrecidas las mismas.

Cuando el demandante no pueda obtener las pruebas que
no obren en su poder, deberá identificar los documentos señalando el
lugar en que se encuentren para que se solicite su remisión y de no-
ser esto posible, se mande expedir a su costa copia de ellos.

Cuando los objetos o documentos sobre los cuales debe
versar la prueba pericial estén en poder del demandado, se le requere-
rará para que los ponga a la vista de los peritos, a fin de que en -
igualdad procesal puedan rendir sus peritajes, concediéndoles el tér
mino de quince días para que presente su dictamen.

El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda --
dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que sur
ta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de-
la misma, en los siguientes supuestos:

-- Cuando se impugne una resolución negativa ficta.

-- Contra el acto principal del que derive el impugna
do en la demanda, así como su notificación, cuando
se den a conocer en la contestación.

-- En los casos del artículo 209 Bis del propio Código.

De la contestación.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al de mandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que se le hubiera notificado el emplazamiento.

El demandado expresará en su contestación:

- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- Las consideraciones que estime, impidan se emita - decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no - ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- Se mencionará concretamente cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmandolos, negándolos, señalando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.
- Los argumentos que demuestren la ineficacia de los agravios.
- Las pruebas ofrecidas.

El demandado deberá acompañar a su contestación:

-- Copias de la misma y de los anexos para el demandante, y para el tercero señalando en la demanda si existe.

-- El escrito en que acredite su personalidad cuando el demandado sea particular y no gestione en nombre propio.

-- Cuestionario que deben desahogar los peritos, mismo que deberá ir firmado por el demandado, si se ofrece prueba pericial.

-- Las pruebas documentales que ofrezca.

No podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada en la contestación que se formule.

Incidentes.

Son incidentes de previo y especial pronunciamiento, aquellos que impiden que el juicio siga su curso mientras no se resuelvan, por referirse a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido. Se las llama de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una sentencia que únicamente a ellos concierna y no por la definitiva en la que se deciden las cuestiones litigiosas.

En el procedimiento contencioso administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento.

-- La incompetencia por razón de territorio.

-- El de acumulación de autos.

- La nulidad de notificaciones.
- El de interrupción por causa de muerte o disolución.
- La recusación por causa de impedimento.

Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva - juicio que otra Sala deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará a la que corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos. La Sala requerida decidirá -- dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no conocer del asunto.

Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución cuando:

- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- El acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto, siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios.
- Se impugnen actos que sean unos antecedentes o con secuencia de los otros, independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos.

Se podrá hacer válido el incidente de acumulación de autos hasta antes de que se cierre la instrucción.

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación serán nulas.

Los particulares podrán promover ante el Magistrado -

Instructor que esté conociendo del asunto, en cualquier tiempo, el incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, acompañando los documentos en que conste el inicio del procedimiento que se da, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.

PRUEBAS

La prueba es el medio legal que permite demostrar la existencia e inexistencia de un acto o hecho, la verdad o falsedad de una afirmación.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Podrán presentarse las pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado sentencia. En este supuesto, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Para desahogar la prueba testimonial el magistrado requerirá a la parte que la hubiera ofrecido, para que presente a los testigos, y si la oferente se encuentra impedida de hacerlo, solicitará al instructor que sean citados conforme a las disposiciones aplicables.

Valoración de Pruebas:

Harán prueba plena:

La confesión expresa de las partes.

Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario.

Los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala.

El Magistrado Instructor, diez días después de que se haya contestado la demanda o la ampliación de la misma, cuando proceda o se hayan desahogado las pruebas, resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento o el de recusación, o practicado la diligencia que hubiese ordenado, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para que formulen alegatos por escrito, vencido el cual declarará cerrada la instrucción.

Se entiende por alegatos, la exposición razonada es-crita que hacen las partes, para demostrar conforme a derecho que la razón les asiste.

La sentencia, se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los --sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en -el juicio.

El Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.

Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación - se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los hechos o puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Las salas podrán corregir los errores que adviertan - en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Efectos de la Sentencia definitiva:

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, con excepción 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.

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

3.2.1. CONTESTACION A LA DEMANDA Y EFECTOS.

Una vez que la parte demandada ha sido emplazada a juicio, corriéndole traslado con la demanda de nulidad de resolución Negativa Ficta, como lo señalé, ésta tiene el plazo de cuarenta y cinco días para dar contestación a los argumentos que se proponen en la demanda y muy especialmente en la instancia no resuelta por la autoridad, porque no debe olvidarse que, como la resolución impugnada en el juicio de nulidad en contra de una resolución Negativa Ficta, trata de un silencio y no se conocen por actor, los fundamentos ni los motivos que la autoridad tuvo para confirmar fictamente la instancia, por lo que válidamente el actor en la demanda, puede insistir en el contenido del recurso o instancia no resuelta, para que sea contestado por la autoridad, y se le dé a conocer a través de esa contestación, los requisitos esenciales de todo acto de autoridad, como lo son los fundamentos y motivos en que se apoya el mismo.

Es así que puedo señalar que los efectos de la contestación a la demanda, no son otros que expresar, ahora sí en forma concreta, aquellas circunstancias especiales, razones particulares -

que adecúan una conducta, a la hipótesis jurídica prevista por la -- norma legal aplicable al caso concreto y en donde se razonará el por qué el contenido de aquel acto que fue objeto de la instancia debe -- prevalecer, pues antes de que se impugne el acto administrativo, éste goza de la presunción de validez y legalidad.

Por consiguiente, al expresarse los fundamentos de he cho y de derecho que justifican la existencia de la negativa ficta, -- es el momento en que jurídicamente esta figura nace y se crea el pri mer punto especial de la controversia, porque al darle a conocer al actor el contenido de esa contestación será el momento en que estará posibilitado para combatir, los motivos y los fundamentos legales aplicados, que justifican esa negativa ficta.

Para complementar esta idea considero importante plas mar algunos criterios que son sustentados por el Tribunal Fiscal de la Federación a través de su Sala Superior y que aclaran este punto del trabajo.

NEGATIVA FICTA.- LA ACTORA NO TIENE OBLIGACION LEGAL-- DE EXPONER EN SU DEMANDA INICIAL LAS CAUSAS DE NULI-- DAD CUANDO SE DEMANDA UNA RESOLUCION NEGATIVA FICTA.- La actora no tiene obligación legal de invocar en su demanda inicial los conceptos de nulidad en que apoye su acción, ya que desconoce los motivos y fundamentos en que la autoridad sustente dicha negativa ficta, en consecuencia no será sino hasta la contestación a la demanda cuando el actor este en aptitud de controvertir los fundamentos de la resolución a través de la -- ampliación de demanda.

Revisión No. 1853/86.- Resuelta en sesión de 11 de -- septiembre de 1987, por mayoría de 7 votos y 1 en con tra.- Magistrado Ponente Gonzalo Armienta Calderón.-- Secretario: Lic. José Raymundo Rentería Hernández.

Precedente:

Revisión No. 1553/83.- Resuelta en sesión de 4 de julio de 1984, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado - Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretario:- Lic. Aurea López Castillo. T8730136. TXT

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 pérdida 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 No. 220/84.- Resuelta en sesión de 13 de agosto de 1984, por unanimidad de 8 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: -- Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

Precedentes:

Revisión No. 863/83.- Resuelta en sesión de 27 de junio de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. José Raymundo Rentería H.

Revisión No. 509/75.- Resuelta en sesión de 1976, por unanimidad de votos.- Publicada en la R.T.F. A60 VL.- 20 Trimestre 1976, Pag. 91 R.T.F.F. A&O VI, No. 56, - Agosto de 1984, P. 35

NEGATIVA FICTA.- DEBE FUNDARSE Y MOTIVARSE EN LA CONTESTACION DE LA DEMANDA NO EN DOCUMENTO DISTINTO.

La autoridad al contestar la demanda donde se plantea la negativa ficta tiene que fundar y motivar su decisión y no es posible que pretenda hacerlo en un documento distinto, ya que no se le podrá remitir el mismo al actor para que esté en condiciones de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes, lo que significaría un menoscabo de su derecho, pues no podría contar con el tiempo suficiente para rebatir los argumentos de legalidad expuestos en la contesta-

ción. Lo anterior se desprende del texto del artículo 204 del Código Fiscal de la Federación de 1967, -- así como de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obligatoria para este Tribunal.

Revisión No. 625/84.- Resuelta en sesión de 24 de septiembre de 1984, por mayoría de 7 votos y 1 en contra. Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofia Sepúlveda C.
RTFF. A&O VI, No. 57, Septiembre de 1984, P. 185.

NEGATIVA FICTA.- ES UNA RESOLUCION QUE DEBE SER JUZGADA A LA LUZ DE LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DADOS EN LA CONTESTACION A LA DEMANDA.- De acuerdo con lo que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación de 1967 cuando la autoridad fiscal no responde a una instancia o petición que se le formule, ya sea en el plazo que la ley fije o en 90 días en caso de que no haya término establecido, ese silencio se presumirá como una resolución negativa. Esta figura, a la que el propio código invocado denomina resolución negativa ficta, puede ser impugnada ante el Tribunal -- Fiscal de la Federación tal como se desprende de la fracción IV del artículo 192, del 194, del último párrafo del 195 y del 204 del Código Fiscal de la Federación. De acuerdo con los preceptos aludidos y con la lógica del sistema, si la negativa ficta es una resolución que se ha configurado por el silencio de las autoridades, es claro que el particular no conoce los fundamentos y motivos de la misma, por lo que no podrá hacer valer conceptos de anulación sino hasta que se le den a conocer los que la autoridad vierta al -- contestar la demanda, en los términos del citado artículo 204, por lo que al juzgar de la legalidad de una resolución de este tipo, conforme a la aplicación -- analógica del artículo 229 del Código Fiscal deberán valorarse los fundamentos del hecho y de derecho expresados en la contestación y las causales de nulidad invocadas en la ampliación a la demanda que previene el artículo 194 del Código Fiscal.

Revisión No. 1239/84.- Resuelta en sesión de 20 de agosto de 1986, por mayoría de 5 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario Lic. Sergio Novales Castro.

Precedente:

Revisión No. 34/75.- Resuelta en sesión de 25 de abril de 1980, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Gúitrón.- Secretario: Lic. Edgar Hernández Carmona.
RTFF. Año VIII, No. 80, Agosto de 1986, P. 125 T86301
04. TXT.

NEGATIVA FICTA.- LOS FUNDAMENTOS DE HECHO Y DERECHO - DE ELLA DEBEN DARSE EN LA CONTESTACION DE DEMANDA, EN CASO CONTRARIO SE TENDRAN POR CIERTOS LOS HECHOS IMPUTADOS A LA AUTORIDAD POREL ACTOR, SALVO QUE POR LAS PRUEBAS OFRECIDAS RESULTEN DESVIRTUADOS.- Cuando en la instancia administrativa que origine la negativa ficta el particular haga valer agravios, sin que la autoridad demandada haga referencia a ellos, los hechos imputados a la autoridad deben tenerse por ciertos, salvo que por las pruebas rendidas se demuestre lo contrario, de conformidad con el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación vigente, por lo que la juzgadora debe examinar los argumentos no contestados por la autoridad, a la luz de las pruebas que existan en el expediente administrativo.

Revisión No. 1411/84.- Resuelta en sesión de 5 de marzo de 1987, por mayoría de 5 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

3.2.2. DESECHAMIENTO DE LA CONTESTACION A LA DEMANDA.

En igualdad de cargas procesales, como lo tiene el actor, la autoridad demandada según los artículos 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación, en sus últimos párrafos establecen los requisitos de procedibilidad para tener por no presentada la contestación a la demanda, y remiten en esencia al contenido de los últimos párrafos de los artículos 208 y 209 del mismo Código.

Considero que aunque no se marca en forma estricta -- las causas de desechamiento dentro del propio Código Fiscal de la Federación, el artículo 30 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece que el Magistrado Instructor desechará la contestación si ésta no se ajusta a la Ley.

Asimismo, debo precisar que un motivo de desechamiento de la contestación, implícito y no contenido en el ordenamiento legal citado en primer plano, lo es, el que la contestación a la demanda, sea extemporánea, es decir fuera del plazo que el artículo -- 212 del propio Código establece y que es de 45 días.

3.2.3. LA ANPLIACION DE DEMANDA.

He relatado en forma sucinta los requisitos que conforme a la ley debe llevar la demanda al ser presentada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y como quedó señalado, en la mayoría de ocasiones en que se presenta la demanda, es obvio que no se conoce la resolución o el procedimiento que se impugna, ni los fundamentos de derecho en que se apoya.

Por lo tanto el legislador estableció en el artículo 210 fracción I del Código Fiscal de la Federación, el derecho y la posibilidad de ampliar la demanda de anulación en el término de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos, el acuerdo recaído a la contestación a la demanda, debidamente notificado, - siendo su objeto, el de fijar la litis, y de dar pauta a dirimir las

controversias que se susciten entre las dos partes, desprendiéndose que la fijación de la litis es la parte esencial del juicio.

Existe dentro del derecho procesal el principio de -- concreción de litis que postula que el juicio debe limitarse a la litis, o sea, concretarse hacia los puntos controvertidos.

Por regla general la fijación de la litis se realiza entre el escrito de demanda y el de contestación de demanda, pero -- aquí existe la excepción a la regla y en especial en el derecho procesal fiscal, porque la litis se forma con la resolución impugnada, la demanda y su correspondiente contestación y tratándose de la Negativa Ficta, debe añadirse a la litis, la ampliación de demanda y su contestación respectiva.

La ampliación de demanda es un acto dentro del proceso por el cual el actor expresa cual es su pretensión en contra de -- la contestación y los argumentos jurídicos que la apoyan, dando precisión a la pretensión contenida en el escrito inicial de la demanda, sea porque la resolución impugnada haya carecido de la expresión de los fundamentos jurídicos, en que se apoyó la autoridad para emitirla y la demandada los dé a conocer con su contestación, donde nace -- la oportunidad para atacarlos en la forma en que a su derecho con -- venga, por ello con la ampliación de demanda, en caso de Negativa -- Ficta, se da el acto procesal de integrar el aspecto esencial de la litis, pues ahí se forma el juicio de nulidad con los puntos controvertidos que en esencia se van a resolver; contestación a la de --

manda donde se plasman los fundamentos y motivos del acto; la ampliación de demanda donde se vierten los argumentos esenciales de anulación y la contestación a la ampliación donde la autoridad debe rebatir los agravios del particular y demostrar la legalidad de su acto.

Debe entenderse que la demanda y la ampliación de la misma son dos actos que participan de la misma naturaleza y que para efectos de formación de litis deben examinarse como un todo orgánico esto es, el señalamiento de la pretensión de la actora y los fundamentos jurídicos en que se apoya. En el caso de la Negativa Ficta, siempre existe un elemento de incertidumbre, un desconocimiento del actor sobre los elementos fundamentales de la litis a plantearse, de manera principal, los fundamentos jurídicos de la resolución impugnada, por lo que la ley le brinda la oportunidad de formular su demanda en dos momentos distintos, de presentarla en dos actos, en lugar de hacerlo en uno solo, de agotar en un solo momento, el señalamiento de su pretensión y la expresión de conceptos de nulidad. En resumen, la ampliación de la demanda, en el caso concreto no es sino la segunda parte de la demanda, el complemento de la misma, por lo que puede decirse que la demanda es una sola y se produce en dos momentos distintos, a través de dos actos, contenida materialmente en dos documentos.

A respecto, GONZALO ARMIENTA 66 / estima que: "En el

orden lógico se opera un mecanismo de integración entre la demanda y su ampliación, para formar una unidad que como tal deberá ser examinada por el juzgador, tanto durante el período probatorio como al -- emitir la sentencia de mérito"; y agrega que la institución de la ampliación de la demanda "responde efectivamente, a la intención del legislador de evitar que el demandante quede en estado de indefensión, pues el desconocimiento inicial de los fundamentos del acto administrativo impugnado o de aquellos otros que en la contestación haga valer la autoridad demandada para apoyar su resolución Negativa - Ficta, le impediría invocar la razón de su pretensión y esta nueva oportunidad procesal permite así el justo equilibrio de las partes en el proceso en atención al principio de igualdad". (Audiatur Et Altera Paris).

La ampliación de demanda es pues, un acto necesario, porque con ella, el actor, al conocer los elementos que desconocía - en el momento de presentación de su demanda, contenidos en la contestación de la misma, podrá atacar aquellas razones y fundamentos que a su parecer le causen agravios, y con el escrito de ampliación quedarán fijados los puntos controvertidos.

Si el actor no tuviera el derecho de ampliar su demanda cuando impugna una resolución negativa, quedaría en notoria desigualdad con respecto a la otra parte, ya que no podría incluir en su demanda elementos para inconformarse con hechos y razones que desconocía al presentarla, y que después de conocerlos, no pudiese alegar

lo que a su derecho conviniere.

Tan reviste importancia, ese derecho del actor a ampliar su demanda, que el Tribunal Fiscal lo considera como una carga procesal para el actor, como se advierte en el siguiente fallo que fue dictado al examinar el artículo 180 del Código Fiscal de la Federación de 1938, que ya contenía el derecho de ampliar la demanda: -- "Si el actor desconoce los fundamentos de la resolución que impugna, y si esos fundamentos se expresan en la contestación de la autoridad aquél tiene la carga procesal de ampliar su demanda para combatir -- eficazmente el acto recurrido, para lo cual puede hacer uso del derecho que le otorga el artículo 180 fracción V, del Código Fiscal de la Federación, y si el actor no se libera de tal carga, el vicio procesal de falta de fundamentación, queda compurgado" Juicio 1755-55. Quinta Sala 1965.

3.2.4. DESECHAMIENTO DE LA AMPLIACION DE DEMANDA.

Al presentarse la ampliación de la demanda, puede suceder que sea desechada por el Magistrado Instructor, acorde con sus facultades previstas por el artículo 30 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo sucede que esta determinación puede ser justificada o injustificada, según sean las razones que exponga el Magistrado para fundar el desechamiento.

Dentro del Código Fiscal de la Federación en su artículo 210 fracción I, se establece la posibilidad de ampliar la demanda cuando se impugne una Negativa Ficta, sin embargo, no se precisan

en manera alguna, circunstancias que en especial, den motivo a tener por no presentada la ampliación de demanda y en consecuencia a desecharla, lo que constituye una laguna dentro del contexto de la ley - que prevee esta figura jurídica y que no está expresamente reglamentada dentro del texto vigente del Código Fiscal de la Federación. En la práctica, se ha considerado que la ampliación de demanda debe reunirse todos y cada uno de los requisitos establecidos en los preceptos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, lo que a mi juicio no es correcto, porque la ampliación de demanda es un derecho que la ley concede al actor para que fije la litis concretamente, lo que deriva no después de haberse admitido la demanda -- que cumplió los -- requisitos de procedibilidad; sino posterior a la contestación de la propia demanda--.

Por tal motivo considero que debe reglamentarse o legislarse con la adición de un precepto que concretize las causas por las cuales procederá tener por no ampliada la demanda porque aunque dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se establecen facultades para el Magistrado Instructor de admitir o desechar, según el caso, la ampliación de demanda, (artículo 30 fracción I), en el texto vigente del Código Fiscal de la Federación no existe dispositivo legal que lo prevea.

3.3. LA CONTESTACION A LA AMPLIACION DE DEMANDA.

He establecido que el actor no está obligado a seña--

lar en su demanda de anulación, los conceptos de nulidad que a su -- juicio sean procedentes contra la Negativa Ficta.

Ahora bien partiendo de la base de que al contestar - la demanda, se expresan por parte de la autoridad demandada los fundamentos de hecho y de derecho y que al ampliar su demanda de anulación, el actor ya expresa los agravios que le causa esa resolución, - es a través de la contestación a la ampliación de demanda cuando la autoridad demandada va a rebatir la expresión de agravios, sin que-- pueda modificar la fundamentación y motivación que se expresó en la - contestación a la demanda. Es así como se fija la litis en el con-- tencioso administrativo cuando se pretende la anulación de una Nega-- tiva Ficta.

Lo anterior es entendible porque cualquier elemento, - hecho o motivación complementaria que se exprese en el escrito de -- contestación a la ampliación de demanda, resultará inatendible para el juzgador, en razón de que el actor estará reclamando una viola-- ción jurídica consumada en su perjuicio y en la esfera administrati-- va, a cuya reparación tiene derecho en el ámbito de la justicia admi-- nistrativa, por lo que la autoridad sólo podrá aducir la legalidad - de su actuación, más no aprovechar el proceso para alterarla.

Con base en las consideraciones anteriores se afirma-- que la litis en el juicio de nulidad, en contra de una Negativa Fic-- ta se forma con las cuestiones controvertidas entre actor y demanda-- do en sus respectivos escritos de demanda, ampliación de demanda, --

contestación y contestación a la ampliación; en la medida en que los mismos aprecian los elementos del acto administrativo al ser emitido por la autoridad.

Tan irrelevante es que el actor, para obtener la sentencia declarativa de anulación, trate de desnaturalizar la resolución que impugna, argumentando que ésta tiene una motivación y fundamentación jurídicas diferentes a las que la sustentaron, como que el demandado adopte la misma actitud, pues la autoridad administrativa al apersonarse en el juicio dando contestación a la ampliación de de manda, deja ante el juzgador los atributos inherentes a su función - administrativa para convertirse simplemente en sujeto del proceso -- que asume la figura procesal de parte demandada.

3.4. EL SOBRESEIMIENTO.

Se entiende por sobreseimiento la terminación de un proceso por la falta de alguno de sus elementos constitutivos de carácter fundamental, de tal manera que en lo futuro no será posible - legalmente, iniciar nuevo juicio sobre la misma.

En el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación en sus diversas fracciones se marcan las causales de sobreseimiento de un juicio como son:

- Por desistimiento del demandante.
- Cuando sobrevenga o aparezca durante el juicio alguna de las causales de improcedencia marcadas por

el artículo 202 del propio código.

-- Si el demandante muere durante el juicio si su pre
tensión es intransmisible o si su muerte deja sin-
materia el proceso.

-- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto-
impugnado.

-- En los demás casos en que por disposición legal ha
ya impedimento para emitir resolución en cuanto --
al fondo.

En el caso de la impugnación de una resolución Negati
va Ficta, a mi entender, procederá el sobreseimiento del juicio en -
los siguientes supuestos:

- a) Cuando de la presentación de la demanda se descu--
bra que fue hecha antes de haber transcurrido el -
término establecido para que se configure el silen-
cio de la autoridad administrativa.
- b) Cuando se acredita que la resolución Negativa Fic-
ta no se configura porque existe resolución expres-
sa y que la misma no sólo fue resuelta sino tam- -
bién notificada antes de la presentación de la de-
manda de nulidad.
- c) Cuando de la contestación a la demanda se desprende
que la autoridad demandada al expresar los funda--
mentos de hecho y de derecho, revoca o deja sin --

efectos el acto administrativo sobre el cual la --
instancia constituía el silencio de la autoridad y
en esos términos no se afectan ya los intereses ju
rídicos del actor.

CAPITULO

IV

EFFECTOS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOBRE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA.

El procedimiento Contencioso Administrativo culmina con la sentencia que la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación -- pronuncia en los términos del artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, como ya lo señalé, ésta sentencia se pronuncia dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio, esta sentencia la formula el Magistrado Ins--structor y constituye un proyecto que debe ser sometido a la aproba--ción de los otros dos Magistrados integrantes de la Sala.

El artículo 239 del Código Fiscal invocado, establece los términos en que puede ser dictada la sentencia definitiva. Esta sentencia traerá como consecuencia ciertos efectos según la causal - de anulación que se configure o en su defecto, el aspecto ejecutivo-- si en el caso concreto se reconoce la validez del acto combatido.

A continuación en el trabajo que se desarrolla plasmaré en forma somera, estos efectos, vistos a la luz de la validez o - las causales de anulación, tomando como base las características - esenciales de la sentencia definitiva, incluso para una mayor com - prensión se reforzará la idea con precedentes establecidos por las - diversas Salas que conforman el Tribunal Fiscal de la Federación que tomé como ejemplo.

4.1. EFECTOS JURIDICO PROCESALES.

La sentencia constituye la decisión legítima del juz--gador sobre la causa controvertida ante el Tribunal, es un acto jurídico solemne que pone fin a la contienda judicial y decide sobre las

pretensiones que han sido objeto del pleito, obviamente su alcance - engloba las cuestiones de carácter material o procesal que hayan surgido durante la tramitación del juicio.

En cuanto a los efectos jurídico procesales la sentencia de mérito establecerá la procedencia del acto combatido en cuanto a sus propios elementos de fundamentación y motivación, es decir, si la actuación de la autoridad se valora correcta, después del análisis de los conceptos de anulación, argumentos de defensa y pruebas que fueron desahogadas y valoradas, se reconocerá la validez del acto sometiendo al actor al cumplimiento de esa resolución; si por el contrario, existen elementos que hacen ilegal la actuación de la autoridad, la nulidad que se declare será en forma lisa y llana, o para determinados efectos.

En una palabra, el actor y la autoridad demandada en cuanto a sus respectivas pretensiones, obtienen un resultado final, - cuyos efectos jurídico procesales, estarán determinados por el análisis de todos los puntos de controversia. La sentencia deberá ser -- congruente de acuerdo con lo previsto en el artículo 237 del propio Código invocado.

Estos elementos, se recogen en los siguientes precedentes que a continuación se transcriben citándose su correspondiente fuente de información:

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SENTENCIAS.- CASO EN EL QUE SE DEBE DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 238, fracción IV, y 239 del Código Fiscal de la Federación en vigor, las sentencias omitidas por las salas regionales deben declarar la nulidad lisa y llana cuando del estudio de las constancias de autos se desprende que los hechos que se hicieron constar en el acta de audiencia y en los que se basó la autoridad para emitir su resolución, son falsos y que, aún cuando se estudiaron los agravios expresados por la actora, la autoridad no realizó ese estudio en forma debida, por lo que el acto impugnado carece de los requisitos de motivación y fundamentación.

Revisión No 588/86.- Resuelta en sesión de 24 de agosto de 1988, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibañez,- Secretario: Lic. -- German Canseco de la Fuente.
RTFF 3A Epoca, Año I, No. 8, Agosto 1988, P. 23. Tesis 31.

3014.- PROCESAL SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SENTENCIAS.- DEBEN OCUPARSE DE TODOS LOS ARGUMENTOS - PLANTEADOS.- Cuando en una controversia, alguna de -- las partes ofrece como prueba un documento que fue -- ofrecido en el procedimiento administrativo y que por razones supervenientes no imputables a ninguna de -- ellas se extravió, la Sala del conocimiento, dentro -- de una sana lógica procesal, deberá allegarse todos -- los elementos que obren en autos y que le permitan de terminar, en la medida de lo posible, el alcance y -- contenido de aquel, ya que al haber sido ofrecido como prueba sustancial para demostrar los extremos de -- una pretensión no puede desetharse de plano, pues -- ello ocasionaría el menoscabo de las garantías procesales de defensa de la parte afectada, sino que, como se dijo, tendrá que hacer un estudio lógico de las -- constancias de autos que se conozcan, a fin de dilucidar el contenido de aquel, de conformidad con lo establecido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

Revisión No. 3022/86.- Resuelta en sesión de 16 de mayo de 1989, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.
RTFF 3a. Epoca, Año II, No. 17, Mayo 1989, Pag. 29.

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- DEBEN CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.- Conforme a lo previsto en el artículo 237 del vigente Código Fiscal de la Federación, las sentencias de ese Tribunal deben dictarse conforme a derecho, cumpliendo con el principio de congruencia, lo que significa que, además de resolver los puntos controvertidos por las partes, la sala del conocimiento debe dictar los correspondientes puntos resolutivos en forma congruente con los razonamientos que determinaron la confirmación de la resolución impugnada, su anulación lisa y llana, o bien los efectos de dicha nulidad; sin embargo, cuando la sala del conocimiento, por un error involuntario, al concluir la parte considerativa de una sentencia interlocutoria señala que resulta fundada la causal de improcedencia y sobreseimiento, no obstante que los razonamientos imponían lo contrario, y en los puntos resolutivos de la misma resolución indica que es infundada, la sentencia que se dicte en segunda instancia para resolver dicho cuestionamiento debe apoyarse en la apreciación integral de la interlocutoria y no solo en aquella errónea conclusión, ya que precisamente el principio de congruencia procesal antes mencionado obliga a examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, por lo que debe concluirse que no existió violación al principio aludido.

Revisión No. 1991/87.- Resuelta en sesión de 9 de noviembre de 1989, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Gilberto García Camberos.- Secretario: Lic. José Raymundo Rentería Hernández.
RTFF. 3a. Epoca, Año II, No. 23, Noviembre 1989, Pag. 20.

4.1.1. EFECTOS DECLARATIVOS.

En este punto de estudio debo señalar que las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación tienen - esencialmente efectos declarativos, es decir, van a limitarse a reconocer la validez del acto administrativo, a declarar la nulidad lisa y llana de ese acto o a precisar ciertos efectos que obligan a la autoridad a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación.

El autor Eduardo Pallares 67/ dice, que las sentencias puramente declarativas son aquellas cuya decisión consiste en una mera declaración o accertamiento del derecho o de determinadas -- condiciones de hecho, y se diferencia o distingue de las sentencias de condena; sin embargo dentro de la práctica en el sistema del Tribunal Fiscal de la Federación, ésta sentencia declarativa reconoce la existencia, o se pronuncia sobre la inexistencia del acto jurídico que se combatió, e incluso en diversas ocasiones, las autoridades demandadas remiten un oficio dirigido a la Sala del conocimiento, en el cual comunican que se ha cumplido en sus términos la sentencia -- que declaró la nulidad lisa y llana del acto de autoridad, dejando sin efectos el acto administrativo, es decir como si nunca hubiese existido.

67.- PALLARES EDUARDO.- DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL.- Editorial Porrúa, S.A. Décimo Séptima Edición, México 1986. Pag. - 730.

En cuanto a una sentencia que reconoce la validez del acto administrativo si en contra de la misma el actor no hace valer el medio de defensa que la ley le marca (Amparo Directo), una vez -- que ha vencido el término legal para promover ese medio de defensa, -- también en la práctica, la autoridad procede a girar las ordenes per tinentes a las autoridades ejecutoras a efecto de lograr la recaudación o pago correspondiente del crédito reconocido válido.

En el siguiente capítulo de este trabajo, haré referencia, en forma más concreta, a los medios de defensa implementados tanto para el actor, como para las autoridades demandadas y que pueden ser interpuestos en contra de las sentencias que tienen la carac terística de declarativas.

4.1.1.1. LA COSA JUZGADA.

He de partir del aspecto de que la cosa juzgada constituye dentro de cualquier procedimiento contencioso, donde se dirige una controversia, la verdad legal que el juzgador determinó sobre los puntos esenciales planteados. Esta verdad legal no acepta ningún elemento externo, ni puede ser modificada una vez que la sentencia en sí misma considerada ha causado estado, es decir, es firme y no se agotó medio de defensa legal en su contra, pero no debe olvidarse que si en contra de esa resolución pronunciada por la Sala, la parte que resulta afectada en su interés jurídico promueve la demanda de Amparo o la autoridad interpone el recurso de revisión, su re-

sultado final, constituirá en definitiva cosa juzgada.

Me permito a continuación transcribir el único precedente que encontré en este aspecto y que es sustentado por la Sexta-Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación - - siendo ponente en el mismo el Magistrado Licenciado Francisco Valdés Lizárraga.

COSA JUZGADA.- Si la resolución tiene su sustento jurídico en una sentencia de validez que causó ejecutoria aún cuando - la actora obtenga posteriormente en otro juicio sentencia favorable a sus intereses la que también quede ejecutoriada; y por tanto existan sobre una misma resolución sentencias contradictorias que han -- causado ejecutoria; no podrá aplicarse la segunda ya que la primera-sentencia se dictó con plenas facultades para ello; por tanto la segunda carece de fuerza legal para dejar insubsistente la primera que constituye cosa juzgada, ya que es la verdad legal, la cual no puede ser revocada o dejada sin efectos por otra sentencia que resuelva sobre el mismo aspecto con posterioridad, pues en este último caso solo estamos en presencia de "abuso de medios de defensa". Por tanto es procedente declarar la validez de la resolución impugnada por tener su base en la primera sentencia que se consideró cosa juzgada.

Juicio 8066/99.- Sentencia de fecha 19 de enero de 1990, por mayoría de votos.- Magistrado Instructor.- Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario.- Lic. María Concepción Martínez Godínez.

4.1.1.2. EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA.

He visto que la sentencia que se pronuncie debe contener el requisito de congruencia, mismo que se refiere a estar fundada en derecho y a examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado.

Si observo el texto del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en sus diversas fracciones, aprecio cuales constituyen las causales de anulación del acto administrativo.

En el primer capítulo de este trabajo, hago alusión - al requisito de competencia, mismo que sin lugar a dudas, reitero, - se refiere al poder dado a un órgano administrativo a quien la ley - le otorga facultades para la emisión o conocimiento de un asunto determinado, por ello si el artículo 238 en su fracción I del Código - Fiscal de la Federación, señala como causal de anulación la incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el - - procedimiento del cual deriva la resolución y esto, es cuestionado - dentro de la demanda de nulidad, corresponde a la autoridad demostrar que el acto administrativo dirigido al particular es pleno y no afecta su esfera jurídica, solamente así se acredita que el acto administrativo es legítimo y derivado de una facultad originaria o - - bien a través de una delegación que le otorga el Titular como directamente atribuido en la esfera de lo que las autoridades les es permitido hacer.

Al darse este supuesto, la sentencia que se dicte será con una declaratoria de nulidad lisa y llana, porque hace falta - el elemento esencial previsto por el artículo 16 Constitucional, sin embargo siempre y cuando esa incompetencia no revista el origen del acto administrativo, como es el caso de la persona que gire una orden de visita, ese acto puede ser nuevamente emitido subsanando el vicio o irregularidad que se haya cometido, incluso en precedentes sustentados por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación se ha establecido que no constituye violación alguna a los artículos 14, y 16 constitucionales.

A continuación se plasman en este trabajo precedentes que clarifican los puntos que he plasmado en este apartado.

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

NULIDAD DE UN ACTO EMITIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE.- AL DECLARARSE NULO ESE ACTO POR ENCONTRARSE VICIADO, LA AUTORIDAD PUEDE EMITIRLO NUEVAMENTE.- Cuando un acto de molestia es anulado por haber sido emitido por autoridad incompetente para hacerlo, este puede ser nuevamente expedido subsanado en él los vicios e irregularidades de que adolecía el anulado, lo que no significa ninguna violación a lo previsto por los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Revisión No. 2342/86.- Resuelta en sesión de 27 de abril de 1989, por mayoría de 5 votos y 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibañez.- Secretario: Lic. Antonio Romero Moreno.
RTFF 3a. Epoca, Año II, No. 16, Abril 1989, Pag. 41.

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

INEXISTENCIA DE AUTORIDADES.- PUEDE PLANTEARSE EN JUICIO DE NULIDAD AUN CUANDO NO SE HAYA HECHO VALER EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO.- Cuando el actor sostiene en un juicio de nulidad, como causa de anulación, la inexistencia e incompetencia de una autoridad, no debe exigirsele que previamente se hubiera hecho valer tal cuestión en el recurso administrativo, pues esta circunstancia no puede convalidar la actuación del --funcionario que, por encontrarse fuera de la ley, carece del carácter de autoridad.

Revisión No. 1772/86.- Resuelta en sesión de 30 de --agosto de 1988, por mayoría de 4 votos y 2 en contra--Magistrado Ponente: Gonzalo Armienta Calderón.- Se--cretaria: Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

JURISPRUDENCIA No. 85

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS)

INCOMPETENCIA.- NO DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO.- El artículo 229 del Código Fiscal establece el principio de que las Salas deberán sujetarse a los planteamientos que les hacen las partes en el juicio de nulidad, en consecuencia, viola el citado numeral aquella sentencia en que se estudio la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución sin que el actor la hubiere planteado, lo cual, además de ser ilegal, deja en estado de indefensión a la autoridad, al declararse la nulidad por un concepto o causal de la que no puede defenderse, favoreciéndose indebidamente a la actora al suplir la deficiencia de la queja, con lo cual se rompe el principio de equidad procesal.

Revisión: 544/74
Ponente: Mag. Margarita Lomelí Cerezo.
Secretario: Lic. Raúl Pallares Valdez.
Resuelta: Unanimidad de 6 votos.
Sesión: 13 de Febrero de 1981.

Revisión: 712/79
Ponente: Mag. Mariano Azuela Gutiérrez.

Secretaria: Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara.
Resuelta: Unanimidad de votos.
Sesión: 16 de enero de 1981.

Revisión: 388/77
Ponente: Mag. Francisco Xavier Cárdenas Duran.
Secretario: Lic. Rodolfo Pérez Castillo.
Resuelta: Unanimidad de 7 votos.
Sesión: 27 de Noviembre de 1980, Juris. 85. TXT.

Asimismo en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación se establece como causal de anulación la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, incluyendo la ausencia de fundamentación y motivación. Cuando esto sucede la sentencia que se declare será para efectos de que la autoridad administrativa subsane esas formalidades e incluso funde y motive el acto combatido conforme a derecho.

Se consideran violaciones formales y no materiales -- las omisiones en que incurre el órgano de autoridad, por lo que se puede resumir hacia una imperfección del acto que lesiona el derecho del particular y como la sentencia que se pronuncia es declarativa, la Sala del conocimiento ordena a la autoridad que subsane ese procedimiento por que lo anterior no impide que la autoridad ejerza sus atribuciones, a menos que en la especie hayan caducado sus facultades.

Asimismo la fracción III del artículo 238 en estudio, del Código Fiscal de la Federación, establece como causal de anula--

ción los vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular, vicios, que obviamente si se demuestran, establecerán que al particular no se le respetó la secuela de la etapa oficiosa del procedimiento, como por ejemplo el no tomar en cuenta un documento que sería suficiente para que la autoridad llegase a contemplar los supuestos en que se basó, en una forma diferente o que en su defecto no hubiese estudiado un agravio que también daría como pauta el llegar a otra convicción, por eso, no puede hablarse de una segunda oportunidad que se otorga a la autoridad para emitir un acto, dado que, solamente en caso de que ese vicio de procedimiento constituya una violación material al interés jurídico y particular del afectado, se estaría en presencia de una nulidad absoluta que haría irrepetible el acto administrativo.

Es menester plasmar en este trabajo los diversos criterios que se sustentan al respecto en el Tribunal Fiscal de la Federación y en los cuales se marcan precedentes aplicables al caso concreto relativos a las causales de anulación previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código en estudio y que se desglosa, también marcando la circunstancia de un acto viciado desde su origen.

3014.- PROCEAAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- --- EFECTOS DE LAS DECLARATORIAS DE NULIDAD CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULOS 238, FRACCION II, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Cuando se declare la nulidad de una resolución por omisión de requisitos formales, inclu-

so el de motivación y fundamentación, supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, debe señalarse como efecto de dicha declaratoria, que se emita una nueva resolución pues así lo dispone expresamente el artículo 239, último párrafo, del mismo ordenamiento.

Revisión No. 3150/86.- Resuelta en sesión de 20 de octubre de 1989, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.
RFF 3a. Epoca, Año II, No. 22, Octubre 1989, Pag. 33

JURISPRUDENCIA 304

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES
La declaratoria de nulidad de una resolución impugnada por vicios formales, como lo es la falta de fundamentación y motivación, no impide a la autoridad ejercer de nueva cuenta sus facultades, subsanando esta irregularidad, siempre y cuando este en tiempo; estos, la anulación de una resolución impugnada porque no se observaron todas las formalidades que legalmente debe revestir todo acto de autoridad tiene como -- que éste deba ser invalidado, más con dicha declaratoria no se limitan las facultades de la autoridad para la emisión de una nueva resolución, aunque no se mencionen los efectos de su nulidad, en razón de que no puede impedirse a la autoridad que reitere su actuación, cuando la sentencia no se ha ocupado de la validez del derecho substancial.

Revisión 769/83.- Resuelta en sesión de 12 de enero de 1984, por unanimidad de 7 votos.

Revisión 596/85.- Resuelta en sesión de 25 de marzo de 1986, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

Revisión 1491/85.- Resuelta en sesión de 15 de junio de 1987, por unanimidad de 8 votos.

(Texto aprobado en sesión de 23 de junio de 1987).

JURISPRUDENCIA No. 276

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SENTENCIAS.- DEBEN INDICAR LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD.- Cuando esta se apoye exclusivamente en la falta de motivación del monto de la sanción fijada en la resolución, cuando las salas del tribunal declaran la nulidad de una resolución con base, - única y exclusivamente, en la violación formal consistente en la falta de motivación del monto de la sanción, pero reconociéndose su validez en los puntos relativos a la tipificación de la infracción y a la procedencia de la sanción, debe indicarse el efecto de la declaratoria de nulidad, el cual consistirá en que la autoridad dicte una nueva resolución en la que imponga al infractor la multa que corresponda, motivándola debidamente en cuanto a su monto.

Revisión 1214/83.- Resuelta en sesión de 8 de marzo de 1984, por unanimidad de 7 votos.

Revisión 738/83.- Resuelta en sesión de 27 de abril de 1984, por unanimidad de 6 votos.

Revisión 83/85.- Resuelta en sesión de 27 de febrero de 1986, por unanimidad de 8 votos.

(Texto Aprobado en sesión de 18 de noviembre de 1986)
JURIS 276. TXT

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

VICIOS DEL PROCEDIMIENTO.- REQUISITOS PARA SER CONSIDERADOS COMO CAUSA DE ILEGALIDAD.- Del análisis de lo dispuesto por el artículo 238, fracción III, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, debe concluirse que para que un vicio de procedimiento pueda ser considerado como causa de ilegalidad de una resolución de autoridad, debe tratarse de un vicio de procedimiento que afecte las defensas del contribuyente y trascienda al sentido de la resolución controvertida. Por lo tanto, si en autos no queda acreditado -- que la violación al procedimiento cometida por los auditores en relación con lo dispuesto por el artículo

55, fracción II, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación afecte las defensas del actor y trascienda al sentido de la resolución, dicho vicio de procedimiento no será suficiente para anular la resolución a debate.

Juicio No. 41/87.- Sentencia de 15 de enero de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Raúl Lerma Jasso. Secretario: Lic. Juan Guillen Morán. RTFF. 3a. Epoca, Año I, No. 4, Febrero 1988, Pag. 36

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- DEBEN EXAMINARSE TODAS LAS ARGUMENTACIONES HECHAS VALER.- Las autoridades administrativas están obligadas a analizar todas las cuestiones planteadas en el procedimiento administrativo, pues de no hacerlo, la resolución que emiten -- adolece de vicios procedimentales que ameritan su nulidad, atento lo dispuesto por el artículo 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación, para el efecto de que se subsanen dichas omisiones.

Revisión No. 1262/83.- Resuelta en sesión de 26 de noviembre de 1988, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibañez.- Secretario: -- Lic. Antonio Romero Moreno. RTFF 3a. Epoca, Año I, No. 11, Noviembre 1988, Pag. 48

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

ORDEN DE VISITA.- Si se concede al afectado el amparo y la autoridad emisora recurre la ejecutoria respectiva, no podrá fincarse crédito alguno con base en los resultados de la visita practicada, por encontrarse -- sub-judice la legalidad de la orden respectiva.- Si una autoridad emite una orden de visita y el afectado interpone juicio de amparo contra el crédito que se deriva de los resultados de la misma, y el Juez Federal le concede la protección de la Justicia Federal, es correcto concluir que la autoridad emisora de la orden en cuestión se encuentra impedida para fincar un nuevo crédito fiscal como consecuencia de la visita realizada al particular, aún cuando se recurra la ejecutoria de amparo, pues el procedimiento de inves-

tigación se inicio precisamente con la orden de visita, cuya legalidad se encuentra subjudice.

Revisión No. 3041/86.- Resuelta en sesión de 4 de mayo de 1989, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Ma. Teresa Islas Acosta.
RTFF 3a. Epoca, Año II, N-. 17, Mayo 1989, Pag. 25

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

ACTOS DE AUTORIDAD VICIADOS DE ORIGEN.- RESULTADOS NULOS.- Es de explorado derecho que un acto de autoridad viciado de origen trae como consecuencia que todas las actuaciones posteriores derivadas de él sean nulas; por tanto, si se impugna una resolución que determina un crédito fiscal y cuyo antecedente lo constituye la orden de verificación que fue dejada sin efectos por haber sido emitida por autoridad incompetente, procede se declara la nulidad de aquella.

Revisión No. 652/86.- Resuelta en sesión de 31 de agosto de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretario: Lic. - Javier Gómez Cortes.

Precedente:

Revisión No. 2022/85.- Resuelta en sesión de 17 de septiembre de 1986, por unanimidad de 9 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretario:- Lic. Trinidad Cuellar Carrera.
RTFF 3a. Epoca Año III, No. 32 Agosto 1990, Pag. 38

Finalmente haré mención en este apartado a las fracciones IV y V del artículo 238 que se comenta del Código ya multicitado. En la fracción IV se establece como causal de anulación la aplicación indebida de un precepto legal o que no se haya aplicado el correcto, o bien que los hechos que la motivaron no se hayan realizado, hayan sido distintos o se apreciaron en forma equivocada. -

Al darse uno de estos supuestos jurídicos se está en presencia de una violación material o de fondo, que da como resultado un acto administrativo contrario a las normas del derecho sustantivo, por eso es que se señala de que en el caso, se contravengan disposiciones aplicables o se dejen de aplicar las debidas. Si bien es cierto que todo acto de autoridad tiene la presunción de validez, es evidente que le corresponde al actor demostrar que los hechos que motivaron esa resolución no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, y en este aspecto, ante la existencia de un universo de leyes que están estrechamente vinculadas, las autoridades para fundar y motivar legalmente su resolución administrativa están obligadas a tomar en consideración, todos esos elementos previstos por las normas.

Dentro del Código Fiscal de la Federación y en especial las causales de anulación anteriormente indicadas, desapareció la noción de desvío de poder que recogía el texto del anterior Código al que hago -- referencia, sin embargo, en la nueva redacción se sanciona por el legislador, que la resolución administrativa es nula, cuando la misma es dictada en ejercicio de facultades discrecionales que no correspondan a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

En el presente caso no existe quebrantamiento al contenido esencial de una norma jurídica, sino que constituye solamente el ejercicio de un poder discrecional que obedece a un motivo distinu

to al sentido implícito que la ley debió tomar en cuenta, es decir, es un ejercicio ajeno e inoportuno de los otorgados a un órgano competente. En una palabra, la actuación no se encuentra sancionada -- por la ley.

Como ejemplos de las sentencias definitivas que en -- los presentes casos se dan tenemos los siguientes precedentes que -- clarifican la aplicación de estas fracciones que se analizan.

3014.-PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SENTENCIAS.- APLICACION DEL ARTICULO 238, FRACCION IV DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Este precepto -- dispone que se declarara que la resolución impugnada es ilegal cuando se demuestre que los hechos que la -- motivaron no se realizaron. Fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; por tanto si la autoridad, al emitir una resolución, no toma en cuenta la -- totalidad de los abonos que se cubrieron, sino parte de ellos, la nulidad debe apoyarse en el artículo y -- fracción invocados, por surtirse los extremos correspondientes.

Revisión No. 3251/86.- Resuelta en sesión de 5 de -- agosto de 1988, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomeli Cerezo.- Secretaria: Lic Ma. Guadalupe Herrera Calderón.

RTFF. Ja. Epoca, Año I, No. 8, Agosto 1988, P. 13, Te sis 11.

JURISPRUDENCIA No. 90

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS)

SENTENCIAS. ES INDEBIDO EXAMINAR LA MOTIVACION DEL -- MONTO DE UNA SANCION, SIN ESTUDIAR PREVIAMENTE LOS -- CONCEPTOS DE NULIDAD RELATIVOS A LA EXISTENCIA DE LA-

INFRACCION Y A LA PROCEDENCIA DE LA SANCION..- Procesalmente resulta indebido que planteandose conceptos de nulidad sobre los fundamentos y motivos con los que la autoridad justifica en su resolución que se cometió la infracción y que debe sancionarse, conforme a un determinado precepto, se omita este examen previo y se entre directamente a analizar el concepto en el que se controvierte si el monto en que se fija la multa se motivo legalmente, puesto que este análisis presupone la determinación de que se cometió la infracción y que debe sancionarse al infractor, por haberse determinado los conceptos de nulidad relativos. Procede por lo tanto decidir primero si existió la infracción, segundo si la sanción era procedente y por último si hubo fundamentación y motivación sobre el monto de la misma.

Revisión: 1222/79

Ponente: Mag. Margarita Lomeli Cerezo.
 Secretario: Lic. Raúl Pallares Valdez.
 Resuelta: Unanimidad de 6 votos.
 Sesión: 29 de Abril de 1981.

Revisión: 315/80

Ponente: Mag. Alfonso Nava Negrete.
 Secretario: Lic. Luis R. Puebla Calderón.
 Resuelta: Unanimidad de 6 votos.
 Sesión: 29 de Abril de 1981.

Revisión: 1393/80

Ponente: Mag. Mariano Azuela Gutiérrez.
 Secretario: Lic. M. M. Del Pilar Rabago Murcio.
 Resuelta: Unanimidad de 6 votos.
 Sesión: 29 de Abril de 1981. Juris. 90. TXT

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

DESVIO DE PODER..- ES UNA CAUSAL DE NULIDAD DIVERSA A LA FALTA DE MOTIVACION EN EL MONTO DE UNA SANCION.- La falta de motivación aludida, ocurre cuando la autoridad al fijar el monto de una multa no atiende a los elementos establecidos en la ley respectiva, como aquellos que precisamente deben tenerse en cuenta para cuantificar dicho monto, pues en ese caso la autoridad no esta aportando la motivación de esa parte de la resolución sancionadora, por lo que procederá que-

la declaratoria de nulidad se haga con base en el inciso B) del artículo 228 del Código Fiscal (1967), actual 238 fracción II del mismo ordenamiento, por omisión de las formalidades que legalmente debía revertir aquella resolución. En cambio el desvío de poder es una causal diversa establecida en el inciso D) del primer precepto mencionado y se produce cuando, aún expresando los motivos que se tuvieron en cuenta para cuantificar la multa, la autoridad viola el espíritu de la Ley, así como el propósito del legislador al dictar su resolución mediante el ejercicio abusivo de sus facultades. En este sentido debe entenderse el desvío de poder.

Revisión No. 20/86.- Resuelta en sesión de 26 de mayo de 1988, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. de los Angeles Garrido Bello.

Precedentes:

Revisión No. 449/83.- Resuelta en sesión de 5 de octubre de 1983, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

Revisión No 2534/82.- Resuelta en sesión de 27 de abril de 1983, por mayoría de 8 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara.

RTFF 3a. Epoca, Año I, No. 5, Mayo 1988, P. 28 Tesis-41.

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL.- Puede darse la primera, sin que por ello necesariamente se cumpla con la segunda.- Por tratarse de dos requisitos diferentes se considera que no existe contradicción entre las tesis de jurisprudencias números 230 y 252 establecidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, porque la primera se refiere al caso de una negación de los hechos y documentos en que se apoya la resolución impugnada, lo que configura la causal de anulación prevista en el artículo 238, frac

ción IV del Código Fiscal de la Federación; la segunda tesis, en cambio, comprende aquellos casos en que se cumple con el requisito formal de expresar en el propio acto de molestia los preceptos legales y causas que le dieron origen, esto es, cuando se cumple con la formalidad de ese requisito pero no se prejuzga sobre la veracidad o la realidad de esas causas -- que lo motivaron, ya que la tesis 252 no se refiere a la fundamentación y motivación en sentido material.

Revisión No. 2467/86.- Resuelta en sesión de 6 de octubre de 1988, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretario: Lic. Marcos García José.

RTFF. 3a. Epoca, Año I, No. 10, Octubre 1988, Pag. 10

4.1.1.3. EFECTOS DE LA COSA JUZGADA.

Para concluir la noción de cosa juzgada, como ya lo establecí en el tercer apartado de este capítulo es necesario hacer mención a Eduardo Pallares 68/, quien nos dice: que la cosa juzgada es la autoridad y la fuerza que la ley atribuye a la sentencia ejecutoria y nos complementa lo anterior señalando, que la cosa juzgada es la verdad legal y contra ella no se admite prueba ni recurso alguno en contrario.

Los efectos de la Cosa Juzgada conllevan una identidad en las partes, es decir se concretiza a los que intervinieron -- dentro del juicio como actor y demandado y jurídicamente les da un sentido material donde se afecta exclusivamente a estas partes, sin

68.- PALLARES EDUARDO.- Ob. Cit. Pag. 198.

que puedan derivar derechos, respecto de terceros que no hayan intervenido dentro de ese procedimiento contencioso.

También existe una identidad del objeto que fué materia de todo el procedimiento contencioso, es decir, la litis se fijó exclusivamente como controversia respecto del acto impugnado en donde no se incluye a algún otro acto de autoridad que tenga semejanza ni siquiera por analogía, dado que este acto fue individual e indivisible, de ahí deviene la eficacia jurídica que da autoridad a esa --verdad legal.

Finalmente se surte un tercer requisito para que la -eficacia de la cosa juzgada pueda hacerse valer en un segundo procedimiento contencioso y que lo constituye la identidad de la causa, -es decir, si un acto administrativo fue impugnado a través del jui--cicio de nulidad y fué declarado nulo (en forma lisa y llana), no po--drá existir otro diverso hecho generador que estime el mismo contenido del acto previamente impugnado y el sentido de Cosa Juzgada puede hacerse valer como excepción y defensa.

Máxime si ante el planteamiento de una demanda de anulación en los términos del artículo 212 del Código Fiscal invocado, -la contestación que se produce por la autoridad es en el sentido de -confesar los agravios hechos valer, constituye sin lugar a dudas un -reconocimiento de la actuación ilegal porparte de la autoridad, se--gún se recoge en el siguiente precedente.

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

PRESUNCION DE CERTEZA.- ALLANAMIENTO TACITO A LA PRETENSION DE LA PARTE DEMANDANTE.- Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 213, a contrario sensu, y 212 del Código Fiscal de la Federación, se deduce claramente que para el caso en que la parte demandada, omita producir en su escrito de contestación de demanda, controvertir o responder a alguno de los hechos o conceptos de nulidad aducidos por la parte demandante, - hay una aceptación tácita del mismo, perfilándose la presunción de certeza respecto de las aseveraciones - de la parte demandante, máxime que se está sucediendo precisamente al momento de la contestación, con demasiada anticipación al cierre de la instrucción.

Revisión No. 1646/85.- Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1988, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Mario-Melendez Aguilera.

RTFF 3a. Epoca, Año 1, No. 3, Mar/88, P. 14 Tesis 15

4.2. EFECTOS EJECUTIVOS

Generalmente se entienden los efectos ejecutivos de una sentencia como la realización del contenido del acto administrativo, al comprender la palabra ejecutivo implica la ejecución de ese acto en el ámbito espacial de su validez, lo anterior sin lugar a dudas viene a ser el contenido implícito de la fracción I del artículo 239 del Código que se comenta, invariablemente ante el reconocimiento de la actuación de la autoridad con la emisión del acto administrativo y cuando no existe concesión del amparo por la autoridad de plena jurisdicción, se da el inmediato cobro del crédito cuestionado o la instantánea efectividad de la resolución combatida por parte de

la autoridad ejecutora, no por parte de la autoridad administradora, sino por aquella que tiene facultades conferidas, porque las autoridades fiscales ante esa sentencia de validez pueden exigir en definitiva el pago de los créditos fiscales que no fueron cubiertos e incluso hacer efectiva la garantía presentada para lograr la suspensión de todo el procedimiento administrativo de ejecución.

4.3. EFECTOS JURIDICO MATERIALES

Los efectos jurídico-materiales de la sentencia también deben apreciarse acorde al contenido del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en sus tres fracciones, es decir, en los aspectos de validez, nulidad o nulidad para efectos.

En el caso de validez, la eficacia del acto jurídico que se combatió ya no tiene ningún elemento que haga imposible su cobro, quedando la autoridad en plena libertad de proceder a su ejecución.

En el caso de nulidad lisa y llana, estos efectos hacen inoperante la ejecución del acto administrativo en virtud de que desaparece del mundo jurídico donde nació y se subsume al sentido inobjetable de la sentencia que la substituye en forma total.

En el caso de nulidad para determinados efectos, el acto administrativo prevalece y tendrá una nueva fundamentación y motivación de la que careció en su primera emisión, dependiendo su presunción de validez nuevamente de la impugnación que se realice en --

el momento en que la autoridad subsane las violaciones formales que primeramente cometió.

Asimismo es necesario hacer mención al texto establecido en el propio artículo 239 en su penúltimo párrafo del código en comentario en el sentido de que si la sentencia obliga a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, lo anterior debe cumplirse en un plazo de cuatro meses aún y cuando haya transcurrido el plazo señalado por el artículo 67 del propio código, lo que nos transportaría nuevamente a la impugnación de ese acto administrativo pero teniendo la obligación el actor, de formular el agravio correspondiente donde se acredite que ha operado la caducidad de las facultades de la autoridad, no obstante que el acto nazca a la vida jurídica mediante el cumplimiento de una sentencia.

Al respecto se plasman diversos precedentes que contemplan este supuesto, mismos que son sustentados por las diversas Salas que conforman el Tribunal Fiscal de la Federación.

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SR-IX-57

LIQUIDACION EMITIDA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA - EN CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.- CADUCIDAD.- De conformidad con el artículo 88 del Código Fiscal de la Federación de 1967, vigente en la fecha en que se emitió la sentencia para efectos dictada por este Tribunal, el término de la caducidad empezara a contarse a partir de la notificación de la resolución que ponga fin a la controversia; por tanto si en la especie la sentencia de nulidad para efectos fue notificada a la autoridad en septiembre de 1981 al 31 de marzo de 1987, en que se emite la liquidación que la cumplimenta, --

transcurrió con exceso el término de cinco años previsto en el artículo 88 mencionado.

Juicio No. 441/87.- Sentencia de 24 de junio de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora; Ma. Guadalupe González de Uresti,- Secretaria: Lic. Adriana Cabezut Uribe.

RTFF 3a. Epoca, Año II, No. 13, Enero 1989, Pag. 57

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SR-V-30

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.- Es ilegal la resolución administrativa emitida en cumplimiento de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación cuando esta no ha causado estado.- Si la autoridad administrativa emite una resolución en cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, no obstante de que contra dicha sentencia se hubiese interpuesto demanda de amparo, la resolución administrativa debe considerarse ilegal, en virtud de que el fallo emitido en juicio de nulidad, cuando se da el supuesto antes citado, no puede considerarse definitivo, ya que es condición para cumplimentar la sentencia el que haya causado estado, es decir, que no se hubiera interpuesto un medio de defensa en términos legales o que dicho medio de defensa ya se hubiera resuelto quedando firme el fallo, atendiendo a lo preceptuado por los artículos 355 y 356, fracción II, de el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal, interpretados contrario sensu.

Juicio No. 7315/88.- Sentencia de 27 de enero de 1989 por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Ma. del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretario: Lic. Angel Espinosa Rincón.

RTFF. 3a. Epoca, Año II, No. 16, Abril 1989, Pag. 49

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

EFFECTOS DE UNA SENTENCIA.- SE CUMPLE CON LO PREVISTO POR EL ARTICULO 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION SI EN ELLA SE INDICAN LOS EFECTOS DE LA MISMA.- Si al dictarse una sentencia la juzgadora señala claramente los efectos de su fallo, se cumple con lo ordenado por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, sin que se requiera que la Sala del conocimiento precise que previamente a la resolución del fondo de la cuestión, la autoridad administrativa tenga que estudiar si existen causales de improcedencia y sobreseimiento que impidan el estudio del fondo del negocio, ya que tal actuación es exclusiva de la autoridad que resuelve la instancia administrativa.

Revisión No. 3026/86.- Resuelta en sesión de 2 de marzo de 1990, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibañez.- Secretario: Lic. Antonio Romero Moreno.

RTFF 3a. Epoca, Año III, No. 27, Marzo 1990 Pág. 18.

3014.- PROCESAL (SENTENCIA EN EL JUICIO)

SENTENCIAS.- EN LOS TERMINOS DE ARTICULO 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, la obligación por parte de la autoridad de realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento que deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo previsto por el artículo 67 del mismo código. -- Es una disposición establecida en beneficio de los particulares cuando el o los agravios expresados por el particular sean declarados fundados y sea posible reparar en todo o en parte el perjuicio causado, mediante la realización de un acto o iniciado un procedimiento, independiente de que las facultades de la autoridad hayan caducado. Esta disposición no puede entenderse como una autorización a la autoridad para reponer un acto declarado nulo por indebida motivación y fundamentación, aún cuando sus facultades hayan caducado, pues la reposición de un acto para determinados efectos es un supuesto legal concreto cuyos términos se contienen en el último párrafo del mismo artículo 239 del señalado Código Fiscal de la Federación.

Revisión 1562/86.- Resuelta en sesión de 4 de julio de 1990, por unanimidad de ocho votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria.- Licenciada Esperanza M. Pérez Díaz.

RTFF 3a. Epoca Año III, No. 31, Julio 90, Pag. 14

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SENTENCIAS.- SEÑALAMIENTO DE SUS EFECTOS TRATANDOSE - DE RESOLUCIONES QUE FALLAN UN RECURSO ADMINISTRATIVO. Los efectos de la declaratoria de nulidad deben ser congruentes con la litis propuesta en el juicio y si esta versó respecto de la legalidad o ilegalidad de una resolución que decidió un recurso administrativo, es correcto que se indiquen los términos en que la autoridad debe emitir la nueva que sustituye a la anulada; en cambio, sería incorrecto que señalara otros efectos que no sean los inmediatos o los que no fueron propuestos por las partes.

Revisión No. 937/86.- Resuelta en sesión de 6 de abril de 1988, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretario: Lic. Yolanda Vergara Peralta.

RTFF. 3a. Epoca, Año 1, No. 4, Abril 1988, P. 14 Tesis 12.

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE CUMPLIMENTAN UNA SENTENCIA.- CONCEPTOS DE ANULACION QUE EN CONTRA DE ELLAS PUEDEN HACERSE VALER.- Cuando se pretenda combatir -- una resolución administrativa dictada en cumplimiento de una sentencia pronunciada por este tribunal, en la que se hayan declarado infundados varios de los conceptos de nulidad alegados por el actor y no así otros que son los que motivaron la nulidad de la resolución originalmente dictada, el actor solo podrá hacer valer en contra de ella argumentos con los que demuestre que en la especie la misma resolución impugnada-- no se adecuó a los lineamientos trazados en la sentencia que cumplimenta, pero no razonamientos que pretendan reforzar los conceptos que ya han sido declarados infundados o que inclusive introduzcan nuevos elementos, ya que respecto de los primeros hay cosa juzgada y en relación con los segundos ya ha precluido el derecho para exponerlos.

Revisión No. 594/82.- Resuelta en sesión de 28 de marzo de 1989, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Licio Mario Bernal Ladrón de Guevara.

RTFF 3a. Epoca Año II, No. 15, Marzo 1989, Pag. 24.

4.3.1. IDEA GENERAL.

Dentro de este apartado hará mención a otra clasificación de las sentencias dictadas dentro del procedimiento contencioso-administrativo y las cuales se constituyen en sentencias definitivas o interlocutorias.

a) Las sentencias definitivas son aquellas que resuelven el fondo de la controversia y

b) Las interlocutorias resuelven cuestiones incidentales que no influyen al fondo de la controversia.

Hago la aclaración que dentro del contencioso administrativo no se presentan sentencias constitutivas que son aquellas -- que producen relaciones jurídico materiales que antes no existían.

Dentro de las sentencias declarativas que son aquellas que no alteran las resoluciones jurídico--materiales y que sólo se limitan a comprobar la realidad jurídica sin modificarla, existen aquellas que pueden ser desestimatorias de la pretensión del actor y que traen aparejada la validez y reconocimiento del acto administrativo, es decir lo confirman. Y las sentencias estimatorias de la -- pretensión del actor que implican la nulidad del acto combatido.

A todo lo anterior debo sumar por sus efectos procesales, a las sentencias firmes que ya no son susceptibles de impugnación por medio de cualquier recurso ordinario o extraordinario y, -- las sentencias no firmes que son todas aquellas susceptibles de la -- impugnación.

Debo hacer referencia también, a la estructura de la sentencia, dentro de ella existe el capítulo denominado Resultando, que viene a consistir en una expresión suscita y concisa del juicio dentro de esta formación se contiene la narración del actor y la resolución que se combate, la contestación a la demanda y demás aspectos procedimentales que llevaron al juzgador a tener en sus manos un expediente completamente integrado y asimismo la narración de los hechos o cuestiones debatidas tal y como sucedieron en la secuela del procedimiento administrativo; la siguiente parte dentro de la estructura de la sentencia lo son los considerandos, en donde se vierten -- la procedencia del juicio intentado y todos aquellos razonamientos -- lógico-jurídicos formulados en el contenido de la demanda, adecuando los a expresión de agravios y donde el juzgador después de efectuar un resumen de los conceptos de anulación y de los argumentos de defensa, plasma su apreciación jurídica, ligándola con los elementos -- probatorios que se presentaron y posterior a su valoración, dando -- opinión a la situación jurídica abstracta que se encuentra prevista en la ley, es por ello que así se cumple el espíritu contenido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación donde se obliga a --

las Salas del propio Tribunal de referencia a examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos en el acto impugnado.

En materia Fiscal y Administrativa no existe suplencia de la queja, es decir, el planteamiento deficiente por parte del actor, en su demanda, no puede bajo ninguna circunstancia ser interpretada o complementada por la Sala que conozca de esos planteamientos, pues constituye una litis cerrada, que solamente es planteada por el actor dentro de la demanda de anulación y respecto a ella, el juzgador debe basarse, solamente teniendo la facultad de invocar hechos notorios cuando estos se presentan del exámen y valoración de las pruebas que se aportaron.

Antes de transcribir diversos precedentes que al respecto se sustentan ante las Salas del Tribunal Fiscal solamente me resta hacer mención al último apartado esquemático de las sentencias y que lo constituyen los Puntos Resolutivos, que son meramente las conclusiones concisas y concretas expuestas en forma de proposiciones lógicas y que derivan de las consideraciones jurídicas y legales formuladas en el caso concreto.- Estos puntos resolutivos, son propiamente los elementos formales de las sentencias y que le otorgan a esta el carácter de acto de autoridad, pues en ellas se condensa y culmina la función jurisdiccional y constituye en definitiva la sanción lógica-jurídica de la decisión judicial.

Aún y cuando no se considera parte primordial de la sentencia, la firma de los tres magistrados que conforman la sala, -

su presencia la considero como el elemento que eleva el proyecto sometido a debate al carácter de sentencia, lo que será por unanimidad cuando las tres firmas aparecen estampadas en dicho proyecto y por mayoría cuando son dos las firmas las que existen y se hace constar la palabra inconforme o en su defecto la existencia de voto particular.

Los precedentes a los que hice mención son los siguientes:

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE SE PRODUCE.- Se produce suplencia de la queja cuando la juzgadora, al emitir su sentencia, introduce elementos ajenos a la litis planteada por el actor en su escrito de demanda. Esto es, en el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho que impone la obligación de examinar la resolución impugnada a la luz de las defensas que esgrime el demandante, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea, suplir la deficiencia de la queja.

Revisión No. 2910/86.- Resuelta en sesión de 16 de agosto de 1988, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretario: Lic Trinidad Cuellar Carrera.

Precedente:

Revisión No. 512/83.- Resuelta en sesión de 7 de agosto de 1985, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Gonzalo M. Armienta Calderon.- Secretario: Lic José Raymundo Rentería H.

RTFF 3a. Epoca Año I, No. 8, Agosto 1988, P. 18. Tesis 22

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, NO SE DA CUANDO SE INVOCAN HECHOS NOTORIOS.- El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación faculta a las salas regionales de este Tribunal para invocar hechos notorios al emitir una sentencia, por lo que si en asunto conexo - al que se trata ya se emitió resolución, válidamente - puede hacerse notar ese hecho y apoyarse en él, aún -- cuando las partes no hayan mencionado la existencia de dicha resolución.

Revisión No. 469/87.- Resuelta en sesión de 10 de mayo de 1990, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

RTFF 3a. Epoca, Año III, No. 29, Mayo 1990, Pag. 29.

JURISPRUDENCIA No. 200

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS)

SENTENCIAS.- ES INDEBIDO SUPLIR LAS DEFICIENCIAS DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE NULIDAD.- En los términos de los artículos 193 y 229 del Código Fiscal de la Federación de 1967, no es dable suplir la deficiencia de la queja de cualquiera de las partes, introduciendo elementos - ajenos a sus planteamientos, ya que en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación únicamente deben - examinarse los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; además de que si hubiera sido voluntad del legislador que el Tribunal examinara cuestiones de oficio, lo habría señalado en forma expresa como ha sucedido en otras materias diversas a la fiscal.

Revisión 521/68.- Resuelta en sesión de 11 de enero de 1980, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretario: Lic. Celia López Reynoso.

Revisión 1155/82.- Resuelta en sesión de 19 de septiembre de 1983, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Po

nente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. -- Ana Ma. Mujica Reyes.

Revisión 12/84.- Resuelta en sesión de 17 de agosto de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente:- Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac. Gregor Poisot. Juris 200. TXT.

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS EN EL JUICIO)

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE NO SE PRODUCE. En el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho que obliga a la juzgadora a examinar la resolución combatida tomando en consideración los argumentos y pruebas esgrimidos por el demandante; en consecuencia, si del análisis del escrito de demanda se desprende que el actor hizo valer determinados conceptos de anulación que fueron estudiados por la Sala al emitir su fallo, debe concluirse que no se produjo la suplencia de la queja.

Revisión No. 1863/85.- Resuelta en sesión de 11 de noviembre de 1988, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.

Precedente:

Revisión No. 607/81.- Resuelta en sesión de 10 de febrero de 1986, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibañez.- Secretario: Lic.- Antonio Romero Moreno.

RTTF 3a. Epoca, Año I, No. 11, Noviembre 1988, Pag. 30

4.3.2. EFECTOS DIRECTOS.

En conclusión los efectos jurídico-materiales de la -- sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, son directos e indirectos los que consisten en:

1.- La anulación del Acto Administrativo.- La sentencia

priva de efectos al Acto Administrativo y lo suprime total o parcial del mundo jurídico; al ser desfavorable a la autoridad el fallo, ésta puede interponer en su contra el recurso de revisión.

- 2.- Otro efecto directo de la sentencia, es la modificación, creación o extinción de las resoluciones jurídicas que nacen del Acto Administrativo impugnado.

4.3.3. EFECTOS INDIRECTOS.

Estos pueden ser:

- 1.- Firmeza de las relaciones jurídicas provenientes del Acto Administrativo, ésto ocurre cuando el Tribunal Contencioso Administrativo confirma la validez del acto impugnado, por estimar que éste cuenta con los requisitos subjetivos, objetivos y formales de acuerdo al ordenamiento jurídico. En tal caso, si no ha operado la Cosa Juzgada se puede interponer en contra de la sentencia confirmatoria - el juicio de amparo.

2.- Otro efecto indirecto reflejo de la sentencia puede ser la responsabilidad en que incurra el funcionario administrativo encargado de ejecutar el Acto Administrativo impugnado, si con su negligencia -- causa un perjuicio económico al erario federal, -- pues en tal caso se le fincará una responsabilidad administrativa.

CAPITULO V

**EFFECTOS DE LA SENTENCIA DICTADA EN
EL AMPARO DIRECTO, INDIRECTO, Y --
EN EL RECURSO DE REVISION, RESPECTO
DE LA NEGATIVA FICTA.**

Una vez que existe una verdad legal derivada de todo el procedimiento llevado ante el Tribunal que conoce del Contencioso-Administrativo y que para efectos de este trabajo tomé como modelo el Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de que se estimen lesionadas las garantías individuales del quejoso; incluso para la autoridad que también puede ser afectada, existen medios de defensa que sirven para hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado o para acreditar en el último de los casos la presunción de legalidad de que goza todo acto de autoridad, máxime que el juzgador pudo haber incurrido en una apreciación errónea de los puntos de controversia que le fueron planteados.

Estas defensas oponibles pueden modificar la actuación del Tribunal Contencioso Administrativo, máxime que las resoluciones que se dicten por este Tribunal Federal, están sujetas al control constitucional.

Dentro de este último capítulo, haré referencia a la actuación de los juzgados de Distrito ante la interposición del juicio de amparo indirecto; de los Tribunales colegiados de Circuito en materia Administrativa ante la promoción del juicio de amparo Directo; y, finalmente al recurso de revisión que resulta ser la última instancia de la autoridad demandada para lograr el reconocimiento de la legalidad de su acto administrativo y del cual conocen los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa.

5.1. EJECUTORIA DEL JUZGADO DE DISTRITO, EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SOBRE LA NEGATIVA FICTA.

El juicio de amparo indirecto o bi-instancial, en contra de la sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo sobre la negativa ficta, en la práctica se da, cuando la Sala del conocimiento desecha la demanda de nulidad donde se impugnó la resolución negativa ficta, y no obstante el haberse agotado el recurso de reclamación en contra de ese auto desechatorio de demanda, se confirma éste. Asimismo cuando la sentencia pronunciada por la sala correspondiente sobresee por alguna de las causas marcadas dentro del Código -Fiscal de la Federación.

Para comenzar es pertinente establecer el concepto de que el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular, el sistema competencial existente entre las Autoridades Federales y las de los Estados (fracción II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la Legislación Secundaria con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y la función del interés jurídico particular del gobernado.

En tales condiciones, el amparo viene a ser un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la Ley Secundaria, reservando bajo éste último aspecto, y de mane-

ra extraordinaria y definitiva todo el derecho positivo.

Por otra parte, el amparo se substancia en un procedimiento jurisdiccional invocado por la parte que se sienta agraviada -- por cualquier acto de autoridad que origine la contravención a alguna garantía constitucional (y por tanto, a la Constitución misma o a -- cualquier ordenamiento secundario a través de la garantía de legalidad) o la transgresión a la esfera de competencia entre la Federación y los Estados.

La acción que se inicia contra dicho procedimiento, se dirige contra el Organó Estatal al que se atribuye el acto infractor, teniendo en consecuencia aquel el carácter de autoridad responsable.

Por otra parte, la sentencia que se dicta en este procedimiento, con la que culmina el amparo, al otorgar la protección en favor del gobernado, invalida el acto violatorio.

De lo ya señalado, se sigue que el amparo tiene una finalidad esencial dual simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, algún ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional.

Los elementos de la Institución del amparo son:

- a).- Del amparo conocen los Organos Judiciales Federales del Estado como son los Tribunales del Poder Judicial de la Federación;

- b).- La promoción del amparo, sólo incumbe al gobernado que ha sufrido o teme sufrir inminentemente un agravio en su esfera jurídica por cualquier acto de autoridad que estime inconstitucional, habiendo advertido que la inconstitucionalidad se manifiesta bien en la contravención de alguna garantía individual o en la infracción de la garantía de legalidad instituida esencialmente en los artículos 14 y 16 Constitucionales (control de legalidad y de constitucionalidad), así como las interferencias al sistema competencial existente en tre Autoridades Federales y las Locales.
- c).- El amparo es un juicio, es decir, un proceso en el que el órgano de control debe dirimir la controversia jurídica que consiste en si el acto de autoridad (lato sensu) que se impugne, es o no violatorio de la Constitución en los términos señalados en el inciso anterior, controversia que se suscita entre el gobernado que es agraviado por el acto y la autoridad estatal de la que éste proviene.
- d).- Las sentencias que en el juicio se dicten por parte del órgano de control, concediendo la protección al gobernado, contra el acto de afectación -

únicamente tiene eficacia en el caso concreto de que se trate.

La acción de amparo y sus elementos. Otro de los elementos esenciales del juicio de amparo, tanto del indirecto o bi-instancial como del directo o uni-instancial, lo es la acción. Serrano Robles - 69/, señala que la acción, en general constituye la negación de la vindicta privada. Eliminada ésta como consecuencia de la evolución de los pueblos en su cultura y en su civilización y una vez que el Estado ha tomado para sí, en exclusiva, la facultad de impartir justicia, el gobernado adquiere la potestad de ocurrir a la autoridad para que ésta obligue al incumplido o al delincuente respectivo, a que cumpla con la obligación relativa o que repare el daño causado y aún a purgar una pena.

La acción, "es por tanto, una especie de derecho de petición cuyo objeto es provocar la actuación de los Organos Judiciales para lograr la declaración o el reconocimiento de un derecho y

69.- Serrano Robles Arturo.- Manual del Juicio de Amparo, Editorial - Themis. México 1988. Pág. 15.

por lo que ve a la materia que nos interesa, para alcanzar la protección de la Justicia Federal respecto de actos autoritarios".

Del concepto señalado, se sigue que la acción es un de recho subjetivo público es:

- Derecho, porque tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de resolver -- afirmativa o negativamente.
 - A la vez es subjetivo, porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional.
 - En conjunto, es un derecho subjetivo público, porque significa una facultad del Gobierno frente al Estado como entidad de Derecho Público y porque el contenido del objetivo que se persigue (la obtención del -- servicio jurisdiccional), es de carácter público.
 - Elementos de la acción, Chiovenda (70), señala que - la acción consta de tres elementos.
- 1.- Los Sujetos. Es decir, el sujeto activo o actor-- que en este caso es el quejoso que ve violada una- garantía constitucional y al cual corresponde el -

70.- Chiovenda Giuscpe. Instituciones de Derecho Procesal Civil Tomo I Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1936 Págs. 33 y - 34.

Poder de Obrar, y es pasivo o demandado frente a la cual corresponde la obligación de responder, que en este caso es la autoridad responsable. Nótese que la responsable puede ser en el amparo indirecto el Tribunal Contencioso Administrativo, que habrá dictado la sentencia confirmatoria del Acto Administrativo impugnado.

En el amparo indirecto si se da por concluido el juicio por una sentencia interlocutoria que confirme el desechamiento de la demanda o su sobreseimiento, también será autoridad responsable, el propio Organó Jurisdiccional Contencioso Administrativo.

2.- La causa es el segundo elemento de la acción y lo constituye el derecho de pedir. La causa próxima o causa pretendida de la acción de amparo es la violación cometida a una Ley por un acto de autoridad judicial o administrativa contra las garantías individuales, que forman el contenido del status jurídico personal o situación jurídica concreta correspondientes.

3.- El objeto de la acción de amparo consiste en que mediante la prestación del Servicio Público Jurisdiccional se otorgue la protección al gobernado contra el acto de autoridad que le infiera un agravio por violación a sus garantías constitucionales

o por la interferencia del régimen competencial -- existente entre los Organos Federales y Estatales-- que den lugar a la afectación jurídica de un gobernado.

Serrano Robles: 71 /, ya citado señala:

"Quien pide es el sujeto activo de la acción, aquél de quien se pide es el sujeto pasivo, el derecho de pedir lo constituyen las causas de acción; y lo que se pide es el objeto que se persigue, que es la prestación del servicio público jurisdiccional para lograr que el sujeto pasivo reintegre al sujeto activo en el goce de la garantía violada o que restaure el equilibrio del sistema federal desajustado en detrimento del sujeto activo".

Las partes en el juicio de amparo. El artículo 5to. de la Ley de Amparo establece quienes son partes en el juicio constitucional señalando como tales:-

1.- El agraviado o quejoso; 2.- La autoridad o autoridades responsables; 3.- El tercero o terceros perjudicados; y 4.- El Ministerio Público Federal.

1.- EL QUEJOSO.- El agraviado llamado también quejoso. Es quien promueve el juicio de garantías; quien demanda la protección de la Justicia Federal; quien ejercita la acción constitu-

71.- cfr Serrano Robles Arturo. El juicio de amparo en general y las particularidades del Amparo Administrativo, Op. Cit. Pág. 16.

cional, es decir, el equivalente en un juicio ordinario al actor.

EL QUEJOSO, agraviado, es quien ataca el acto de autoridad y lo considera lesivo a sus derechos, bien porque estime que -- viola en su detrimento garantías individuales, bien porque considere que el acto proveniente de Autoridad Federal vulnera o restringe la Soberanía de los Estados; o por el contrario, porque haya sido emitido por las autoridades de éstos, con invasión de la esfera que corresponde a las autoridades federales.

QUEJOSO, por tanto, será toda persona física o moral, con independencia de sexo, nacionalidad, estado civil y edad que puede promover por sí o por interposita persona el amparo (artículo 6to. a 10 de la Ley de Amparo).

2.- La Autoridad Responsable.- La autoridad responsable, es la parte contra la cual se demanda la protección de la Justicia Federal, es el Organismo del Estado que forma parte de su Gobierno, de quien -- proviene el acto que se reclama, que se impugna por estimar al quejoso que lesiona sus garantías individuales o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la Constitución Federal delimita a la Federación y a sus Estados Miembros; -- esto es, que rebasa las atribuciones que respectivamente una y otras ha precisado el constituyente.

Por tanto, y en los términos de la teoría de la doble-personalidad del Estado, debe llegarse a la conclusión de que sólo -- puede ser legalmente considerada como autoridad, para los efectos del amparo, la que actúe con Imperio, como persona de Derecho Público cuyo acto, el reclamado, satisfaga las características de unilateral imperatividad y coercitividad.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley de Amparo, pre--vee que la autoridad responsable es la que dicta, promulga, publica,--ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Del texto legal, se sigue por tanto que existen dos tipos de autoridades:

- a).- Las ordenadoras, que son las que mandan, resuel--ven o sientan las bases para creación de derechos y obligaciones; y
- b).- Las Ejecutoras, es decir, las que obedecen, ejecu--tan o llevan a la práctica el mandato de las auto--ridades ordenadoras. Es trascendente, para el --juicio de amparo la diferenciación entre autoridades ordenadoras y ejecutoras, para los efectos de las causales de improcedencia del juicio y la inoperancia de la suspensión de la ejecución del ac--to reclamado. Y en efecto, las circunstancias de que en la demanda de garantías se señale solamen--te las autoridades que han pronunciado su determi

nación, únicamente trascenderá en cuanto a la medida suspensiva, en el sentido de que ésta no podrá ser otorgada en virtud de que se estará en presencia de actos consumados y por lo mismo insusceptibles; por el contrario, por lo que respecta al fondo del asunto, nada impedirá que se examine la constitucionalidad del acto combatido y se resuelva al respecto.

En la secuencia de las defensas del particular oponentes a la autoridad de la Administración Pública no ajustada a Derecho, se presentan dos supuestos:

a).- En el juicio de amparo indirecto la autoridad responsable lo es la Sala Regional que haya dictado la sentencia que con firme el desechamiento de la demanda o el sobreseimiento del juicio; la autoridad responsable tiene la obligación de proporcionar todos los elementos a fin de que el Juzgado de Distrito al admitir la demanda y solicitar el informe justificado, pueda dictar la ejecutoria que corresponda en derecho. En efecto, por reforma a la Ley de Amparo de 1984, corresponde a la Sala responsable una vez que haya recibido la demanda de garantías rendir su informe justificado y remitir el expediente original en el que se dictó el acto reclamado en la demanda de garantías. El Juzgado de Distrito en Materia Administrativa que conoce del juicio de amparo se limitará a dictar la ejecutoria que proceda, concediendo o negando el amparo y protección de la Justi-

cia de la Unión.

Existen otras partes dentro del juicio de amparo que son tan importantes como el quejoso y la autoridad responsable, que se encuentran constituidos por los terceros perjudicados y por la intervención del Ministerio Público.

3.- El Tercero Perjudicado.- Es quien, en términos generales, resulta beneficiado con el acto que el -- quejoso impugna en el juicio de amparo, y tiene -- por lo mismo, interés en que el acto subsista y no sea destruído por la sentencia que se pronuncie en el juicio. El debe ser llamado juicio y tener en éste la oportunidad de probar y alegar en su favor. Es por ello, que el tercero perjudicado hace causa común con la autoridad responsable que desde luego, busca que el acto de ella emanado, subsista. 72 /

En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia - 1872, se dá intervención al tercero perjudicado, en el juicio de garantías, ésto es, en un inicio no se tomaba como parte, se consideró sin embargo, por razones de equidad que debían admitirse sus alegatos y pruebas instrumentales.

72.- Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 348 y ss.

Posteriormente, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, es reconocido el tercero perjudicado como parte, --- quien podía apersonarse sin que se le citara y llegar al juicio en la etapa en que él mismo se encontrara. Posteriormente, la Jurisprudencia de la Suprema Corte dió cabida a los terceros perjudicados en -- los amparos administrativos.

En la actualidad, el artículo 5to. de la Ley de Amparo le otorga al tercero perjudicado el carácter de parte, dado su interés en la supervivencia del acto reclamado. En el presente orden de ideas, será tercero perjudicado la contraparte del agraviado, según - el juicio de que se trate:

4.- El Ministerio Público. Otra de las Partes del Juicio de amparo, lo es el Ministerio Público, quien interviene, en aquellos casos en que se afecte, a -- su juicio, el interés público. Por tanto, esta -- representación social, en su carácter de parte, -- tiene derecho a promover, como jurídicamente procede y a ser tomado en cuenta planteando causales de improcedencia que deben ser examinadas previamente a resolver el fondo del asunto y más aún puede expresar razonamientos en cuanto al fondo del negocio. 73 /

73.- cfr Serrano Robles Arturo. El juicio de Amparo en General y las particularidades del Amparo Administrativo en Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis 1989 Pág. 26

En el amparo indirecto, como ya lo precisé, el particular impugnó una resolución administrativa por medio de un recurso marcado por la ley y la autoridad que no resolvió el recurso dió lugar a que el particular interpusiera en contra de la resolución negativa ficta el juicio de nulidad, mismo que si fue y es confirmado a través de la sentencia interlocutoria o en el caso de que se sobresea el juicio de nulidad, ambas hipótesis constituyen una terminación del juicio; - con la característica esencial deque obviamente no se resolvió el fondo del asunto, por lo que el medio de defensa que procede, lo es el - amparo indirecto, que en la especie se promueve ante un juzgado de -- Distrito en materia administrativa.

Una vez que el Tribunal Federal de plena jurisdicción conoce de los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, si el juzgador determina que los argumentos jurídicos son proce--dentales, concederá el amparo y protección de la justicia federal al -- quejoso y los efectos de esta ejecutoria serán el ordenar a la autoridad responsable que deje insubsistente el acto reclamado y emita uno nuevo siguiendo los lineamientos contenidos en la sentencia dictada - en el juicio de amparo de que se trata, lo que debe realizar la res--ponsable, siempre y cuando esta sentencia cause estado.

La sentencia en cuestión causa estado y constituye -- cosa juzgada en el momento en que vence el término establecido por el

artículo 86 de la ley de amparo para interponer el recurso de revisión, que es de diez días, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida y que se interpone por conducto del juez de Distrito del conocimiento y se dirige a la Superioridad, que en el caso se trata de un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, según el Circuito que corresponda.

Este Tribunal Colegiado en Materia Administrativa revisará la actuación del juez de Distrito a la luz de la sentencia que es recurrida y de los agravios que expresó el quejoso a través de su recurso, como resultado final se establecerá si se confirma la sentencia dictada por el Juez de Distrito o si la misma es revocada o modificada, caso este último, en el cual se concederá invariablemente el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

Cuando la sentencia dictada en la revisión en amparo causa ejecutoria, a la autoridad responsable se le otorga el término de veinticuatro horas para dar cumplimiento a la misma y en caso de incumplimiento se sigue el procedimiento establecido por los artículos 202 y 208 de la Ley de Amparo en vigor, incluso la autoridad responsable podrá ser separada de su cargo y consignada al juez de Distrito en Materia Penal que corresponda.

En resumen y refiriéndome al objeto primordial del apartado en estudio del presente capítulo, puede concluirse que la ejecutoria del juzgado de Distrito se refiere a los aspectos de procedencia del juicio de nulidad y que los efectos de sus sentencias consti-

tuyen una restitución o reparación del daño causado para que la demanda de anulación sea admitida a trámite, en los casos de desechamiento o para que se analice el fondo de la controversia, cuando la primera-sentencia (acto reclamado) fué en el sentido de sobreseer el juicio - de nulidad.

5.2. EFECTOS DE LA EJECUTORIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOBRE LA NEGATIVA FICTA.

El amparo directo es la última instancia con la que -- cuenta el particular en contra del acto impugnado y que en este trabajo se refiere al acto administrativo denominado Negativa Ficta, mismo que hipotéticamente ya habrá sido confirmado al resolverse el silencio administrativo con motivo de recurso interpuesto, reconociendo la validez de la negativa ficta dentro del juicio contencioso administrativo.

El amparo directo, tratándose de la sentencia dictada dentro del juicio de impugnación de una resolución negativa ficta, -- obviamente procederá cuando se reconozca la validez de la misma, máxime que como toda sentencia que examine el contenido y legalidad de la negativa ficta, necesariamente se concretará en estricto a analizar -- las cuestiones de fondo, es obvio que no podrá existir una sentencia -- que sea para efectos, refiriéndose a los aspectos procedimentales realizados dentro de la etapa oficiosa del procedimiento, es decir, el --

asunto sobre el cual se configuró la Negativa Ficta no puede regresar al ámbito de la autoridad administrativa para que se purguen cuestiones procedimentales dentro de la tramitación del recurso administrativo, como por ejemplo, cuando el recurso se catalogue como improcedente, dado que el tribunal no establecerá si esas violaciones de procedimiento se cometieron o no, pues se repite, una vez configurada la resolución negativa ficta, el Tribunal debe concretarse a resolver acerca de su validez o de su nulidad.

En el amparo directo en contra de una sentencia que reconoció la validez de la resolución negativa ficta resulta necesario que exista la promoción del afectado solicitando el amparo y protección de la justicia federal, lo anterior constituye el principio de iniciativa de parte porque el juicio de amparo no puede operar de oficio.

Un principio importante lo es el de la suplencia de la queja deficiente, que da oportunidad al administrado o quejoso de que su demanda de amparo se vea suplida en cuanto a la expresión de agravios planteados deficiente o insuficientemente.

Asimismo, el artículo 107 fracción I de la Constitución nos establece el principio de agravio personal y directo, medularmente concatenado del texto de los artículos 107 fracción I Constitucional y 4° de la ley de amparo.

Cabe señalar, que por agravio debe entenderse:

"Todo menoscabo, toda ofensa a la persona física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: La afectación que en su detrimento aduzca - el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente-subjetivo". 74 /

El agravio, debe recaer en una persona determinada, -- concretarse en ésta y no ser abstracto o genérico. Puede ser de realización pasada, presente o inminente, es decir, puede haberse producido, estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o -

74.- Serrano Robles Arturo. Op. cit. Pág. 24

ser inminente y no simplemente eventual, aleatorio o hipotético. En esto reside esencialmente lo directo del agravio.

Los actos simplemente probables no engendran agravio.- ya que resulta indispensable que aquellos existan, para que pueda deducirse su realización.

- En el presente orden de ideas el agravio personal y directo lo causa la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que confirma la validez del Acto de Autoridad materia de la controversia, bien porque haya considerado que éste reunía los elementos subjetivos o formales o bien porque haya aplicado disposiciones que no eran aplicables al caso.
- En el caso del amparo directo, el agravio personal e inmediato lo causa la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que haya confirmado el auto por el que se tenga por presentada la demanda por él.
- EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD.- Es contemplado en la denominada "fórmula Otero", que fue delineada por Mariano Otero 75 /, con el fin de que los Poderes Eje-

cutivo y Legislativo no resintieran la tutela de la actuación del Poder Judicial de la Federación. Así - en el artículo 107 fracción II, se establece que la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupará de - individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse - la queja. Ello, sin hacer una declaración general - respecto de la ley o el acto que la motivare, preven ción que es reproducida en el artículo 76 de la Ley de Amparo, en la que se previene que las sentencias - que se pronuncien en los juicios de amparo, sólo se ocupará de los individuos particulares o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubiesen - solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, - si procediere, en el caso especial sobre el que ver - se la demanda, sin hacer una declaración general res pecto de la ley o el acto que la motivare.

El principio de referencia, implica que la sentencia - que conceda la protección de la Justicia Federal solicitada únicamente beneficiará a quien lo promueve, sin que un tercero pueda beneficiarse de la declaratoria de constitucionalidad de la ley o del acto. Más aún, si una ley ha sido declarada inconstitucional, y es aplicada a un gobernado, sin que éste interponga en su contra el juicio de amparo, la aplicación de la ley inconstitucional tendrá plena eficacia.

En resumen, la disposición del Poder Judicial Federal que considere - inconstitucional una ley o Reglamento, no tiene efectos erga-omnes.

Un caso de excepción, al principio que se comenta, sí opera respecto a autoridades ejecutoras, pues éstas están obligadas a acatar la sentencia de amparo, si en virtud de sus funciones tiene -- que intervenir en la ejecución contra el acto del cual se haya amparado, aún cuando no haya sido parte en el juicio.

- EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Este cuarto principio del juicio de amparo implica que sólo puede acudir a él quien previamente haya agotado el recurso - previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse. 76 /

Burgoa 77 /, define a este principio al señalar que:

"El principio de la definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario - de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmando o revocándolo de tal suerte que, - existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin - que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente".

El principio de definitividad que rige al juicio de garantías, que hace procedente el juicio, únicamente respecto de actos-

76.- Ibidem Pág. 31

77.- Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 240.

definitivos, se consagra en el artículo 107 fracción III inciso a) -- Constitucional, en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio.

También en la fracción IV del numeral en cita, se establece el principio de definitividad, en Materia Administrativa, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

La Ley de Amparo en vigor, por su parte, también reglamenta este principio, al establecer en el artículo 73, que el juicio de amparo es improcedente.

Fracción XIII. Contra las resoluciones judiciales o de Tribunales Administrativos o del Trabajo, respecto de las cuales - conceda la ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o anuladas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente.

- EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Existen situaciones, en que el principio en comentario, en materia administrativa, -- no debe de ser observado por el administrado, queviéndose afectado en su esfera jurídica, por un acto o procedimiento administrativo, no tiene la obligación de agotar sucesivamente el recurso administrativo y el juicio de, sino que, directamen--

te, puede atacar el acto de autoridad, si bien no en vía de amparo directo, ante un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Circuito, sino, que en este caso, la defensa legal se debe interponer en vía de amparo bi-instancial o indirecto, ante un Juzgado de Distrito, en Materia Administrativa.

Estos casos de excepción, se pueden describir en breves términos de la siguiente manera:

- a).- El particular, puede acudir directamente al juicio de amparo indirecto o bi-instancial ante el Juzgado de Distrito, cuando no es emplazado legalmente, en el procedimiento administrativo en que se produce el acto reclamado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la Jurisprudencia No. 139, visible en el último apéndice de Jurisprudencia, en la parte correspondiente a la Tercera Sala, en cuya página 416, se establece:

"Cuando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en juicio, por falta de emplazamiento legal, no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios, que no se hicieron valer, pues precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio, hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su contra y de ahí que no pueda tomarse como base para el sobreseimiento el hecho de que no se hayan interpuesto los recursos pertinentes".

b).- Un segundo supuesto, en que el particular, puede acudir directamente al amparo indirecto o bi-insuncional, ante el Juzgado de Distrito, se presenta en el caso en que se dicta el Acto Administrativo, previo el procedimiento desarrollado por la autoridad administrativa competente, en el que sea extraño el afectado.

El artículo 73 fracción XIII de la Ley de Amparo, expresa que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones judiciales o de los Tribunales Administrativos o del Trabajo, respecto de los cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, -- revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo haya hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo -- 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

A la vez, en la mencionada fracción VII de este artículo, se ordena:

FRACCIÓN VII.- El amparo contra actos en juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas -- al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativas, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o se trate de ejecutar y su tramitación se limitará al informe de autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en -- que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oíran los -- alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

De los preceptos legales mencionados, se sigue que el extraño al procedimiento Administrativo no estará obligado a agotar - recursos que la ley ordinaria instituye en beneficio de las partes -- contendientes, entre las cuales no se encuentra el extraño, dado precisamente - su carácter de tal.

Cabe señalar, que el criterio que se comenta, se encuentra en las tesis números 400 y 199, visibles en el último Apéndice de Jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación, correspondientes a la Segunda Sala y las que son comunes al Pleno y a las Salas, en donde se establece:

"El amparo en Materia Administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente"

"Los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en los procedimientos a que son -- ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de ocurrir al amparo."

Cabe señalar, que a los medios de defensa a que hace alusión la tesis de jurisprudencia transcrita, son relativos a la materia Contenciosa-Administrativa, bien sea Federal, Estatal o Municipal.

c).- Un tercer supuesto de excepción al principio de definitividad, se presenta en el caso en que se -

dicte un Acto administrativo, o se desarrolle un procedimiento de la misma naturaleza, y la ley -- que funde la actuación de la autoridad, no establezca, en favor del afectado, algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate de un juicio de tercería.

- d).- Un cuarto supuesto de excepción al principio de definitividad, que da lugar a la interposición -- del amparo indirecto o bi-instancial, en contra -- del acto o procedimiento administrativo que afecte su esfera jurídica, se da en el caso de que la actuación administrativa carezca de fundamentación, lo anterior, es en función de la obligación que tiene la autoridad administrativa y cualquiera otra autoridad, de motivar y fundar sus actos, en los términos del artículo 16 Constitucional. -- Es precisamente en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en la que se establece una -- adición, que entró en vigor el 15 de enero de -- 1988, en la que se señala textualmente:

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación".

e).- Un quinto y último caso de excepción al principio de definitividad establecido para el juicio de amparo, se presenta cuando el administrado se propone reclamar la ley en que se sustenta el acto de autoridad. En este caso, el agraviado tampoco está obligado a agotar el recurso que la propia ley establece, pues, aparte de que en él no podría atacarla, por corresponder al Poder Judicial de la Federación, en exclusiva, la facultad de decidir, si una norma jurídica es o no contraria a la Constitución, en el indicado recurso, sólo sería factible argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley lo que en cierto sentido significaría acogerse a ella y por lo mismo consentirla.

Precisamente, mediante el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, se puede impugnar la ley en vía de amparo indirecto, siendo legalmente posible esto, sin incurrir en un consentimiento del acto o procedimiento administrativo que haga improcedente el juicio constitucional, de modo que, si se desea, se puede interponer el recurso administrativo y resuelto éste, reclamar tanto la resolución pronunciada en tal recurso, como la ley en que la misma se fundamenta.

Tal posibilidad se encuentra prevista en el artículo 73 fracción XII de la Ley de Amparo, que expresa:

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda al gún recurso o medio de defensa legal por virtud del -- cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar - desde luego la ley en el juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá, consentida la ley, sino - se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notifi cado la resolución recaída al recurso o medio de defen sa, aún cuando para fundarlo, se hayan aducido exclusi vamente motivos de ilegalidad".

El principio de estricto derecho 78 /. Este principio estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucio nalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en - los conceptos de violación de la demanda, y si se tratara de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el Juez - de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución to mando en cuenta, exclusivamente, lo arguido en los agravios, no podrá el Organo de Control Constitucional realizar libremente el examen - - del acto reclamado en la primer instancia, si se trata de amparo indi recto, ni de la resolución recurrida, si el amparo es bi-instancial, - pues debe limitarse a establecer, respectivamente, si los citados con ceptos de violación y en su oportunidad, los agravios, son o no funda dos, de manera que no está legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la constitución por un razonamiento no-

expresado en la demanda. Por ello, puede ocurrir que no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la Justicia Federal solicitada, por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, que siendo ostensiblemente ilegal el acto de - autoridad deberá confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto- que condujera a su revocación.

En opinión de Serrano Robles 79 /, el principio en cita, es quizá el más despiadado de los principios que sustentan al juício de amparo, pues es frecuente que el organo de control advierta -- que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna (en el caso del - amparo bi-instancial o indirecto); o que la sentencia del Tribunal -- Contencioso Administrativo sea incorrecta (amparo directo o uni-ins-- tancial), y sin embargo, no pueda declararse su inconstitucionalidad, por no haber esgrimido el quejoso el razonamiento adecuado.

Afortunadamente, el Legislador Federal ha ido ampliando el marco de excepciones al estricto derecho. Así tenemos que en - el artículo 79, se contempla la posibilidad de la suplencia del error en la cita de preceptos constitucionales ilegales que el quejoso estíme violados. Además, también podrán examinar los Tribunales Judicia- les Federales, en su conjunto los conceptos de violación a fin de resol

ver la cuestión realmente planteada, pero, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

El Legislador Federal en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo reformado en el año de 1985, ordena que las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación, en cualquier materia, si el acto se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los efectos de la ejecutoria del Tribunal Colegiado de circuito sobre la sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, sobre la negativa ficta y que son establecidos por una jurisdicción especializada para conocer de las pretensiones fundadas en derecho administrativo, son los Tribunales Colegiados que son competentes para conocer en todos los asuntos que no corresponden a las Salas de la Suprema Corte (Artículo 7° Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal). Por tanto, conocerán de los amparos contra sentencias de Tribunales Administrativos en los supuestos no previstos en el artículo 25, fracciones 3 y 14, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Naturaleza Jurídica.- El amparo directo promovido en contra de una sentencia de un Tribunal Contencioso Administrativo o Fiscal, es un medio de impugnación de tal resolución es decir, que se trata de un proceso que tiende a depuración del resultado de una controversia distinta. En este aspecto, el amparo contra sentencias de-

jurisdicciones administrativas tiene la naturaleza jurídica de un re-- curso de causación (de anulación); sin embargo, debo señalar que no es un proceso de la misma naturaleza, sino son dos procesos con objeto - distinto, uno constitucional (El Juicio de Amparo Directo); y otro administrativo o Tributario (Contencioso Administrativo).

Terminación Normal del Amparo Directo. El juicio de amparo directo termina normalmente por medio de la ejecutoria dictada -- por el Organó Judicial Federal, que decide acerca de la conformidad y disconformidad de la pretensión del quejoso con el ordenamiento jurídico.... En consecuencia, en la sentencia se concederá o negará el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso.

- CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.- Las ejecutorias dictadas en el amparo directo pueden ser:

- a).- Sentencias que no entran al fondo del asunto, el Organó Jurisdiccional se limita a declarar la -- inadmisibilidad de la pretensión, que en el Derecho Procesal Mexicano se denomina improcedencia, - que dá lugar al sobreesimiento del juicio.
- b).- Sentencias que deciden el fondo del asunto. Son aquellas ejecutorias en que el Organó Jurisdiccional verifica la conformidad de la pretensión del quejoso con el ordenamiento jurídico. De acuerdo al resultado de la controversia, la ejecutoria de el Organó Jurisdiccional puede ser:

- DESESTIMATORIA.- En tal caso, la pretensión del quejoso es infundada, porque el acto objeto de impugnación (Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo), ha sido dictada conforme al ordenamiento jurídico. Por ello, se desestimaré lo argumentado por la quejosa y no se le concederá el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

- ESTIMATORIA.- Si el acto objeto de impugnación (sentencia del Organó Contencioso Administrativo); no es conforme al ordenamiento jurídico, por lo mismo la pretensión será fundada y el Tribunal concederá el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso, señalando sus efectos en la ejecutoria.

Terminación anormal del Proceso.- El proceso, en este caso termina sin que el Organó Jurisdiccional examine la pretensión del quejoso. Si existiera un acto del Organó Judicial Federal que dé por terminado el proceso, si bien éste no tendrá el carácter de sentencia en sentido propio, si dará por concluído el asunto.- Son varios los supuestos en que termina anormalmente el proceso del juicio de amparo; para una mejor comprensión del tema dividiré en los siguientes grupos a los medios de terminación anormal de referencia como son:

1.- Terminación del proceso por Actividad de las Partes:

- Por actividad unilateral de las partes pueden distinguirse dos supuestos: Desistimiento por parte del demandante, contemplado en el artículo 74 fracción I de la Ley de Amparo, según el cual ante tal desistimiento procede al sobreseimiento del juicio. Cabe señalar que el artículo 14 de la Ley de Amparo en vigor, exige cláusula especial en el Poder para que el representante se pueda desistir de la pretensión. -- También, puede terminar el proceso por actividad unilateral del demandado en los casos en que se dé el allanamiento y la satisfacción extra procesal de la pretensión. Son dos supuestos. En el primero de ellos existe un reconocimiento del Organismo Contencioso Administrativo, de que se configuró la violación de garantías durante el procedimiento. En este caso, no se produce la terminación del proceso, pero si da lugar a una sentencia favorable a los intereses del quejoso; el otro supuesto, se da cuando la autoridad administrativa satisface las pretensiones del administrado, quedando sin materia el proceso. Con ello se da lugar al sobreseimiento del juicio en los términos de la fracción IV, del artículo

74 de la Ley de Amparo por haber cesado los efectos del acto reclamado.

2.- Terminación Anormal del Proceso por Actividad Bilateral de las partes.- En primer lugar, cabe señalar, que en el juicio de amparo no se concibe la transacción en los litigios administrativos, pero si puede concluir el proceso por inactividad de las partes, - configurándose la denominada caducidad de la instancia, pues según el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo Procede el sobreseimiento del juicio si -- cualquiera que sea el estado que éste guarde, no efectúa ningún acto procesal, durante el término de 300 días incluyendo los inhábiles, si el quejoso no ha promovido en forma alguna.

3.- Terminación Anormal del Proceso por Hechos que impidan su Continuación.- Tales hechos pueden ser por fallecimiento del quejoso o la extinción de la persona moral. En el primero de los dos casos opera lo dispuesto en el artículo 74 fracción II de la Ley de Amparo que establece, que concluirá el proceso cuando el agraviado muere durante el juicio y la garantía reclamada sólo afecta a su persona; también concluye el juicio por desaparición del objeto del proceso. En el artículo 74 fracción IV de la Ley de Am

paro, se indica que procede el sobreseimiento del -- juicio si de las constancias de autos se sigue que -- el acto reclamado ha dejado de existir o han cesado-- sus efectos; finalmente, puede terminar el proceso -- por una Reforma Legislativa que lo prive de su esen-- cia y determine su extinción. El ejemplo clásico de -- ésto, se presenta cuando se impugna una sentencia de -- el Tribunal Contencioso Administrativo que confirmó-- la denegación de una autorización para ejercer una -- actividad, por no darse los requisitos legales y en-- tre en vigor una nueva ley que declara libre el ejer-- cicio de la actividad.

Efectos de la ejecutoria en el juicio de amparo, se-- producen efectos jurídico-procesales propios de toda -- sentencia como son:

- EFECTOS DECLARATIVOS O DE COSA JUZGADA.- Decidido el -- proceso de amparo por sentencia firme ningún otro -- Tribunal podrá pronunciarse de nuevo sobre la preten-- sión a debate. Si ello sucediera el juicio de ampa-- ro sería improcedente (artículo 73 fracción IV de la -- ley de amparo), y el Organó Jurisdiccional del cono-- cimiento deberá desechar la instancia o sobreseer el -- juicio si es que se ha admitido este trámite.

- EFECTOS EJECUTIVOS.- La aplicación al amparo indirecto de las normas generales sobre la ejecución de la sentencia (artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo), plantean una duda: Si las medidas de ejecución que prevee la ley deben adoptarse frente al Tribunal Contencioso Administrativo o directamente frente al Organismo de la Administración Pública al que corresponde llevar a cabo lo ordenado en la sentencia. González Pérez 80 /, señala que: "Resulta lógico que el Organismo Jurisdiccional Federal tiene competencia para adoptar las medidas encaminadas a lograr la ejecución de su resolución directamente frente al Organismo Administrativo competente para llevar a cabo los pronunciamientos del fallo" En mi opinión, el criterio del autor en cita se emite sin considerar que en caso de que se conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión al particular, la autoridad judicial tendrá que ordenar a la Sala Regional, que es la autoridad responsable de la emisión de un nuevo fallo que previamente deje sin efecto a la -

80.- González Pérez Jesús. Op. Cit. Pág. 796.

sentencia materia del amparo. Por tanto, estimo que las normas generales de ejecución de las sentencias- las adoptará el Juzgado Federal frente al Tribunal - Contencioso Administrativo (que es la autoridad res ponsable en el amparo directo), y no frente a la autoridad emisora del Acto Administrativo, que en el amparo directo sólo tiene el carácter de tercero perju dicado.

- EFECTOS JURIDICO-MATERIALES de una ejecutoria de amparo directo dictada en un proceso iniciado, frente a una sentencia de un Tribunal Contencioso Administrativo, puede producir efectos jurídico-materiales que consistirán en que dicha ejecutoria no sólo revo cará la sentencia materia del amparo, sino que, además, anularán en algunos casos el Acto Administrativo, mientras que en otros simplemente anulará el pro cedimiento seguido por el Tribunal Contencioso Administrativo, sin tocar el fondo del negocio, ordenando simplemente la reposición del procedimiento de -- éste.

5.3. EL RECURSO DE REVISION Y LOS EFECTOS DE LA EJECUTORIA DEL TRIBUNAL COLE-- GIADO, RESPECTO DE LA SENTENCIA DEL- TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINIS-- TRATIVO SOBRE LA NEGATIVA FICTA.

Cuando el fallo pronunciado por el Tribunal Contencio-

so-Administrativo se refiere a la declaratoria de una nulidad, la autoridad demandada tiene en su favor, la posibilidad de agotar el denominado recurso de revisión establecido por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, recurso que es oponible a la actuación del Órgano jurisdiccional que resolvió acerca de la ilegalidad de la resolución negativa ficta, no puede catalogarse este recurso en el aspecto de tener a la dependencia de la Administración Pública con el carácter de quejoso, sino por lo contrario, en este aspecto la autoridad solamente está defendiendo sus intereses como emisor y Órgano de control ante una autoridad superior que conoce en última instancia de la contienda.

Ahora bien, insistiendo en la secuela de defensas con que cuentan las autoridades en contra de fallos desfavorables en el Tribunal Contencioso-Administrativo, por el hecho de que la autoridad no pueda interponer el juicio de amparo, ello no implica que quede en estado de indefensión, pues en contra de la sentencia desfavorable del Contencioso-Administrativo puede interponer en los términos del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el recurso ya citado, en contra de:

- 1.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos; y
- 2.- Las sentencias definitivas que declaren la nulidad del acto impugnado.

- Requisitos de Forma y Fondo del Recurso de Revisión.

a).- Autoridad facultada para promoverlo.- Lo es la autoridad administrativa encargada de la defensa jurídica de la propia autoridad que haya dictado el acto impugnado en el Contencioso Administrativo.

Si se afecta el Interés Fiscal de la Federación el recurso lo puede interponer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b).- Término para interponer el recurso de revisión.- Es de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución interlocutoria o de fondo que afecte a la autoridad.

c).- Materia del Recurso.- Mediante el recurso se pueden atacar las violaciones procesales cometidas por la Sala responsable o por la indebida aplicación de las normas jurídicas al momento de dictar la sentencia.

d).- Cuantía del Recurso. El recurso procede cuando el asunto excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, si la sentencia afecta el Interés Fiscal de la Federación, por tratarse de interpretación de Leyes o Reglamentos; de las for

malidades esenciales del procedimiento o de la fijación del alcance de los elementos constitutivos de una contribución, procede el recurso por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público in dependientemente del monto del negocio. Recuérdese que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para dictar sentencias en juicios con características especiales -- (cuando el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el área geográfica del Distrito Federal elevado al año; y cuando 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). En este caso en contra del fallo de la Sala Superior que resuelva este tipo de asuntos especiales también procede el recurso de revisión.

Por el contrario, el Estado, como persona de Derecho Privado, si está en aptitud legal de promover el juicio de amparo, --- pues desprovista de su Imperio, actúa como cualquier particular y se somete a las leyes ordinarias. Tal supuesto, se da por ejemplo, cuando, con base en las prevenciones de las leyes secundarias, contrata, vende, compra, dá o recibe en arrendamiento un bien etc. En tal hipó

tesis, y en el supuesto de que alguna de las partes contratantes incurriera en incumplimiento, la afectada tendría que acudir a la potestad común, a los Tribunales Ordinarios, invocando infracción a leyes secundarias y si la resolución de los Tribunales le fuere adversa, -- agotado los recursos previstos en las mismas leyes, estaría en condiciones, lógicamente, de acudir al juicio de garantías, teniendo que -- hacerlo por conducto de sus funcionarios o representantes legales. -- Es por ello que el artículo 9° de la Ley de Amparo limita el derecho del Estado a promover el juicio de garantías, en el supuesto de que -- la ley o el acto que reclame le afecte en sus intereses patrimoniales.

Congruentemente, con la doble personalidad atribuida -- al Estado, puede también considerarse que éste está en actitud legal de ser quejoso en los juicios de amparo, cuando actúa como patrón, -- pues en las relaciones laborales que sostiene con sus trabajadores, -- se conduce como un particular, es decir, como persona de derecho privado, ya que contrata con ellos y en tales relaciones queda sometido a las prevenciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se desprende de la tesis jurisprudencial 310, visible en el Apéndice 1917-1985, Quinta Parte, correspondiente a la Cuarta Sala. En este supuesto, el Estado no puede ser considerado como -- autoridad responsable para el efecto de impugnar sus actos mediante -- el juicio de amparo, porque éstos provienen de su personalidad propia de Derecho Privado.

Cabe señalar, que en los términos de los artículos 103 Constitucional y Iero. de la Ley de Amparo, en sus fracciones II y -- III, los citados miembros de la Federación no pueden pedir amparo con tra leyes de las Autoridades Federales que vulneren o restrinjan su - Soberanía (el término correcto debería de ser autonomía, porque la -- Soberanía reside en el pueblo y se ejerce por la Federación), ni las Autoridades Federales contra leyes o actos de los mencionados Estados que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

Las contiendas o controversias que se presenten entre Federación y Estados, lo mismo que las que surjan entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado no son dirimibles a través del juicio de amparo, pues no obstante que atañe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverlos, en los términos del artículo 105 Constitucional, su conocimiento y trámite no guardan ninguna rela ción con el juicio de garantías.

Los efectos de la ejecutoria del Tribunal Colegiado en el recurso de revisión que interponen las autoridades demandadas pueden constituir en un desechamiento del recurso por no reunir los re-- quisitos de importancia y trascendencia o de cuantía confirmando el - acto o resolución que fue motivo del recurso de revisión.

Reuniéndose los requisitos de importancia y trascenden-
cia y de cuantía existen dos aspectos fundamentales como son:

Analizar los agravios del recurso, estimándolos inope-
rantes o infundados y confirmando la sentencia recurrido

da.

Analizar el contenido de los agravios expuestos en el recurso y estimándolos fundados, revocar la sentencia recurrida reconociendo la validez de la negativa ficta, es decir modificando la sentencia original o en su defecto estimando fundados los agravios revocar la sentencia recurrida y al analizar los restantes conceptos de anulación formulados en la demanda de nulidad considerarlos fundados, decretando la nulidad de la resolución recurrida.

Una vez que esta resolución es sancionada con la firma de los tres magistrados que integran el Tribunal Colegiado, constituye cosa juzgada y termina en definitiva el llamado juicio contencioso-Administrativo en contra de una resolución Negativa Ficta.

Finalmente, respecto de estos requisitos de importancia y trascendencia relatados estimo conveniente señalar lo resuelto por los HH. Quinto y Tercer Tribunales Colegiados del Primer Circuito al resolver los recursos de revisión R.F. 585/89 y R.F. 5/90 por el primero de los citados y R.F. 303/89, por el último de los menciodos.

R.F. 585/89.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que se trata de un recurso de revisión hecho valer por una autoridad demandada en el juicio fiscal número 5156/88, en contra de la sentencia definitiva pronunciada en éste por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación.

SEGUNDO.- El recurso que se hace valer fue interpuesto en tiempo, toda vez que la sentencia recurrida se notificó a la autoridad recurrente el dieciseis de marzo de mil novecientos ochenta y nueve, y el oficio de expresión de agravios fue presentado el día once de abril del mismo año.

TERCERO.- No se transcriben las consideraciones en que se sustenta la sentencia recurrida, ni los agravios que hace valer la autoridad recurrente, en virtud de que en el presente asunto no se satisfacen los requisitos exigidos por el artículo 248, del Código Fiscal de la Federación, para la procedencia del recurso.

Como la cuantía del asunto no excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de la emisión de la sentencia recurrida, la autoridad para justificar los requisitos de importancia y trascendencia de el asunto, manifiesta: "Importancia. El asunto es importante, en --

virtud de que versa sobre formalidades del procedimiento e interpretación de una ley, como es el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la cual la Sala Fiscal a quoda una indebida interpretación, lo que trae como consecuencia que se obligue a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a realizar actos que no le corresponden. --- La importancia del asunto deriva de una formalidad esencial del procedimiento e interpretación de una ley, encuentra su apoyo en el quinto párrafo del artículo 248- invocado, que aunque se refiere a las revisiones que interponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no por ello excluye de su aplicación para las revisiones que hagan valer otras dependencias, pues en tal dispositivo se establecen reglas comunes para aquellos casos - en que las sentencias de nulidad afecten el interés fiscal de la federación. --- En el caso, la sanción económica impuesta en la resolución impugnada, conforme a lo dispuesto por los artículos 75, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 4° del Código Fiscal de la Federación, constituye un crédito Fiscal que tiene derecho a percibir el Estado, y por lo tanto, al decretarse la nulidad del documento que lo determina se afecta el interés fiscal de la Federación, razón más que suficiente para considerar que el presente asunto reúne el carácter de importante. --- Trascendencia.- En cuanto a la trascendencia del presente asunto, ésta estriba en que de prevalecer el criterio de la Sala del Conocimiento,-- se obligaría a la autoridad a realizar actos que el artículo 56 de la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente establece para la ejecución de las sanciones, siendo que en la especie únicamente impuso las sanciones disciplinarias previstas por el artículo 53, fracciones IV, V y VI del ordenamiento legal de referencia, pero no las ejecuta. --- Por otro lado, la juzgadora con su criterio, está privando al Erario Federal del ingreso a que tiene derecho, en cantidad de \$642,795.20, más los intereses legales que se han generado desde que el adeudo se ha hecho exigible hasta la fecha."

Con los razonamientos antes transcritos no se satisfacen los requisitos de importancia y trascendencia, por no ser aplicable en la especie lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 248, del Código Fiscal de la Federación, que el recurrente cita como párrafo quinto.

En efecto, en el párrafo y precepto aludidos, invocados por el recurrente como fundamento de la procedencia de este recurso, se establecen casos en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá interponer el recurso de revisión, dependencia ésta que no es quien interpone el presente.

Por lo tanto, aunque el recurrente manifiesta que la sanción impuesta en la resolución impugnada, constituye un crédito fiscal y que en la especie se plantean problemas de interpretación de una ley y de las formalidades esenciales del procedimiento, con ello no demuestra la procedibilidad del recurso, ya que de considerarlo así implicaría interpretar en forma analógica lo preceptuado en el --

cuarto párrafo del artículo 248, del Código Fiscal de la Federación.

Esto es, la procedencia de un recurso debe de estar expresamente establecida en la ley o reglamento que lo rige y no puede establecerse en forma extensiva o por igualdad de razón.

En las relacionadas condiciones, toda vez que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no forma parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se encuentra autorizada para, a su juicio, determinar si se afecta o no el interés fiscal de la Federación.

Por otra parte, tampoco puede decirse que se justifique la trascendencia del asunto, porque de quedar firme la resolución recurrida, se obligaría a la autoridad a realizar actos que el artículo 56, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo establece para la ejecución de sanciones. Lo anterior es así, - porque sólo se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia, cuando existen verdaderos razonamientos que por sí solos - hacen evidente que se trata de un negocio excepcional, es decir, que está fuera del orden o regla natural o común, lo que se advertirá con claridad cuando los argumentos planteados lleven a concluir que no -- tiene similitud con la totalidad o mayoría de los asuntos, y que por lo mismo tiene grandes consecuencias, además de que esa resolución -- trascenderá en resultados de características verdaderamente graves, - lo que en la especie no se da, según se ha examinado en párrafos anteriores.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial - número trescientos ocho, consultable en la página quinientos quince, de la tercera parte, del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice: "REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA; CUANDO SE ESTIMAN SATISFECHOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.- Los requisitos de improtancia y trascendencia deben estimarse satisfechos cuando, a propósito del primero de ellos, la parte recurrente exprese razones - que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala - Superior) y que pongan, por lo mismo, de manifiesto que se trata de - un asunto excepcional; la interpretación que se de a los artículos -- 240 y 241 del Código Tributario reviste gran entidad o consecuencia, - ya que dichos preceptos regulan el derecho fundamental de defensa, -- por parte de las autoridades que mencionan y en los casos a que se re fieren al instituir el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala Superior); y en relación -- con el segundo, tales razones pongan de relieve que la resolución que sobre el particular se dicte trascendería en resultados de índole gra ve, se entrañar menoscabo o privación del derecho a interponer el re curso indicado."

En consecuencia, al no justificarse la procedencia del recurso en términos de lo dispuesto en el artículo 248, del Código -- Fiscal de la Federación, procede desecharlo y dejar firme la senten-- cia recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Se desecha el recurso de revisión interpuesto por el Director General Jurídico de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en contra de la sentencia dictada el seis de febrero de mil novecientos ochenta y nueve, por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en el juicio de nulidad 5156/88.

SEGUNDO.- Queda firme la sentencia recurrida.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvase el expediente fiscal a la Sala de su origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca.

R.F. 5/90.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- Este Tribunal Colegiado es competente para conocer del presente recurso de revisión fiscal de conformidad con lo dispuesto por los artículos 248, del Código Fiscal de la Federación, en vigor, y 44, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se interpone en contra de una resolución dictada por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, en un juicio de nulidad.

SEGUNDO.- El recurso fue interpuesto en tiempo el diez de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, en virtud de que la-

resolución recurrida fue notificada a la Primera Subprocuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el diecisiete de octubre de mil novecientos ochenta y nueve.

TERCERO.- El recurso de revisión fiscal es procedente, porque se trata de un asunto que afecta el interés Fiscal de la Federación y versa sobre la interpretación de una ley, por lo que se presume su importancia, en términos del cuarto párrafo del artículo 248, del Código Fiscal de la Federación.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Este Tribunal Colegiado resulta competente para conocer del presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, fracción I-B de la Constitución General de la República, 44, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 248, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, -- disposiciones estas últimas en vigor a partir del día quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho.

SEGUNDO.- El recurso de revisión fue hecho valer por parte legítima, toda vez que se trata de la autoridad demandada en el juicio, quien lo interpone por conducto del titular de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; es procedente porque versa sobre materia de aportaciones de seguridad social, surtiéndose la hipótesis prevista en el párrafo tercero del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, y está en tiempo, en virtud de que la sentencia

cia recurrida se le notificó el día quince de noviembre de mil nove--
cientos ochenta y ocho, y el escrito de agravios lo presentó el día -
ocho de diciembre siguiente, o sea dentro del término legal, toda vez
que deben descontarse los días diecinueve, veinte, veintiseis y vein--
tisiete de noviembre y primero, tres y cuatro de diciembre por ser --
inhábiles, de conformidad con el acuerdo de la Sala Superior del Tri--
bunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la -
Federación del día veintiseis de febrero de mil novecientos ochenta y
ocho, en relación con el artículo 23 de la Ley de Amparo.

Con lo anterior concluyo este trabajo de investigación,
mismo que pretende difundir dentro de sus objetos, un panorama de la-
figura de negativa ficta. En él, va todo mi esfuerzo y deseo que sir
va como un instrumento de aportación para todas aquellas personas in--
teresadas en los diversos aspectos relacionados con el contenido de -
este material.

CONCLUSIONES .

I.- La Figura Jurídica, denominada negativa ficta, garantiza al particular, el obtener una resolución cuando han transcurrido por lo menos cuatro meses a partir de la fecha de presentación de su instancia.

II.- La Administración Pública, puede definirse como el sistema dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos; elementos humanos, recursos económicos y materiales, a través del cual se ejecutan las decisiones de quienes gobiernan una comunidad organizada.

III.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal previene que el despacho y resolución de los asuntos de las dependencias que la conforman, corresponde originalmente a los titulares de la misma, sin embargo, éstos pueden delegar las mismas a otros funcionarios excepto las que por ley son inherentes a ese titular.

IV.- El acto administrativo para que sea válido y eficaz, debe reunir los requisitos de fundamentación y motivación.

V.- La Administración Pública al emitir actos, también establece medios de defensa para que el gobernado esté en aptitud de oponerse a esa decisión administrativa, lo que constituye la juricidad de esa actuación y el respeto a la seguridad jurídica del sujeto a quien se dirige.

VI.- En el desarrollo de este trabajo, y gracias a la aportación tan vasta que me dió la oportunidad de conocer los criterios de diversos tratadistas en materia constitucional puedo concluir que los artículos octavo, catorce y dieciseis de nuestra carta magna, consagran las garantías individuales plenamente aplicables a la materia objeto de estudio, las cuales vinculan la actuación de una autoridad administrativa al derecho individual del gobernado, dado que en el primero de ellos, se establece el derecho de petición; en el segundo, la garantía de audiencia y en el último la llamada seguridad jurídica.

VII.- Vistas las diferencias entre derecho de petición y negativa ficta, considero que la primera materia del trabajo que se presenta, reviste gran importancia, pues una vez configurada e impugnada, el Tribunal Administrativo que conozca de esta controversia, -- tiene a su alcance la posibilidad de resolverlo en definitiva, incluso dando oportunidad de que surja la segunda instancia ante un Tribunal de plena jurisdicción se confirme o se revoque en cuanto al fondo la primera sentencia, ya que las cuestiones procedimentales no forman parte en el estudio de una resolución negativa ficta.

VIII.- Una resolución negativa ficta, para que se configure, necesita la existencia de tres elementos, como son: Una instancia presentada ante la autoridad, que transcurra el término marcado por la ley aplicable y finalmente que exista el silencio de la autoridad.

IX.- He señalado que el Legislador estableció con las reformas, modificaciones y adiciones dirigidas a una administración e impartición de justicia, la creación de los llamados tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuya función principal es la de otorgar al particular la garantía de legalidad de todo acto administrativo para que un órgano jurisdiccional dirima controversias entre esa admistración pública y el particular, este avance jurídico se recoge en la fracción XXIX inciso H) del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y constituye un reconocimiento pleno de la importancia que en la actualidad tienen los Tribunales encargados de impartir la Justicia Administrativa.

X.- A través del Contencioso Administrativo se determi-

nará por el Tribunal competente si un acto administrativo reúne o no los requisitos de legalidad.

XI.- La negativa ficta, observada bajo el concepto de - Ley de Justicia Administrativa, tendrá la posibilidad de referirse a todas las actuaciones de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, pues en la actualidad el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en mi concepto limita - su ámbito de actuación.

XII.- La demanda en contra de una negativa ficta puede presentarse en cualquier tiempo, siempre y cuando haya transcurrido - el lapso de cuatro meses sin que el afectado haya sido notificado de - la resolución expresa.

XIII.- Las Sentencias que dicta el Tribunal Contencioso Administrativo, en especial el Tribunal que tomé como ejemplo, deben revestir el principio de congruencia, siendo sus efectos, reconocer la validez, declarar la nulidad lisa y llana o para ciertos efectos, de los actos sometidos a su consideración. La sentencia pronunciada por la Sala correspondiente, según sea su sentido puede ser combatida por ambas partes a través de los últimos medios de defensa, -- mismos que no son recursos técnicamente, sino que constituyen el control de constitucionalidad de la actuación del Tribunal; éstos son el juicio de amparo directo e indirecto y el recurso de revisión, que -- tienen a su favor, la actora y las autoridades demandadas, respectivamente.

mente.

XIV.- Como conclusión final, la resolución negativa-
ficta debe plasmarse en una Ley Federal de lo Contencioso Administra-
tivo, donde se precise en forma clara y concreta, que la misma puede-
configurarse respecto de todos los actos de autoridad que emiten las-
diversas dependencias que conforman la Administración Pública Federal.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo.- 4a. Edición. Editorial Porrúa 1981.
- 2.- ALCALA-ZAMORA y CASTILLO, NICETO.-Fundamentos de Derecho Procesal Civil.- Editorial de Palme. Buenos Aires. 1964.
- 3.- ARMIENTA CALDERON, GONZALO M.- El Procedimiento - Tributario en el Derecho Mexicano.- Textos Universitarios, S.A. 1977.
- 4.- ARMIENTA CALDERON, GONZALO M.-Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año I. Número 1. Julio-septiembre 1988.
- 5.- BECERRA BAUTISTA, JOSE.- El Proceso Civil en México.- Editorial Porrúa. México. Cuarta Edición. 1974.
- 6.- BREMER CARIAS, ALLAN R. - Ley Orgánica del Procedimiento Administrativo y el Contencioso Administrativo.- Universidad Central de Venezuela. Vol. IV. 1980-1981.
- 7.-BRISEÑO SIERRA HUMBERTO.- Derecho Procesal.- Editorial Cárdenas Editor, S.A. Tomo II. México. 1969.
- 8.- BURGOA, IGNACIO.- Las Garantías Individuales.- Editorial Porrúa, S.A. 18a. Edición. México. 1984.
- 9.- CARRILLO FLORES, ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública.. México. 1973.
- 10.- CARNELUTTI, FRANCISCO.- Instituciones de Derecho Procesal Civil. Ejea. Buenos Aires 1959.

- 11.- CARNELUTTI, FRANCISCO.- Sistema de Derecho Procesal Civil. UTEHA. Buenos Aires. 1944.
- 12.- CORTINA GUTIERREZ ALFONSO.- Primer Número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- México 1965.
- 13.- CHIOVENDA GIUSSEPPE.- Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo I.- Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1936.
- 14.- DIEZ MANUEL MARIA.- Actos Administrativos.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina. Tomo I.
- 15.- DROMI, JOSE ROBERTO.- Instituciones de Derecho Administrativo.- Editorial Astrea. Buenos Aires. 1983.
- 16.- ESCALA, HECTOR JORGE.- Tratado General de Procedimiento Administrativo. Ediciones de Palma. Buenos Aires. 1985.
- 17.- FIORINI A. BARTOLOME.- Teoría de la Justicia Administrativa.- Buenos Aires 1944.
- 18.- FIX ZAMUDIO HECTOR.- Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 1976.
- 19.- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo, 19a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979.
- 20.- GOMEZ LARA, CIPRIANO.- Teoría General del Proceso.- Textos Universitarios. UNAM. México 1976.
- 21.- GONZALEZ PEREZ, JESUS.- Derecho Procesal Administrativo. Tomo I. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.

- 22.- GONZALEZ PEREZ, JESUS.- La Justicia Administrativa en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. - 1978.
- 23.- GUASP, JAIME.- Derecho Procesal Civil. Tomo I.- Editorial Instituto de Estudios Políticos. 3a. Edición Madrid 1961.
- 24.- HAURIOU, MAURICE.- Precis de Droit Administratif et de Droit Public. 10a. Edición. París 1921.
- 25.- JACOBI, HENRI.- La Burocratización del Mundo.- México Siglo XXI. 1971.
- 26.- LARRAÑAGA Y DE PINA.- Instituciones de Derecho Procesal Civil.-Editorial Porrúa, S.A. México. 1950.
- 27.- LOPEZ ROSADO, FELIPE.- Introducción a la Sociología.- Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. 1957.
- 28.- MARGAIN MANATOU, EMILIO.- De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad.- México.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 3a. Edición. 1980.
- 29.- MARTINEZ LOPEZ LUIS.- Derecho Fiscal Mexicano.- Ediciones Contables y Administrativas, S.A. México. 1968.
- 30.- MERKL, ADOLFO.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional de México. 1980.
- 31.- NAVA NEGRETE, ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo.-Editorial Porrúa, S.A. 1968.
- 32.- PALLARES EDUARDO.- Derecho Procesal Civil. México Editorial Porrúa, S.A. 1968.

33.-PALLARES,EDUARDO.- Diccionario de Derecho Proce-
sal Civil.- Editorial Porrúa,S.A. 17a. Edición México. 1986.

34.-RUIZ PEREZ,TOMAS.- Memorial del Tribunal de lo -
Contencioso Administrativo. Año I. Número 1. julio-septiembre de 1988
Toluca. Méx.

35.- SANTOFIMIO G. JAIME ORLANDO.- Acto Administrati-
vo, Procedimiento, Eficacia y Validez. Universidad Nacional Autónoma
de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

36.- SERRANO ROBLES,ARTURO.- Manual del Juicio de Am-
paro.- Editorial Themis, S.A. México. 1988.

37.- WALINE MARCEL.-Droit Administratif. Ediciones -
Paris. Sirey 1963.

PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS.

1.- APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1975. JURISPRUDENCIA
Y TESIS SOBRESALIENTES. PLENO Y SALAS.

2.- INFORMES DE LABORES RENDIDOS A LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACION POR SU PRESIDENTE AL TERMINAR LOS AÑOS DE -
1973,1979,1981,1983,1986.

3.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1991.

4.- LEY DE JUSTICIA FISCAL. TRIBUNAL FISCAL DE LA --
FEDERACION.-SALA REGIONAL PACIFICO-CENTRO.- 50 AÑOS DE JUSTICIA FIS-
CAL EN MEXICO. 1936-1986. CUERNAVACA.MOR. AGOSTO 1986.

5.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDE--
RAL.