

308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

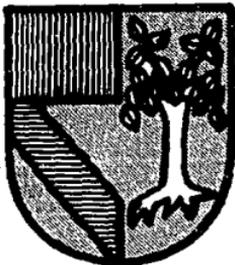
FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

20

2ej-



LA NEGATIVA FICTA EN EL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA ELENA MESTA FERNANDEZ

Director de Tesis:
Lic. José Manuel Torreblanca Sentfes



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

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

CAPITULO I.

ANTECEDENTES

SITUACION DEL GOBERNADO EN EL ESTADO SOCIAL

I.1.- Concepto de Estado.....	1
I.2.- La Constitución y el Derecho Administrativo.....	11
I.2.a).- Concepto de Constitución.....	11
I.2.b).- La Constitución como Ordenamiento Jerárquico Primario.....	13
I.2.c).- Relación Jurídica entre la Constitución y el Derecho Secundario en Materia Administrativa.....	14
I.3.- La Intervención del Estado Social de Derecho en la Sociedad.....	17
I.4.- El Derecho de Petición como Derecho Subjetivo Público.....	21
I.4.a).- Concepto de Derecho Subjetivo Público.....	21
I.4.b).- Clasificación del Derecho de Petición como Derecho Subjetivo.....	24
I.4.c).- Antecedentes del Derecho de Petición como Derecho Subjetivo Público.....	28

I.4.c.1).- Análisis del Derecho de Petición en la Constitución de 1917.....	32
I.4.c.1.a).- Facultad de realizar cualquier petición a los Funcionarios Públicos.....	34
I.4.c.1.b).- Forma en que debe efectuarse la petición.....	35
I.4.c.1.c).- Obligación de contestar por parte de la Autoridad.....	38

CAPITULO II

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

II.1.- Concepto de Silencio Administrativo.....	48
II.2.- Naturaleza del Silencio Administrativo.....	52
II.2.a).- Como acto material.....	52
II.2.b).- Como hecho jurídico o acto jurídico presunto.....	53
II.2.c).- Integración del Silencio Administrativo como Acto Jurídico Presunto.....	59
II.3.- Instancias del gobernado para hacer efectivo el Derecho de Petición en el caso de silencio de la autoridad.....	61
II.3.a).- El Amparo como medio de defensa del particular frente al Silencio de la Autoridad.....	62
II.3.b).- Otras instancias del gobernado frente al Silencio de la Autoridad.....	69

II.3.b.1).- El Recurso Administrativo.....	69
II.3.b.2).- La Jurisdicción Administrativa.....	71
II.4.- Posible regulación del Silencio Administrativo y los medios para su impugnación.....	73
II.5.- Efectos Jurídicos del Silencio Administrativo.....	77
II.5.a).- Efectos del Silencio Administrativo en la Doctrina.....	77
II.5.b).- Efectos del Silencio Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano.....	79
II.5.b.1).- En la Constitución.....	80
II.5.b.2).- En las Leyes Federales.....	84
II.5.b.3).- En los Reglamentos.....	90

CAPITULO III

LA NEGATIVA FICTA

Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

III.1.- El Proceso Administrativo.....	95
III.2.- La Negativa Ficta y el Proceso Administrativo.....	101
III.2.a).- Principio de Economía Procesal.....	103
III.2.b).- Principio de Celeridad.....	104
III.2.c).- Principio de Eficacia Procesal.....	106
III.2.d).- Principio de Imparcialidad.....	107
III.2.e).- Principio de Certidumbre.....	108

III.2.f).- Principio de Publicidad.....	109
III.2.g).- Principio de Contradicción.....	110
III.2.h).- Principio de Legalidad.....	111
III.2.i).- Principio de Definitividad.....	115
III.3.- El Proceso Contencioso Administrativo y la Jurisdicción Administrativa.....	120
III.4.- La Negativa Ficta y el Proceso Contencioso Administrativo.....	125

CAPITULO IV

NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL FEDERAL

IV.1.- El Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal competente para conocer de Negativa Ficta en materia fiscal federal.....	127
IV.2.- Artículos que regulan la configuración de la Negativa Ficta en Materia Fiscal Federal.....	136
IV.3.- Elementos de la Negativa Ficta en materia fiscal federal.....	137
IV.4.- Análisis de los elementos de la Negativa Ficta.....	138
IV.4.a).- Primer Elemento: Existencia de una instancia de particulares.....	138

IV.4.b).- Segundo Elemento: Abstención de la Autoridad Administrativa a resolver la instancia del particular.....	141
IV.4.c).- Tercer Elemento: Transcurso de cierto tiempo previsto en la ley para que las autoridades resuelvan.....	144
IV.4.d).- Cuarto Elemento: Presunción Legal.....	147
IV.4.e).- Quinto Elemento: Opción del administrado en cuanto al silencio de la autoridad a su --- instancia, recursos o petición en el Código Fiscal de la Federación.....	149
IV.5.- Configuración de la Negativa Ficta en el Código Fiscal de la Federación.....	151
IV.6.- La Negativa Ficta y la regulación del procedimiento administrativo y del contencioso administrativo en materia fiscal federal.....	152
IV.6.a).- Regulación del Procedimiento Administrativo.....	152
IV.6.b).- Regulación del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	153
IV.6.b.1).- Interposición de la demanda.....	154
IV.6.b.2).- Procedencia o improcedencia de la demanda.....	156
IV.6.b.3).- Sobreseimiento del juicio.....	168
IV.6.b.4).- Contestación de la demanda.....	170
IV.6.b.5).- Planteamiento de la litis y sentencia.....	177

CAPITULO V

NEGATIVA FICTA

EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

V.1.- Antecedentes históricos.....	185
V.2.- Importancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	201
V.3.- Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	203
V.4.- Organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	209
V.5.- Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	210
V.6.- Proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	219
V.6.a).- Demanda.....	220
V.6.b).- Contestación a la demanda.....	223
V.6.c).- Audiencia.....	224
V.6.d).- Sentencia.....	225
V.7.- Crítica a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en materia de competencia para conocer de resoluciones -- negativas fictas en materia fiscal local.....	227

V.7.a).- Exposición del problema.....	227
V.7.b).- Soluciones al problema de la Negativa Ficta en materia fiscal local.....	234
CONCLUSIONES.....	I
BIBLIOGRAFIA.....	I

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

En la investigación que hemos llevado a cabo, elaboramos un estudio jurídico descriptivo del silencio administrativo, descomponiendo su problemática jurídica en relación con la jurisprudencia, ordenamientos legales vigentes y la doctrina.

Es también un estudio jurídico proyectivo, en tanto que partiendo de premisas actualmente vigentes en el ámbito fiscal federal, se ve la posibilidad de que en un futuro la figura de la negativa ficta pudiera funcionar en forma análoga en el ámbito fiscal local, por lo que en consecuencia, se propone modificar la ley en materia fiscal local, en especial, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal así como la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante reformas legislativas que pudieran resultar benéficas para una pronta impartición de justicia en los casos que se suscite el supuesto del silencio administrativo.

La intención de este trabajo es la de hacer un análisis de la figura jurídica de la negativa ficta, desde sus orígenes hasta su actual regulación en el Código Fiscal de la Federación, a fin de conocer las ventajas y desventajas

que ha producido esta institución en distintos procesos administrativos y contenciosos administrativos, en el ámbito fiscal federal.

En base a lo anterior, se plantea la necesidad de incluir dentro del ámbito de la competencia local, el conocimiento de resoluciones negativas fictas en los casos en que las autoridades fiscales del Distrito Federal, no resuelvan las peticiones o recursos planteados ante ellas por los particulares, así como la regulación de dicha figura jurídica dentro del proceso administrativo y contencioso administrativo del Distrito Federal en materia fiscal.

En el primer capítulo, se busca dar justificación a la institución de la negativa ficta, identificando el origen histórico de la misma. Se estudia el derecho de petición como figura central que fundamenta el nacimiento de las resoluciones fictas frente al supuesto del silencio administrativo, cuando las autoridades se abstienen de dar contestación a una petición formulada por los particulares, de acuerdo con los requisitos que prevee el artículo octavo Constitucional.

En el segundo capítulo, se pretende esclarecer la configuración y naturaleza jurídica de la negativa ficta; se

analizan someramente las diversas posiciones doctrinales que existen en torno a la solución del silencio administrativo, así como las propuestas existentes en relación a la regulación en el derecho positivo.

En el tercer capítulo, se destacan distintos aspectos del proceso administrativo y del contencioso administrativo, así como la relación que guarda cada uno de ellos con la configuración de la resolución negativa ficta, para posteriormente analizar algunos principios esenciales del proceso e indicar los posibles efectos positivos que presentaría la institución de este tipo de resoluciones con respecto a cada uno de ellos.

El cuarto capítulo, es el más extenso de los presentados en esta tesis, ya que en él se desarrolla el análisis de las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación que regulan las resoluciones negativas fictas en la fase administrativa como contenciosa administrativa. Resaltando en este capítulo el procedimiento a seguir en cada etapa del proceso administrativo como contencioso administrativo, en los supuestos de silencio de la autoridad o en su caso, de configuración de una resolución ficta, lo que desembocará en el tema medular del quinto capítulo.

En base a los principios generales del derecho procesal, así como en la legislación vigente y en la jurisprudencia imperante y tesis relevantes pronunciadas por el Tribunal Superior de Justicia, como por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, se pretende dar un marco jurídico a la problemática práctica que supone el silencio administrativo.

Por ello, en esta exposición haciendo un breve repaso del proceso administrativo, se identifica el momento en que debiera configurarse la resolución negativa ficta, requisito para hacer efectivo el juicio de nulidad ante los Tribunales Contenciosos Administrativos por actos omisivos de las autoridades administrativas en materia fiscal. Lo anterior con el objeto de que las peticiones o recursos planteados por el particular ante las autoridades administrativas, sean resueltas en el término establecido en la ley, o en caso contrario, tenga el peticionario la opción de acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a interponer la demanda de nulidad contra la presunta resolución negativa.

Posteriormente, nos avocaremos al estudio de la conveniencia de establecer la configuración de la resolución

negativa ficta dentro del los procesos administrativo y contencioso administrativo, relacionados con los actos de las autoridades del Distrito Federal en materia fiscal.

Tomaremos para ello en consideración que el procedimiento a seguir en el caso de la configuración de la negativa ficta es de mayor eficacia jurídica que la del simple silencio administrativo, ya que en él se combate el acto negativo de las autoridades administrativas ante la autoridad jurisdiccional, la cual al conocer la controversia, resolverá en cuanto al fondo de la misma, no siendo así en el supuesto del silencio administrativo, por medio del cual el particular ejercerá el derecho de petición, ya sea ante el superior de la autoridad administrativa o bien ante algún Tribunal de lo Contencioso Administrativo local e incluso ante el Juez de Distrito por violación directa a la Constitución, demandando la respuesta de la autoridad omisa. En este último caso, el tribunal o juez competente, únicamente declarará que se ha configurado el silencio administrativo y condenará a la autoridad a que conteste en un plazo determinado, pero no podrá estudiar ni resolver en cuanto al fondo de la petición.

Por último, en el quinto capítulo hacemos un análisis del origen, competencia y organización del Tribunal de lo

Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con lo cual se esclarece de algún modo la problemática que se ha venido suscitando en relación a la negativa ficta en el ámbito fiscal local del Distrito Federal.

Es pues, el presente estudio, un intento por simplificar y hacer más eficaces los caminos de la justicia, ya que sólo a través de ellos, ésta se vuelve realidad.

En efecto, únicamente con la creación de procesos y figuras jurídicas idóneas al caso concreto que se pretende regular, será posible llevar a la práctica una justicia pronta y expedita a que hace referencia nuestra Carta Magna.

Confiamos en que el planteamiento utilizado en esta investigación, no sólo culminará en una tesis que reúna determinados requisitos formales, sino que, servirá para propiciar nuevas hipótesis y soluciones a problemas jurídicos suscitados en relación con procedimientos administrativos y contencioso administrativos diversos a los contemplados en este trabajo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES.

SITUACION DEL GOBERNADO EN EL ESTADO SOCIAL.

I.1.- CONCEPTO DE ESTADO.

Para comprender el origen y razón de ser del Derecho de Petición comenzaremos por exponer el concepto de Estado.

El Licenciado Francisco Porrúa Pérez nos dice: "la palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su compleja unidad, formada por diversos elementos que la constituyen".⁽¹⁾ Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho lo define como: "una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos".⁽²⁾ Jellinek define al Estado como "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio".⁽³⁾

(1) TEORIA DEL ESTADO, Mávico, Editorial Porrúa, S.A., 6a. edición, 1971, p. 434.

(2) DICCIONARIO DE DERECHO, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1970, p. 168.

(3) Véase en PORRUA PEREZ, Francisco, Op. Cit. p. 171.

Sin embargo, para los efectos de este estudio tomaremos la definición dada por el Lic. Miguel Acosta Romero quien nos dice que el Estado debe ser entendido como "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas". (4)

El Estado, según esta definición está constituido por los siguientes elementos:

a).- Una agrupación social humana o población.

b).- Un territorio, que es su realidad físico-geográfica.

c).- Un gobierno o poder soberano.

d).- Un orden jurídico.

(4) TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, 4a. edición, pág. 374.

a).- UNA AGRUPACION SOCIAL HUMANA O POBLACION.

La población es un requisito esencial que se conforma por un conjunto de hombres, seres racionales y libres dotados de vida que se encuentran debidamente organizados en diversas agrupaciones que tiene fines específicos y que a su vez se ligan entre sí con vínculos complejos. Sin embargo, este conjunto de hombres que se encuentran en la base del Estado se caracterizan y distinguen respecto de otras agrupaciones humanas, por la presencia en la misma de los otros elementos constitutivos, siendo uno de ellos el fin específico que persigue la sociedad humana en virtud de su actividad. Este fin es el bien público temporal de los hombres que forman su población, ⁽⁵⁾ entendiéndose éste como "el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos"⁽⁶⁾.

El Estado como sociedad política comprende dentro de su estructura otras agrupaciones humanas de grado inferior tales como la familia, las sociedades civiles y mercantiles, las universidades, los sindicatos, iglesias, etc. que se encuentran subordinadas al mismo en virtud de la jerarquía del bien público temporal "que hace que las autoridades de un grupo dispongan de prerrogativas respecto a los otros

(5) C.F.R. PORRUA PEREZ, Francisco, Op. Cit. p. 257.

(6) IDEM, p. 260.

grupos", es decir del poder político que asumirá el mando supremo e independiente de esta sociedad.⁽⁷⁾

Este grupo, que dispone de prerrogativas respecto de los otros tiene el poder al cual deben someterse las demás agrupaciones sociales ya que el poder no puede estar compartido entre los mismos, en virtud de la tendencia a la absorción de las comunidades más pequeñas que lo conforman, es decir familias, municipios, asociaciones, sindicatos, etc.

b).- UN TERRITORIO, QUE ES SU REALIDAD FISICO-
GEOGRAFICA.

El territorio es un elemento necesario para los fines del Estado, en primer lugar porque este sirve de asiento permanente a la sociedad y, en segundo lugar, dado que la población que la integra está sometida a un Poder Soberano, y el mismo deberá ejercerse dentro de un área o lugar determinado, por lo tanto el territorio se puede definir como el espacio en el cual viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado y dentro del cual ejerce su poder la autoridad.

(7) DUVERGER, Maurice, INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, España, Ediciones Ariel, 5a. edición, 1970, p. 44.

"El territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental"⁽⁸⁾ .

Asimismo, el territorio tiene dos funciones: una negativa y otra positiva. La primera de ellas hace referencia a la circunscripción, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados Extranjeros dentro del territorio nacional. En cambio, la segunda se refiere a la constitución del asiento físico de su población, fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico en el cual tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.⁽⁹⁾

Las características del territorio son cuatro:

a).- Unidad. Aunque se encuentra dividido, es único.

b).- Indivisible. Toda vez que el territorio de un Estado no puede ser propiedad privada de ninguna persona.

(8) PORRUA PEREZ, Francisco, Op. Cit. p. 252.

(9) C.F.R. IDEM, p. 252.

c).- Impenetrabilidad o Exclusividad. Que consiste en la prohibición de que otros Estados infieran dentro del área que comprende el territorio de un Estado en el cual el Poder Soberano tiene la supremacía de decidir en forma autónoma.

d).- Inalienabilidad. Consiste en que el territorio en su totalidad no puede ser objeto de enajenación.

c).- UN GOBIERNO O PODER SOBERANO.

No existe el Estado sin poder soberano, el poder del Estado, a diferencia de cualquier otro poder social se caracteriza por ser un poder público y soberano. El poder público es aquél entendido como el poder de una comunidad política independiente, el cual es considerado como un poder irresistible dentro de su ámbito de acción, es decir que nadie que esté subordinado a él puede sustraerse. Es pertinente sin embargo hacer una distinción fundamental entre el poderío material y el poder; "el primero reposa solamente en la posibilidad de coaccionar a otro; el segundo se basa además en la creencia del coaccionado de que es legítimo aceptar la coacción"⁽¹⁰⁾

(10) DUVERGIER, Maurice, Op. Cit. p. 25.

El poderío material consiste en la ley del más fuerte que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse, ejerciendo ya sea la fuerza física, económica o bien las técnicas de encuadramiento colectivo en el seno de las organizaciones sociales. El poder en cambio aparece cuando los que obedecen creen que es normal que ellos obedezcan, que esto es bueno, justo y legítimo, así el poder comprende dos elementos: 1.- La coacción material o fuerza y 2).- la creencia de que esta coacción está bien fundada.

El carácter de soberanía definiría al Estado mismo, ya que sólo el Estado podría ser soberano, traduciéndose éste como valor fundamental necesario para la vida social. La soberanía comprende el lugar del mismo Estado en la jerarquía de los grupos humanos, es decir que el Estado tiene un carácter absoluto de supremacía sobre otros grupos: - municipios, familias, asociaciones, sindicatos, provincias, iglesias, etc.- que le están subordinados y a la vez que el Estado no está subordinado a ningún otro grupo superior.

Es evidente que, si bien es cierto que el concepto de soberanía es incompatible con la sumisión a una voluntad extraña o a limitaciones o restricciones que fueran impuestas por un poder exterior al Estado mismo, no hay inconveniente alguno de principio en que el Estado se encuentre sometido a

restricciones y obligaciones frente a los particulares, ya que esta sumisión cabe dentro de las ideas del Estado Soberano, en virtud de que entre las facultades de soberanía se encuentra la de autolimitación, que no es otra cosa que la situación del Estado ligado por el Derecho que él mismo consagra. Así es como puede admitirse sin contradicción un derecho de los individuos para exigir determinadas prestaciones en contra del poder público, ya que ello "es una consecuencia de la autolimitación del Poder Público, que se logra en el momento histórico en que surge el Estado de Derecho, caracterizado por la existencia de derechos públicos, medios para su defensa, y respeto a las garantías esenciales que la libertad entraña"⁽¹¹⁾

El Poder Soberano hace referencia a aquél que no reconoce a otro superior o por encima de él, ya que en el mismo reside la última instancia de decisión. Es él quien libremente se autodetermina a través del orden jurídico, quien establece por medio de la organización jurídica una limitación de su poder, sometiéndose a determinadas formas ya que de otra manera el alcance de tal poder no tendría más límites que los de su propia fuerza, llegando en ocasiones a ser abrumador al carecer de límites; fallando total o

(11) C. IVERA TCRO, Jorge, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, 1988, p. 77.

parcialmente la influencia efectiva; por lo que es necesario "la organización política del poder, como ya se expuso, dota a éste de una mayor estabilidad, de una mayor regularidad; pero al mismo tiempo limita el alcance de ese poder, porque tal alcance está definido, determinado, delimitado por el Derecho, y, consiguientemente, no puede ir más lejos de lo establecido en el Derecho, en tanto quiera permanecer como "Poder Jurídico" y no quiera intentar ser un "Poder Arbitrario"⁽¹²⁾.

El Poder Soberano, cuando está legalmente conferido se le llama autoridad, entendiéndose por legalmente conferido el que la ley otorgue dicho poder a un ente o persona. El poder constituido rige su funcionamiento de acuerdo a la forma de organización política determinada en su ordenamiento jurídico, misma que está encaminada a lograr un fin primordial: el bien común ⁽¹³⁾.

Como un principio básico de la organización de los Estados Constitucionales modernos, el poder se encuentra dividido para combatir el absolutismo y establecer un

(12) C.F.R. RECENSENS SICHES, Luis, SOCIOLOGIA, México, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, 1963, p. 588.

(13) FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, S.A., 18a. edición, 1978, p. 13.

gobierno de garantías en tres: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, y Poder Judicial (14).

d).- UN ORDEN JURIDICO.

El concepto de Estado se complementa finalmente con el aspecto jurídico. El Estado a través del orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad se autolimita, de tal forma que se convierte en sujeto de derecho y obligaciones, es "una persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente"(15) .

Toda vez que el poder aunque se encuentra comprendido dentro del concepto de realidad social que todo hombre percibe, cada sociedad se forma ideas particulares sobre la naturaleza y las modalidades del poder y la obediencia, por lo que es necesario definir un "poder legítimo" que rechace a los otros como ilegítimos y que por lo tanto no son considerados como verdaderos poderes, sino solamente poderíos apoyados en la coacción. La noción de legitimidad es pues, uno de los elementos fundamentales no sólo del poder sino del Estado.

(14) C.F.R. FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 28.

(15) PORRUA PEREZ, Francisco, Op. Cit. p. 171.

El ordenamiento jurídico fundamental y supremo de todo Estado es la Constitución, la cual proclama los fines primordiales de éste y establece las normas básicas a las cuales debe ajustarse su poder soberano.

I.2.- LA CONSTITUCION Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

I.2.a).- CONCEPTO DE CONSTITUCION.

Bryce considera que "la Constitución es el complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida" (16).

Tal y como la define Rafael De Pina, la Constitución "es el orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad" (17).

La Constitución tiene "dos objetivos primordiales:

1).- Organizar políticamente al Estado mediante el

(16) Véase en DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, U.N.A.M., 1925, Tomo II, p. 262.

(17) DE PINA, Rafael, Op. Cit. p. 110.

establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno y 2).- Señalarle sus metas en los diferentes aspectos vitales de su elemento humano que es el pueblo o nación" (18).

"La fuente directa del Estado es el Derecho Fundamental Primario que...se produce por la interacción de fenómenos de hecho registrados en la vida misma de los pueblos y en los que fomenta y se desarrolla su poder soberano de autodeterminación que culmina en el ordenamiento constitucional, y cuya expedición proviene de una asamblea de sujetos que ostentan la representación política, no jurídica, de la nación o de los grupos nacionales mayoritarios" (19).

Nosotros estamos de acuerdo con la definición que emite Duguit, en el sentido de que "debe considerarse a la Constitución como ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social. (20)

(18) BURGOA, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1973, p.p. 319 y 320.

(19) IDEM, pág. 323.

(20) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Cp. Cit. p. 263.

I.2.b).- LA CONSTITUCION COMO ORDENAMIENTO JERARQUICO PRIMARIO.

Por lo anteriormente expuesto se concluye, que la Constitución tiene dos objetivos primordiales: "1.- Organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno y 2.- Señalarle sus metas en los diferentes aspectos vitales de su elemento humano, que es el pueblo o nación" (21).

Refiriéndonos a su primer objetivo, el Derecho Constitucional comprende: 1.- a la estructura del Estado; 2.- a la organización del gobierno; 3.- a los regímenes políticos; 4.- a los problemas de la autoridad y 5.- a la división de poderes, en tanto que, el segundo objetivo se refiere a las Garantías Individuales y sociales que se consagran en este Derecho.

En relación a su primer objetivo el Derecho Constitucional estudia al Estado en forma menos ambiciosa que la Teoría del Estado, toda vez que al estudiarlo comprende los aspectos citados en el párrafo anterior, pero solo en cuanto al estudio del mismo como sujeto y objeto de la ordenación constitucional positiva.

(21) BURGGA, Ignacio, Op. Cit. p.p. 319 y 320.

I.2.c).- RELACION JURIDICA ENTRE LA CONSTITUCION Y EL
DERECHO SECUNDARIO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Como se desprende del inciso anterior, el derecho constitucional encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del Estado, a la organización y relaciones entre los poderes públicos y a los derechos fundamentales del hombre en tanto que constituyen una limitación o una obligación positiva para el mismo Estado.

El estudio de una constitución comprende todas sus disposiciones agrupándolas sistematizadamente en diversas instituciones o materias que aquella establece o regula.⁽²²⁾ Por lo que en este orden de ideas, la Constitución a través de sus normas precisa cuáles son los derechos y garantías de que gozan los administrados frente a la actuación del poder público, y en este sentido contiene cuestiones administrativas que deben estudiarse por el Derecho Constitucional dentro del cuadro de regulación que establece la constitución, ponderando las disposiciones normativas conducentes que en ésta se contienen; en tanto que el Derecho Administrativo debe examinar las normas conducentes en sus

(22) C.F.R. BURGOA, Ignacio, Op. Cit. p. 27.

dimensiones extra-constitucionales, como materia normada por su respectiva legislación ordinaria.

El Derecho Administrativo ha sido definido por Hariou como "la rama del Derecho Público que regula: 1.- la organización de la empresa de la Administración Pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2.- los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3.- El ejercicio de estos poderes y de derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen" (23) y en relación a esta definición nos dice el maestro Gabino Fraga, que salvo algunas variantes, el Derecho Administrativo regulará: a) la estructura y organización del poder normalmente encargado de realizar la función administrativa, b) los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación, c) el ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa, d) la situación de los particulares con respecto a la Administración (24). Regulando así, "el conjunto de actos materiales y jurídicos,

(23) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 92.

(24) IDEM, p. 94.

operaciones y tareas que realiza (el Estado) en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga" (25).

Es en el derecho administrativo, donde podemos encontrar las leyes que regulan al detalle la organización de las autoridades administrativas., siendo las normas constitucionales las bases o como dirían algunos autores, los encabezados de capítulo del derecho administrativo del cual éste toma sus principios. "El Derecho Constitucional es la espina dorsal del Derecho Administrativo. Establece los poderes del estado y señala las atribuciones de los órganos de esos poderes, en tanto que el Derecho administrativo detalla la estructura y sobre todo el funcionamiento o actividad del Poder Ejecutivo. Así, esta última disciplina jurídica fija atribuciones y deberes de los funcionarios de la administración, determina sus dotaciones, crea y organiza los servicios públicos y su funcionamiento, señala las prescripciones en su trato con los particulares, establece los derechos de éstos en contra de la administración arbitraria, etc." (26)

El derecho administrativo equivale a la sumisión de la administración pública al derecho, ello como consecuencia

(25) C.F.R. FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 94.

(26) OLIVERA TORO, Jorge, Op. Cit. p. 114.

de la autolimitación del poder público que se logra en el momento en que surge el Estado de Derecho caracterizado por la existencia de derechos públicos, medios para su defensa y respeto a las garantías esenciales que la libertad entraña.

En consecuencia, el estudio del Derecho Administrativo permite examinar, la consistencia de los derechos y garantías contenidos en la Constitución; "ver hasta que punto es real y no solamente aparente el sistema organizado para la protección contra la arbitrariedad de las autoridades, y así llegar a conocer si el Estado se encuentra efectivamente sometido al Derecho o si por el contrario, el Derecho Público no es sino una ilusión inspirada por los gobernantes para dar una apariencia de legalidad a sus excesos y a sus atropellos" (27).

I.3.- LA INTERVENCION DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LA SOCIEDAD.

El Estado Social de Derecho surgió "de la transformación del Estado de Derecho Clásico, Individualista y Liberal, de una organización política en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad

(27) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 413.

de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales" (28)

Es pues, la transformación del "Estado Gendarme" que solo tenía atribuciones de policía que lo obligaban a abstenerse de intervenir en las esferas de acción de los particulares más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden, que como consecuencia del sistema liberal que trae un desajuste en la vida social que se agudiza en una serie de factores como son el aumento de la población, los progresos de orden técnico, y la ostensible desigualdad de clases sociales, da lugar al desarrollo de una tendencia intervencionista del Estado, en la que éste respeta en gran parte la actividad privada, pero también tiene que imponer restricciones o limitaciones para armonizarla con el interés general, de modo de estructurar la sociedad conforme a un ideal de justicia, con lo cual el Estado se convierte en un "Estado Social de Derecho" (29).

En virtud de su función, el Estado Social de Derecho se caracteriza, como lo afirma el tratadista Manuel García Pelayo, "por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar

(28) C.F.R. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO, Tomo II, pág. 382.

(29) C.F.R. FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 14.

y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios, y para obtener una meta difícil de alcanzar: la justicia social" (30).

En un Estado de esta naturaleza, nos dice, Ramón Martínez Lara, existen tres poderes clásicos: Ejecutivo Legislativo y Judicial, cuyos titulares son representantes del pueblo y como tales se proponen alcanzar metas fijadas a futuro por los gobernantes y gobernados, para lo cuál éstos y aquellos conjugan sus esfuerzos de acción y pensamiento. Dentro de estas metas se encuentra la de garantizar el respeto de la persona humana y la realización de sus aspiraciones psíquicas, económicas, políticas, sociales, biológicas, de sobrevivencia, de seguridad, etc., la garantía de respeto se funda sobre el buen funcionamiento del aparato estatal y el fiel cumplimiento de los derechos y obligaciones de todos en común. De esta manera, la administración pública se encuentra constreñida a la obligación de velar por los intereses de los gobernados por medio del cumplimiento estricto de sus funciones públicas, ya que las autoridades públicas son mandatarios de los ciudadanos, y es parte de su encargo tramitar y resolver las peticiones, los recursos y los problemas que aquellos planteen.

(30) C.F.R. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO, Tomo II, pág. 382.

Este intervencionismo se actualiza principalmente a través del Poder Ejecutivo, en concreto la Administración Pública, ya que constituye un fenómeno prácticamente universal, el relativo al predominio del departamento, organismo o poder ejecutivo, respecto de los otros órganos del poder. Además, este intervencionismo es más patente en la Administración, la cual constituye el principal instrumento técnico del Estado Moderno para obtener los objetivos de justicia social que le son inherentes, que por este motivo se ha transformado de manera paulatina pero irreversible, en una organización cada vez más compleja y extensa y si bien por un lado beneficia a los diversos grupos sociales también restringe cada vez más la esfera de libertad de los gobernados.

Un ejemplo de lo anterior se tiene en los procedimientos administrativos a que están sujetos los administrados en un número mayor de actividades tales como el trámite de licencias, permisos y autorizaciones de carácter administrativo, restringiendo cada vez más la esfera de libertad de los gobernados; así como en las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas quienes han ido desarrollando una tendencia a resolver sin detenerse en razonar qué es lo más conveniente al particular o a la

comunidad, olvidando la esencia de su función, lo que trae aparejados graves resultados y motivos de controversias y malestares en contra del aparato estatal, situación que es necesaria corregir, a través de una mejor estructuración del sistema de garantías, lo cual dará como resultado que el Estado se encuentre más inserto dentro del Derecho y el gobernado viva con más libertad.

Ahora bien, una de estas libertades individuales que se ven mermadas en virtud de la ineficiencia, descuido o arbitrariedad de los gobernantes, es el Derecho de Petición, garantía en verdad importante si consideramos que éste es la base del derecho de acción, no sólo en el ámbito judicial, sino también legislativo y administrativo, motivo por el cual será materia de análisis en las siguientes líneas.

I.4).- EL DERECHO DE PETICION COMO DERECHO SUBJETIVO PUBLICO.

I.4.a).- CONCEPTO DE DERECHO SUBJETIVO PUBLICO.

El problema de la situación de los particulares frente a la administración pública implica, la adopción de un criterio sobre la existencia y la naturaleza de los

derechos públicos de los administrados, es decir, sobre el concepto mismo del derecho subjetivo, que consiste en "una facultad reconocida y garantizada a una persona por el ordenamiento jurídico" (31).

Para De Buen, el Derecho Subjetivo consiste en "la facultad de uno o varios individuos resultante de la norma y que entraña como consecuencia obligación para quienes deben respetar tal facultad, en virtud de la norma misma" (32).

Merkel lo define como "un interés determinado por el poder concedido por el derecho objetivo" (33).

Carnelutti lo define como "un poder atribuido a la voluntad de una persona para el prevailecimiento de su interés" (34).

Gabino Fraga remitiéndose a la definición de Roger Bonnard considera que el derecho subjetivo "está constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos: "1.- Que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una

(31) Véase en PALLARES, Eduardo, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, México, Editorial Porrúa, S.A., 6a. edición, 1970, p. 249.

(32) C.F.R. Véase en IBIDEM.

(33) Véase en IBIDEM.

(34) Véase en IDEM, p. 250.

regla de derecho; 2.- Que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales; 3.- Que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación. (35)

Según las explicaciones del autor de este concepto, él se descompone y se justifica en la forma siguiente: La esencia del derecho subjetivo radica en el "poder de exigir", al cual le da fuerza el derecho objetivo y no la voluntad como lo pretenden algunas teorías, siendo necesario, en segundo lugar, para que exista el derecho que haya una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular del "poder de exigir".

"El derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables: a saber una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia". (36)

(35) Véase en FRAGA, *Gabiro*, Op. Cit. p. 410.

(36) Véase en IDEM, p. 413.

I.4.b).- CLASIFICACION DEL DERECHO DE PETICION COMO DERECHO SUBJETIVO.

Los derechos subjetivos pueden clasificarse en razón de la "naturaleza del acto jurídico de donde derivan", si ese acto jurídico es de derecho público y si uno de los sujetos de la relación es el Estado se tendrá el Derecho Público Subjetivo. Si el acto es de derecho privado aunque el Estado sea sujeto de la relación se tendrá el derecho privado subjetivo.

Tratándose de los derechos subjetivos públicos, cuando el Estado es el sujeto de quien puede exigirse la prestación, surge el problema relativo de cómo puede explicarse que el Estado tenga obligaciones con un particular a pesar de su soberanía, que consiste precisamente en la facultad de no determinarse sino por sí mismo y de no reconocer ninguna voluntad superior.

Es evidente que si bien es cierto que el concepto de soberanía es incompatible con la sumisión a una voluntad extraña o a limitaciones o restricciones que fueran impuestas por un poder exterior al Estado mismo, no hay ningún inconveniente de principio a que el propio Estado, autolimitándose se imponga restricciones y obligaciones

frente a los particulares y que se someta a las reglas de derecho que él crea por su propia voluntad.

Sin embargo debemos aclarar que el Estado no reconoce ninguna voluntad que pueda imponérsele, por tanto el Derecho Subjetivo Público no debe considerarse como un poder o voluntad para imponerse a otra, por lo que es necesario desechar la idea de que los particulares tuvieran derechos contra el Estado. Pero, como la tesis que hemos admitido descarta del concepto de derecho este elemento y lo sustituye con el de poder reconocido por la ley de exigir alguna prestación, se suprime el motivo de incompatibilidad, quedando tan sólo por discutir si el Estado se encuentra sometido a la ley.

"Los Derechos Públicos Subjetivos, en razón de su contenido pueden clasificarse en cuatro grupos:

1.- Derecho de Libertad llamados también derechos del hombre y derechos o libertades individuales.

2.- Derechos Sociales.

3.- Derechos Políticos.

4.- Derechos Administrativos.

El derecho de petición se encuentra clasificado dentro del rubro correspondiente a los derechos del hombre que constituyen la esfera de la libertad que se encuentra jurídicamente protegida por la obligación que el Estado se impone de abstenerse de ejecutar cualquier acto que la obstruya".⁽³⁷⁾

El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo octavo de nuestra Carta Magna, el cual establece la obligación de las autoridades de resolver los escritos que se les presenten, dando a conocer, también por escrito, el acuerdo a la mayor brevedad posible.⁽³⁸⁾

En el mismo orden de ideas, el maestro Juventino V. Castro, nos dice que "el artículo 8o. constitucional se reconoce la siguiente libertad de acción: "los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer acuerdo por escrito de la autoridad

(37) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 417.

(38) ROSALES AGUILAR, Rómulo, FORMULARIO DEL JUICIO DE AMPARO, México, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, 1986, p. 17.

a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario". "Este derecho es un típico ejemplo de libertad de acción garantizada constitucionalmente"... y que sin embargo no sólo consiste en "un simple respeto de los miembros del poder público, en un "no hacer", ante el ejercicio de esa libertad, sino precisamente consiste en una obligación de "hacer", ya que se impone a los funcionarios y empleados públicos mencionados la obligación de contestar por lo que afirma que el derecho de petición constituye también un derecho abstracto". (39)

De lo expuesto se desprende que el Derecho de Petición se encuentre dentro de la clasificación de Derechos Subjetivos Públicos, toda vez, que éste impone a la autoridad la obligación de realizar cierta conducta positiva, dadas determinadas situaciones, así como el derecho del gobernado a exigir de la autoridad, una vez que se hayan cumplido con los requisitos inherentes a la misma, dicha obligación, que en este caso consiste en abstenerse de permanecer en el silencio, dando contestación por escrito a la petición que se le haya formulado en un plazo breve.

(39) CASIRO V., Juvvntino, LECCIONES DE GARANTIA Y AMPARO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1974, p. 129.

I.4.c).- ANTECEDENTES DEL DERECHO DE PETICION COMO DERECHO SUBJETIVO PUBLICO.

El Derecho de Petición como Derecho Subjetivo Público, desde su origen se ha identificado como el medio por cual los administrados se comunican con la autoridad con el fin de aclarar su situación jurídica.

Es importante entender el papel de este derecho, ya que el mismo constituye el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados. Constituye el mecanismo por virtud del cual los particulares realizan toda clase de trámites frente a las autoridades y pone en movimiento a los órganos del Estado, sean estos judiciales, administrativos e incluso en algunos casos legislativos.

Como garantía, ya plasmada por escrito, el Derecho de Petición nace en Inglaterra hacia el año de 1215, en la Carta Magna, la cual señala que las peticiones que se hacían a la autoridad debían realizarse sin ofender o injuriar al funcionario.

En América este derecho se encuentra previsto como garantía individual, en el artículo primero de las Adiciones

y Reformas a la Constitución de los Estados Unidos de América, el cual expresa que el Congreso no daría ley alguna que privara al pueblo de dirigir peticiones al gobierno para solicitar la reparación de algún agravio.

En cuanto a los antecedentes del Derecho de Petición en México, es en la Constitución de Apatzingán del 24 de octubre de 1814, que encontramos este derecho dentro del artículo 37, el cual expresaba que "a ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública".⁽⁴⁰⁾

Después de la Constitución de Apatzingán, esta garantía no se volvió a mencionar en la legislación por un largo tiempo, si bien se encontraba presente en la vida diaria, aunque no como garantía expresa.

Fue hasta 1847, en el voto particular que emitiera Mariano Otero en favor de lo que llamó "Acta de Reforma", que se deja ver la importancia del Derecho de Petición al establecer que el derecho de la ciudadanía traía consigo la facultad de votar en las elecciones populares; el de ejercer el Derecho de Petición; el de reunirse para negocios públicos

(40) TENA RAMÍREZ, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1817-1979, México, Editorial Porrúa, S.A., 9a. edición, 1980, p. 35.

y el de pertenecer a la guardia nacional. Tomando como base lo expuesto por Don Mariano Otero, se promulgó el 21 de mayo de 1847, el Acta Constitutiva y de Reformas, la cual en su artículo segundo expresaba: "Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes".⁽⁴¹⁾

Es ya en la Constitución de 1857 que se plasma el Derecho de Petición como la garantía que conocemos actualmente, y que subsiste bajo el mismo numeral en nuestra actual Constitución de 1917. El artículo octavo de la Constitución de 1857 decía: "Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas, sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario".⁽⁴²⁾

La Constitución de 1917, fruto de la Revolución de 1910, toma de la Constitución de 1857 la institución del Derecho de Petición, agregando elementos nuevos y cambiando

(41) IENA RAMÍREZ, Felipe, Op. Cit., p. 469.

(42) ÍDEM, p. 608.

la estructura y redacción del mismo, lo plasma como derecho público subjetivo. El actual artículo octavo de nuestra Carta Magna quedó redactado de la siguiente manera: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del Derecho de Petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".⁽⁴³⁾

De tal forma que el derecho de petición quedó establecido como derecho subjetivo público que reunía los tres elementos antes enumerados: un sujeto pasivo encarnado en los órganos del Estado, la obligación de satisfacer este derecho, y un sujeto activo titular del derecho mismo que resulta ser el administrado que formula su petición con todos los requisitos que la Constitución establece, a fin de requerir a la autoridad que realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones. Se establece una excepción para aquellos que pretendan ejercerlo, y es de

(43) TENA RAMÍREZ, Felipe, Co. Cít. p. 820.

no ser extranjero cuando se formulan peticiones de orden político, lo cual obedece a un concepto de soberanía.⁽⁴⁴⁾

I.4.c.1).- ANALISIS DEL DERECHO DE PETICION EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Es el artículo octavo de nuestra Constitución una auténtica garantía individual, ya que en él se manifiesta un ejemplo típico de libertad de acción que tienen los individuos frente a la autoridad y no así frente a los particulares.

Para nuestro análisis comenzaremos por citar los requisitos según los cuales debe ejercerse el Derecho de Petición tal y como está plasmado en el artículo octavo de nuestra actual Constitución y que son a saber:

1.- Facultad de realizar cualquier petición a los funcionarios públicos.

2.- Requisitos de la petición que son tres:

a).- Realizarse por escrito.

(44) C.F.R. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, U.N.A.M., p. 24.

b).- En forma pacífica.

c).- De manera respetuosa.

3.- Las obligaciones que surgen para la autoridad en el caso de que la petición reúna los requisitos ya señalados son:

a).- Contestar la solicitud por escrito.

b).- Darla a conocer al peticionario en breve término.

Cabe señalar que en el artículo referido se encuentra una restricción para los extranjeros, que es la de no realizar peticiones en materia política.

Ahora bien, ya expuestos los elementos que integran actualmente el Derecho de Petición, pasaremos a analizarlos uno por uno, para su mejor comprensión.

Lo anterior es importante si se toma en consideración que la figura jurídica de la resolución Negativa Ficta materia del presente trabajo está íntimamente relacionada con

el Derecho de Petición y por lo consiguiente muchas de las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como algunas de las consideraciones que aquí se tratan sobre la mencionada garantía constitucional tienen o debieran tener una relación directa con este derecho, así como con el modo en que debiera ser regulada o la institución del silencio administrativo.

I.4.c.1.a).- FACULTAD DE REALIZAR CUALQUIER PETICION
A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Esta facultad de pedir algo a la autoridad significa en términos generales el requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.

En relación a este elemento, hemos de señalar que el llamado Derecho de Petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad ya que el señalado derecho público subjetivo que consagra este precepto, implica un derecho a recibir respuesta, por lo que bien lo podríamos denominar Derecho de Respuesta o más precisamente "Derecho a Recibir Respuesta" y una obligación de hacer que se impone a los funcionarios y empleados públicos que consiste en la

obligación de contestar a las peticiones que reúnan los requisitos que a continuación analizaremos.

Por lo tanto, "El Derecho de Petición" genéricamente considerado es el basamento del derecho de acción procesal frente a los órganos jurisdiccionales a los que se exige la impartición de justicia"; ⁽⁴⁵⁾ y también representa el mecanismo natural de gestión ante los órganos de la Administración Pública.

I.4.c.1.b).- FORMA EN QUE DEBE EFECTUARSE LA PETICION.

La Constitución señala en su artículo octavo que la solicitud se debe formular por escrito de manera pacífica y en forma respetuosa. Sin embargo, cabría aquí hacer la distinción entre requisitos constitucionales y los que exigen las leyes secundarias, ya que si la solicitud cumple con los requisitos que establece el artículo octavo Constitucional debe dicha solicitud ser forzosamente contestada, sin importar que no cumpla con los que las demás leyes exijan. (Requisitos reglamentarios).

(45) C.F.R. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit. p. 24.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado las siguientes Jurisprudencias:

PETICION, DERECHO DE.- La garantía que otorga el artículo octavo constitucional, no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber también en breve término al peticionario.⁽⁴⁶⁾

Quinta Epoca:

Tomo CXIV.- Murillo Gil Oscar y Coags. P. 136.

Tomo CXIV.- Penagos de Coss Carlos y Coags. P. 498.

Tomo CXIV.- Ramírez Vda. de Castañeda María de Jesús. P. 965.

Tomo CXV.- Bravo Sandoval Jorge y Coags. P. 116.

Tomo CXV.- Arpecha Islas Ignacio. P. 883.

PETICION DERECHO DE, EN CASO DE REQUISITOS REGLAMENTARIOS.- Aunque es cierto que en el derecho de petición no releva a los particulares del cumplimiento de las exigencias que la legislación establezca en cada caso, también es verdad que, sea que el solicitante satisfaga o no los requisitos reglamentarios, en todo caso debe la autoridad dictar acuerdo dentro de breve plazo respecto de la petición y comunicarlo también, dentro de breve término al solicitante. En el supuesto de que el quejoso no haya cumplido las condiciones reglamentarias correspondientes, no obstante que las mismas se le hayan exigido por la autoridad, esto será motivo para pronunciar una resolución denegatoria, pero no para abstenerse de emitir acuerdo acerca de la solicitud.⁽⁴⁷⁾

(46) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES 1974-1975, ACTUALIZACION IV ADMINISTRATIVA, Ediciones Mayo, Tesis 1459, p. 804.

(47) ISEM, Tesis 1479, p. B:0.

A.R. 1841/11960.- Celia Terrazas Quintana. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. XXXVI, Tercera parte, Pág. 59.

A.R. 754/1961.- Guadalupe Díaz de Calvillo. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. XLVII, Tercera Parte, Pág. 55.

A.R. 486/1961.- Francisco González Moro. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. LIII, Tercera Parte, Pág. 99.

A.R. 5685/1961.- Manuel Mejía Cerrasco. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. LIII, Tercera Parte, Pág. 101.

A.R. 8635/1961.- Rogelio Ramos Arellano. Unanimidad de 4 votos. Sexta Epoca, Vol. LVII, Tercera Parte, Pág. 117.

En este sentido, también conviene expresar que el hecho de que la promoción no cumpla con algunos requisitos reglamentarios, no necesariamente trae aparejada una contestación negativa por parte de las autoridades, ya que lo más conducente y lógico sería que la autoridad prevenga al peticionario acerca de los requisitos que le falta cumplir para obtener la respuesta a su solicitud. Tal y como lo preven muchas leyes de manera por demás correcta. A modo de ejemplo citamos el penúltimo párrafo del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación:

"Cuando no se cumpla con los requisitos a que se refiere este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de diez días cumpla con los requisitos omitidos. En caso de que no subsane la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada,

las autoridades fiscales deberán anexar al requerimiento, las formas respectivas en el número de ejemplares que sea necesario".

I.4.c.1.c).- OBLIGACION DE CONTESTAR POR PARTE DE LA AUTORIDAD.

El artículo octavo Constitucional establece la obligación positiva que tienen las autoridades de contestar a la petición que haga el gobernado una vez que la petición que se le haga llene los requisitos ya señalados. El mismo artículo señala los requisitos que debe tener la contestación de la autoridad y que son: hecha por escrito y notificada en breve término al peticionario.

Dentro de este punto cabe mencionar varios aspectos importantes en relación con el origen de la obligación y la forma en que una vez nacida la obligación, ésta debe ser cumplida.

Con respecto al nacimiento de la obligación a contestar, hemos de señalar que ésta nace no obstante la petición haya sido dirigida a una autoridad incompetente, pues esta deberá contestar aunque sea desechando la petición por falta de competencia, en nuestro particular modo de ver,

pues de lo contrario se violaría el artículo Octavo Constitucional.

En relación a lo anterior, existen las siguientes tesis sostenida por el Tribunal Superior de Justicia de la Nación y que a la letra establecen:

PETICION, DERECHO DE.- Una solicitud dirigida a una autoridad que llene los requisitos que establece el artículo octavo constitucional, la obliga a dictar el acuerdo procedente y a hacerlo en breve término del conocimiento del peticionario, aunque no sea esa la autoridad obligada a conocer de la petición, ya que el aludido precepto no hace esa excepción. (48)

Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen IX, p. 95. A.R. 7529/1957.- Carlos Nava Rojas. Unanimidad de 4 votos.

PETICION, DERECHO DE.- En los términos del artículo octavo constitucional, toda autoridad aun la que se estima incompetente, debe pronunciar el acuerdo relativo a las solicitudes que ante ellas se presenten, y hacerlo conocer al solicitante. (49)

Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen XII, p. 58. A.R. 3549/1957.- Raúl Gavillo Revilla. Unanimidad de 4 votos.

"Toda vez que el derecho abstracto de pedir, difiere de aquel derecho a que las autoridades resuelvan las peticiones reconociéndole un derecho público subjetivo en

(48) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, Op. Cit. Tesis 1469, p. 807.

(49) IDEM, Tesis 1472, p. 808.

cualquier sentido, lo cual constituye una garantía constitucional diversa, o sea un derecho concreto" (50) así lo reconoce la Jurisprudencia en la Tesis 187, que a la letra se transcribe:

PETICION, DERECHO DE.- Las garantías del artículo 80. Constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan peticiones en determinado sentido. (51).

Quinta Epoca, Tomo VII:

Cervantes Zamora Enedina, p. 540.
 Salas Mariano, p. 819.
 Alva José, p. 1059.
 Zepeda Francisco J. p. 1435.
 Cfa. Granadera e Industrial de Gruñidora, S.A., p. 1535.

Por lo tanto, se satisface la garantía constitucional en el momento en que se atiende la petición de una persona, dándosele una contestación en el sentido que se considere procedente.

Otro aspecto relacionado con el surgimiento de la obligación en cuestión es el de la existencia de interés jurídico del peticionario. Nosotros somos de la opinión que no obstante el peticionario deje de comprobar el interés jurídico que le asiste en relación con el objeto de su

(50) CASTRO V., Juventino, Op. Cit. p. 103.

(51) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, Op. Cit. Tesis 1452, p. 802.

petición, la autoridad debe emitir su contestación, ya que esta garantía sólo está condicionada en el artículo Octavo Constitucional, a ser ejercida por escrito, de manera pacífica y en forma respetuosa, por lo que en todo caso la autoridad deberá contestar que es improcedente su petición, atendiéndola.

Una vez que se han cumplido los requisitos mencionados en el párrafo anterior, nace la obligación de contestar de la autoridad. Cabe entonces recordar que la Constitución señala también cuáles deben ser los requisitos de esta respuesta y que son tres: realizada por escrito, en breve término y dirigida al peticionario.

Es por lo anterior, que al igual que en los requisitos de la petición, debemos distinguir entre los requisitos constitucionales y aquellos que la Jurisprudencia de la Corte ha señalado que las mismas debe llenar. Así pues debemos adicionar los siguientes requisitos Jurisprudenciales:

a).- La resolución que emita la autoridad, debe ser congruente con lo solicitado por el peticionario y siguiendo el trámite que la ley establezca. Al respecto Juventino V. Castro nos dice que si bien se ha "establecido que el derecho

de petición se cumplimente al producirse la contestación sin que importe el sentido de la resolución ⁽⁵²⁾. Este principio admite como excepción lógica la congruencia que debe haber entre lo pedido y lo resuelto.

Sobre lo expuesto transcribiremos la Tesis y la Jurisprudencia siguientes:

PETICION, DERECHO DE CONGRUENCIA Y LEGALIDAD.- El artículo 8o. Constitucional obliga a las autoridades a comunicar un acuerdo escrito en respuesta a toda petición y a comunicarlo en breve término. Es claro que la respuesta debe ser congruente a la petición, pues sería absurdo estimar que satisface la obligación constitucional con una respuesta incongruente. Pero también es cierto que la respuesta no es congruente por el hecho de que se diga al solicitante que se estima que faltan elementos formales o materiales en la petición para dar curso en cuanto al fondo de lo pedido. Y en este caso, lo que procedería sería impugnar la legalidad de la exigencia de tales elementos o requisitos, pero no podría decirse válidamente que la autoridad omitió dictar un acuerdo congruente con la petición, pues la congruencia del acuerdo no debe ser confundida con la legalidad de su contenido.

Volumen 75, Sexta Parte, pág. 47, Primer Circuito Administrativo.
Amparo en Revisión No. 371/75. Dionisio Martínez Avila, 12 de marzo de 1975, Unanimidad de votos.

PETICION, INTERES JURIDICO, POR VIOLACIONES AL DERECHO DE.- Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante la autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocurrente, en virtud de que atenta a lo ordenado por el artículo 8o.

(52) CASTRO V. Juventino, Op. Cit. p. 105.

Constitucional, las autoridades tienen la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito que se hará conocer también al peticionario (53).

Quinta Epoca, Tomo CXIII:
 Meza Martínez Salvador y Coags. p. 640.
 Marquet Santillán Miguel y Coags. p. 1363.
 Bonilla Roberón Rodolfo, p. 1363.
 Sánchez Asorno Santiago y Coags. p. 1363.
 Tomo CXIV:
 Chavarría González Concepción y Coags. p. 45.

b).- La contestación de parte de la autoridad no necesariamente será favorable para el que realiza la petición. Este criterio está plasmado en la siguiente jurisprudencia:

DERECHO DE PETICION.- Las garantías del artículo 80. Constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelven las peticiones en determinado sentido (54).

c).- Término para contestar. Como dijimos anteriormente, en la Constitución se expresa la obligación de la autoridad de dar a conocer el acuerdo escrito que corresponda a la petición en "breve término". Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que, como regla general, el breve término transcurre en cuatro

(53) APEYDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, Tesis 471, p. 764.

(54) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, Op. Cit. Tesis 1452, p. 802.

meses, lapso que concuerda con lo previsto en el Código Fiscal de la Federación para que se configure la Negativa Ficta. Esta regla queda plasmada en la Jurisprudencia siguiente:

PETICION, DERECHO DE TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO.- Atento a lo dispuesto por el artículo 80. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo; es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presentó un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo Constitucional (55).

Quinta Epoca:

Tomo XLIX.- González Daniel, p. 40.

Tomo L.- Vico López Manuel, p. 716.

Tomo L.- Solares María, p. 729.

Tomo L.- "La Impulsora", Cía. de Bienes de Inmuebles, S.A., p. 1173.

Tomo L.- B lanes López Antonio, p. 2009.

Sin embargo, como toda regla general admite excepciones, no siempre debe entenderse esta resolución judicial en el sentido de que el breve término corresponde exactamente a cuatro meses ya que ha habido determinaciones judiciales en el sentido de que debe resolverse en un plazo de diez a quince días, o bien en un plazo de treinta días como lo establecía hasta 1982 la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Con ello lo que se quiere decir es que habrá veces que el breve término podrá ser menor de

(55) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, Op. Cit. Tesis 1404, p. 813.

cuatro meses y habrá otras en que la complejidad del asunto haga que los cuatro meses resulten insuficientes y que sea necesario otorgar más tiempo para la contestación, sin que valgan argumentos en relación al cúmulo de solicitudes que de acuerdo con las autoridades les impida resolver todos los casos con la prontitud debida.

Por este motivo la Corte señala que por breve término "debe entenderse... aquél en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse"⁽⁵⁶⁾.

Al respecto resulta aplicables las siguientes Jurisprudencias, pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PETICION, DERECHO DE. ACUERDO POR ESCRITO.- Se viola la garantía que consagra el artículo octavo constitucional cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia.

A.R. 4588/1957.- José Antonio Monter. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. IV, Tercera Parte, p. 227.

A.R. 5304/1957.- Gregoria López Seraffin. 4 votos. Sexta Epoca, Vol. VII, Tercera parte, p. 76.

(56) PORRUA PÉREZ, Francisco, Op. Cit. p. 253.

- A.R. 4207/1957.- Gabriel Martínez Martínez. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. VII, Tercera Parte, p. 77.
 A.R. 6163/1957.- Alberto Flores Lugo. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. IX, Tercera Parte, p. 94.
 A.R. 184/1958.- Julio Martínez Morales. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. IX, Tercera Parte, p. 94. (57)

PETICION. TERMINO PARA EMITIR EL ACUERDO.- La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: "Atento lo dispuesto en el artículo octavo de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional". De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición, para que se considere transgredido el artículo octavo de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto. (58)

- A.R. 7536/1964.- Ricardo Meneses López. Unanimidad de votos. Sexta Epoca, Vol. CII, Tercera Parte, p. 26.
 A.R. 1377/1965.- José Ruiz Gómez. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. XCVI, Tercera Parte, p. 62.
 A.R. 7286/1964.- Angel Carreño Luna. Unanimidad de 4 votos. Sexta Epoca, Vol. XCVI, Tercera Parte, p. 62.
 A.R. 1729/1965.- Antonio Aguilar Reyes. 5 votos. Sexta Epoca, Vol. XCVI, Tercera Parte, p. 62.
 A.R. 3686/1965.- Gabriel Granados Cabello. Unanimidad de 4 votos. Sexta Epoca, Vol. C, Tercera Parte, p. 36.

(57) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, Op. Cit. Tesis 1476, p. 809.

(58) IDEM, Tesis 594, p. 338.

En relación al breve término cabe añadir, que este empezará a contarse desde el día en que sea presentada la petición.

PETICION. DERECHO DE BREVE TERMINO.- La garantía que se consagra en el artículo octavo constitucional tutela el derecho de los particulares para que les sea contestada toda petición que eleven a las autoridades, en breve término y, si la demanda de amparo se promueve antes de transcurridos cuatro meses desde la presentación del escrito que no ha sido contestado, y no existe motivo alguno para considerar que no pudo haberse dado debida respuesta en dicho lapso, existe violación al artículo octavo constitucional en perjuicio de la parte quejosa, pues las características de la petición son las que determinarán el término para que se estime violado dicho precepto e inclusive éste podría ser computado en días, si la naturaleza de la solicitud así lo exige. (59)

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1966/88.- Sergio Castillo Figueras.- 28 de septiembre de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente; Mario Pérez de León Espinosa.- Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

(59) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Octava Epoca, Tomo II, Julio-Diciembre 1988, 2a. Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Editorial Themis, p. 390.

CAPITULO II.

EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD.

Después de explicar el derecho que tiene todo individuo a formular una petición a la autoridad, así como la correspondiente obligación de la misma de dar contestación por escrito y en breve término al peticionario siempre que este haya realizado su solicitud conforme a los requisitos constitucionales, surge el problema de lo que sucedería si la autoridad incumpliera con esta obligación. Cuales son los efectos del silencio de la autoridad; como debe entenderse la falta de respuesta de la Administración; que medios adjetivos pueden ser utilizados para hacer efectivo el derecho de petición.

II.1.- CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Existen varias opiniones sobre lo que debe entenderse por silencio administrativo.

El Lic. Miguel Marienhoff lo define como "una situación que se produce cuando ésta -la Administración- no

emite o no se pronuncia en sentido alguno acerca de una petición que se le haya formulado"⁽⁶⁰⁾

Nava Negrete nos dice: "corresponde a lo que en la Doctrina y en la Jurisprudencia se conoce como silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a instancias presentadas o promovidas por los particulares y que la ley transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias o en su caso favorables"⁽⁶¹⁾.

Gabino Fraga opina que el silencio de la administración consiste en "una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley y que tiene como nota esencial la de ambigüedad que no autoriza a pensar que dicha autoridad haya adoptado ni una actitud afirmativa ni negativa"⁽⁶²⁾

Acosta Romero menciona que: "El silencio administrativo, no es falta de forma, sino falta absoluta del

(60) MARIENHOF, Miguel, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Perrot, p. 23.

(61) NAVA NEGRETE, Alfonso, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1959, p. 226.

(62) FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Op. Cit. p. 272.

acto, pues entendemos que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo y, por tanto, afirmamos que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos".⁽⁶³⁾

Fernando Garrido Falla, por su parte opina que, "el silencio administrativo consiste en la atribución por disposición general de un valor concreto al defecto de pronunciamiento expreso de un órgano ante una pretensión que exija una decisión del mismo, sin que por ende, pueda verse la institución en ausencia de tal disposición general determinadora del silencio".⁽⁶⁴⁾

De las definiciones podría desprenderse que el silencio administrativo es una situación de hecho o acto material que consiste en una actitud pasiva de la autoridad respecto de una obligación de hacer, que es la de contestar la petición que se le haga por un particular; y cuya característica esencial es la de ambigüedad en decisión, la cual puede desaparecer si la ley contempla sus efectos

(63) ACOSTA ROMERO, Op. Cit. p. 78.

(64) OLIVERA TORO, Jorge, Op. Cit. p. 170.

jurídicos, convirtiéndose en un acto jurídico presunto, que resulta de la resolución ficta.

Respecto a la situación de hecho, la Doctrina hace distinción de la hipótesis:

La primera, es la situación que se presenta cuando la autoridad esté facultada para actuar o no actuar, es decir tiene una facultad discrecional que ejerce no actuando, la abstención es el ejercicio de la facultad conferida por la ley de no usar el poder.

La segunda situación se presenta cuando existe una obligación jurídica que debe ser cumplida por la autoridad y que puede tener o no tener consecuencias jurídicas en la ley.

En este último caso, el silencio se da como una figura con trascendencia jurídica, la cual según los efectos jurídicos a la ley o consecuencias de hecho que de ello se deriven tendrá diversa naturaleza.

II.2.- NATURALEZA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

II.2.a).- COMO ACTO MATERIAL.

Si la ley no preve el silencio administrativo como condición para su aplicación, estaremos frente a una omisión de la autoridad, ante la obligación de dar respuesta a una petición.

Sin embargo, dado que no existe manifestación de voluntad, ni efectos jurídicos derivados de la omisión de la obligación estaremos frente a un "acto material".

El simple silencio de la autoridad constituye un hecho que conforme a la doctrina se considera como un acto material.

Gabino Fraga nos dice que el acto material por su parte, está constituido por hechos naturales o voluntarios que no trasciendan al orden jurídico. En ellos no sólo falta como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación o derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por ellos.

II.2.b).- COMO HECHO JURIDICO O ACTO JURIDICO
PRESUNTO.

"Los actos presuntos, son aquellos en los que a la conducta administrativa el ordenamiento jurídico le asigna un efecto determinado, en ellos no existe manifestación de voluntad ni una conducta que racionalmente y en vía de interpretación tenga que darle algún efecto, sino que se trata de una presunción legal que determina la existencia de un acto administrativo. Dentro de esta forma se incluye el silencio administrativo".⁽⁶⁵⁾

Los hechos jurídicos se caracterizan por ser aquellos que son producidos por la actividad del hombre o bien por la naturaleza, los cuales producen efectos de derecho, independientemente de la intención de sus autores.

El acto jurídico en cambio, "es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin es engendrar, fundamentándose en una regla de derecho, en contra o en provecho de una o de varias personas, un estado, es decir una situación jurídica general y permanente, o al contrario, un efecto de derecho limitado que conduce a la

(65) LUCERO ESPINOSA, Manuel, TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Mexico, Editorial Porrúa, S.A., 1992, p.p. 54 y 55.

formación, a la modificación o a la extinción de una relación de derecho".⁽⁶⁶⁾

Siendo el acto administrativo una especie del género acto jurídico, el primer punto a analizar será si existe o no manifestación de voluntad en el caso del silencio administrativo con efectos en la ley.

Siendo el silencio administrativo "la falta absoluta de acto, entendemos pues que la abstención pública con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo" a la que la ley reconoce presuntivamente efectos jurídicos.

Estamos de acuerdo en que el silencio de la autoridad entraña una omisión, y ambigüedad en cuanto a su significado, sin embargo al existir una presunción prevista por el legislador se crea por ficción legal un acto de autoridad constituido por la resolución ficta, producto del silencio administrativo.

Esta pasividad o incertidumbre es un hecho al cual la ley presuntivamente transforma en un silencio elocuente o

(66) Véase en BCRJA SORIANO, Manuel, TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985, p. 84.

silencio administrativo, del cual no se puede decir que origina una voluntad pública con todos los elementos y potestad que le caracterizan sino una ficción legal.

En cuanto al sentido afirmativo o negativo de esta ficción legal, se presume que existe la manifestación de voluntad de la autoridad en determinado sentido como consecuencia de la falta de voluntad expresa.

Se presume que si falta el elemento objetivo para que se integre el acto, es decir la forma; la sola conducta de la autoridad (en este caso la omisión) hace presumir que ésta desea que se produzcan los efectos jurídicos previstos en la ley.

Igualmente se presume que existen los elementos del acto, así como los requisitos de validez, es decir: sujeto, manifestación de voluntad, objeto y forma; además del motivo y fin del acto, aunque en la realidad no se haya actualizado la voluntad pública con todos los elementos y potestad que la caracterizan; como consecuencia de la presunción se dice que existe un acto administrativo ficto.

Esta presunción legal entendiéndose como la consecuencia que la ley deduce de un hecho conocido llegando

a la aceptación como existente de otro desconocido o incierto y a su vez es iuris tantum o relativa ya que se admite prueba en contrario, en el caso de que se ejerciera la acción ante un tribunal jurisdiccional.

A continuación haremos un análisis de la forma como opera el acto administrativo, presunto en el caso del silencio administrativo, guiándonos en elementos del mismo que son a saber: sujetos, manifestación externa de la voluntad, objeto y forma.

En el acto administrativo intervienen dos sujetos de derecho: La administración con sus caracteres connaturales de competencia y voluntad, ya que sola ella interviene en la construcción de la voluntad de las relaciones jurídicas entre Estado y el sujeto o sujetos pasivos, los administrados.

El sujeto activo es el creador del acto administrativo, es el órgano administrativo que en ejercicio de la personalidad jurídica del Estado, manifiesta contenidos aptos para crear, modificar o extinguir el mundo jurídico que está bajo su competencia. Por la materia se presume que es la administración el sujeto activo del silencio administrativo.

En cuanto a la voluntad es uno de los elementos principales del acto administrativo. Para su estructuración y vigencia se debe dar un proceso de elaboración. Este proceso comprende dos fases:

La fase interna de intención y estructuración de la decisión, se habla de un "preacto administrativo en la medida que no alcanza la condición de acto, por carecer de juridicidad, provocada por la exteriorización del mismo y su contacto con los sujetos a quienes se involucren".⁽⁶⁷⁾

La fase externa o de exteriorización es la proyección al exterior del órgano de las elaboraciones producidas al interior del mismo; es conocida como la etapa de declaración de voluntad.

El preacto administrativo o estructuración de la decisión-voluntad por sí solo no produce los efectos que la administración espera; se hace indispensable que aquel fenómeno interior se exteriorice, para lo cual necesita un signo externo que haga conocer, el cual puede ser otro que su declaración, la que una vez producida convierte el "preacto"

(67) SANTOFIMIO, Jorge Orlando, ACTO ADMINISTRATIVO: PROCEDIMIENTO, EFICACIA Y VALIDEZ, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, p. 70.

en acto, imprimiéndole la juridicidad necesaria para producir efectos jurídicos.

La exteriorización puede ser real o presunta, este último supuesto es lo que a nuestro juicio constituye el silencio administrativo con consecuencias en la ley.

La exteriorización se realiza mediante la forma que señale el ordenamiento respectivo.

En el silencio, es la omisión por cierto tiempo lo que constituye la exteriorización de acuerdo a la ley, y el efecto jurídico, la integración de una resolución ficta que da la interpretación de ese silencio en determinado sentido.

Con la aclaración de que la presunción se base en el hecho conocido - la omisión-, expresado conforme a los términos previstos en la ley, llegando a la aceptación de que existe otro desconocido o incierto, es decir, que existe la decisión deducida por el legislador a través de una acción legal de la omisión.

A partir del hecho conocido, el legislador autoriza presumir una manifestación concreta de voluntad en determinado sentido.

El Maestro Acosta Romero nos dice: "La manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización perceptible, o sea que se manifiesta objetivamente. Es pertinente aclarar que no se confunda el hecho de que la manifestación de la voluntad sea externa, con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo".⁽⁶⁸⁾

II.2.c).- INTEGRACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO
COMO ACTO JURIDICO PRESUNTO.

Del estudio y análisis de los incisos anteriores se concluye que el silencio administrativo es un acto administrativo presunto, que se integra por un acto negativo que es "el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a instancias presentadas o promovidas por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias o en su caso favorable".⁽⁶⁹⁾

(68) ACOSTA ROMERO, Op. Cit. p. 86.

(69) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 226.

Al respecto existe la siguiente tesis de jurisprudencia:

DERECHO DE PETICION.- La falta de proveído a un escrito es esencialmente acto negativo.

Quinta Epoca: Tomo XXVII, p. 198. Macías Ramón. (70)

De esta definición se desprende que los elementos que integran esta figura jurídica son: Primer elemento: Existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución de la administración. Segundo elemento: Actitud omisa de la autoridad administrativa que se abstiene de resolver la instancia o petición del particular. Tercer elemento: Transcurso de cierto tiempo, previsto en la ley, sin que las autoridades administrativas resuelvan. Cuarto elemento: Presunción como efecto jurídico de la actitud omisa de la autoridad, de que existe ya una resolución administrativa. Esta resolución puede ser positiva o negativa, según lo considere el legislador tal y como se verá más adelante.

(70) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, ACTUALIZACION IV ADMINISTRATIVA, Op. Cit. Tesis 1267, p. 672.

II.3.- INSTANCIAS DEL GOBERNADO PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO DE PETICION EN EL CASO DE SILENCIO DE LA AUTORIDAD.

Si la administración omite su obligación de dar respuesta al particular, surge inmediatamente la sanción de poder exigir, la acción, para a la vez hacer efectivo su derecho de impugnar ese silencio, ya que en el caso de no aceptar esta tesis se estaría admitiendo tan solo idealmente la existencia de un derecho subjetivo sin sanción para la autoridad omisa y sin derecho a exigir que se haga efectivo su derecho a una resolución en un plazo breve, así como su derecho a impugnar a través de medios de defensa expeditos esta clase de omisiones.

Si la administración niega o afirma lo solicitado aunque sea en forma ficta omitiendo su obligación de dar respuesta al particular, surge inmediatamente la sanción de poder exigir, la acción para poder hacer efectivo su derecho de impugnar la resolución ficta.

II.3.a).- EL AMPARO COMO MEDIO DE DEFENSA DEL PARTICULAR FRENTE AL SILENCIO DE LA AUTORIDAD.

De un primer análisis se desprende que el silencio de la autoridad infringe las garantías mínimas que otorga el Estado a los particulares, violándose en efecto el artículo 8o. Constitucional, por lo que el próximo paso a seguir, es estudiar cuales son los medios de impugnación que tiene el gobernado para hacer efectivo su derecho para obtener una respuesta por parte de la autoridad en el caso de haber formulado su petición:

La solución jurídica prevista por la Constitución para estos casos es el Juicio de Amparo ante los Tribunales del Orden Federal, regulado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo para este caso en especial el amparo con fundamento en el artículo 103 fracción I, contra un acto de autoridad, violatorio de las Garantías Individuales; en específico del Derecho de Petición consagrado en artículo 8o. de nuestra Constitución, sin que sea obligatorio para el particular agotar los recursos establecidos en las leyes secundarias toda vez que lo que se impugna no es la legalidad de los actos de la administración, sino la violación de la garantía individual del derecho de petición.

Al respecto se ha pronunciado la siguiente tesis de jurisprudencia que guarda relación con el criterio anteriormente sostenido:

PETICION, DERECHO DE.- La autoridad responsable estuvo obligada a proveer, mediante acuerdo escrito, la petición de la quejosa, sin que sea obstáculo para ello el hecho que aquélla invoca en sus agravios de que, por el decurso de noventa días, su abstención debió entenderse como una negativa ficta, la que pudo ser combatida previamente al amparo, mediante el juicio fiscal de nulidad; porque dados los términos en que está concebido el artículo octavo de la Constitución Federal, es claro que dicha quejosa no tuvo por qué aguardar a que se configurara esa resolución ficta, y a que por no ser ésta un acuerdo escrito, así como por emerger sólo con el transcurso de un largo lapso, evidentemente no es el acuerdo que puede satisfacer el derecho de petición.⁽⁷¹⁾

Sexta Época, Tercera Parte: Vol. I, pág. 214. A.R. 372/1957. Empacadora de Santa Clara, S.A. 5 votos.

El juicio de amparo constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por ser un medio extraordinario que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad siempre que esas infracciones se

(71) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, Op. Cit. Tesis 591, p. 337.

traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica individual o colectiva.

Este juicio, según la Ley de Amparo, procedería ante los Juzgados de Distrito y tendría por objeto el que se exija a la autoridad responsable emitir la contestación que corresponda a la petición, cumpliendo así con la garantía violada.

Sin embargo, hemos de señalar que no obstante el juicio de amparo es el medio considerado idóneo para la defensa en contra del silencio administrativo violatorio de la garantía individual consagrada en el artículo octavo Constitucional, ya que a través de él se remedia la situación de incertidumbre jurídica respecto a la situación del gobernado, también es cierto que este medio de defensa resulta ser una solución tardada en virtud de que "hasta después de la dilatada tramitación del juicio correspondiente, el particular podrá en ejecución del fallo sesionar a la autoridad para que dicte la resolución, por lo que se le deja en situación poco satisfactoria".⁽⁷²⁾

La situación del gobernado, después del juicio de amparo por violación al artículo 8o. Constitucional remedia

(72) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 370.

la situación de incertidumbre, pero por la tardanza viola, de facto, otros principios constitucionales como son los artículos 14, segundo párrafo, 16 y 17 de nuestra Carta Magna, ya que se viola el derecho a un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho; se viola la garantía constitucional que tiene todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y en la especie, en relación a los procedimientos administrativos según la cual, las autoridades administrativas deben sujetarse a las leyes respectivas y por último se infringe el derecho que tienen todos los administrados a una justicia expedita, y que hasta después de notificada la respuesta, producto del juicio de amparo, el administrado podrá ejercer la acción procesal ante los tribunales Administrativos, patentizándose, con este sistema prácticamente nugatorio, una auténtica denegación de justicia.

Además el fallo protector en el amparo, conserva la fórmula Otero sobre los efectos de la sentencia, según la cual dicho fallo no hará declaración alguna sobre la ley o acto que lo motive. Por lo que teóricamente el acto sigue en pie aunque ya no podrá ejecutarse en perjuicio de quien

obtuvo la sentencia favorable de amparo. "La situación material creada por la autoridad es destruida no en forma automática directa por la sentencia de amparo, sino mediante procedimiento que en ejercicio de su jurisdicción propia sigue la autoridad responsable bajo el control y la vigilancia de la autoridad judicial federal, la que, para lograr la destrucción de aquella, puede llegar inclusive a remover de su cargo a la autoridad"(73)

"La desvinculación que conforme a la teoría constitucional existe entre la sentencia de amparo y la revocación del acto permite sostener que la primera es puramente declarativa de los vicios que el acto adolece; que no es la sentencia de amparo sustitutiva del acto impugnado ni creadora de la situación que deberá tomar nacimiento al desaparecer la que existía antes de la interposición del juicio".(74)

Con estas restricciones es admisible lo que con tanta frecuencia se expresa: que el amparo es un juicio de nulidad.(75)

(73) CARRILLO FLORES, Antonio, LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1973, p. 233.

(74) IDEM. p. 234.

(75) IBIDEM.

En la medida, en que la defensa del particular consiste en la demanda de anulación de un acto administrativo, el amparo constituye una institución procesal capaz de ofrecer una garantía eficiente...Sin embargo, cuando se confronta el juicio de amparo con las exigencias de un buen contencioso administrativo; cuando ya no se ve en el amparo el procedimiento clásico y primitivo de defensa de un grupo reducido de los derechos del hombre, sino de manera más general se mira en él la forma de control de la legalidad de la administración, se advierten en el amparo deficiencias cuyo remedio acaso no podrá lograrse sino cuando se reconozca la necesidad de plantear el problema como distinto del de hallar una defensa mediante un procedimiento sencillo y de urgencia a los atentados más brutales del poder público".(76)

"Desde luego se siente la necesidad de que se reconozca la autonomía de las cuestiones del Derecho Administrativo, lo que hasta ahora no ha podido lograrse en los procedimientos de amparo; siendo importante la existencia misma de un tribunal especializado que maneje precisamente normas de Derecho Administrativo, "con la conciencia y la responsabilidad de que está manejando conceptos e instituciones de esa disciplina, y no vagas e imprecisas

(76) CARRILLO FLORES, Antonio, Op. Cit. p. 234.

"cuestiones constitucionales" que si bien en su sitio propio son sin duda las más importantes de todo orden jurídico, no hay razón para invocarlas cuando solo se trata de revisar la aplicación de leyes secundarias" (77)

No es difícil mostrar las deficiencias concretas del amparo; pero más que ninguna otra importa el hecho de que no sea un procedimiento especializado, pensado, estructurado, con la mira a atender a los problemas que nacen del funcionamiento administrativo. "Un intento de sistematización del desajuste entre el amparo y las exigencias de un contencioso administrativo que armonice los intereses privados o los públicos, puede hacerse si examina las siguientes cuestiones: a) el carácter del interés; b) la naturaleza del acto impugnado; c) la posición de la autoridad; d) la situación del tercero; e) la firmeza del procedimiento anterior, principalmente en lo que se refiere a la estimación de la autoridad administrativa y en su caso la autoridad jurisdiccional administrativa, hayan realizado de los presupuestos de hecho del acto impugnado en amparo, f) la suspensión del acto y g) el contenido de la sentencia, la ejecución de la misma." (78)

(77) CARRILLO FLORES, Antonio, Cp. Cit. p. 235.

(78) IDEM. p. 237.

Lo anterior ha dado como resultado la necesidad de reforzar los instrumentos jurídicos de protección de los administrados frente a la administración.

II.3.b).- OTRAS INSTANCIAS DEL GOBERNADO FRENTE AL SILENCIO DE LA AUTORIDAD.

Del análisis anterior se desprende que la omisión de la autoridad deberá subsanarse mediante otros medios de defensa más eficaces tales como ser los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, ya sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.

II.3.b.1).- El Recurso Administrativo.

Los recursos administrativos son considerados como los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la propia administración generadora de los actos impugnados.

A través de ellos, la administración pública no realiza una función de naturaleza jurisdiccional en tanto que no existe controversia entre las partes, ya que solo se

somete a la revisión un acto administrativo, sin que exista un tercero que resuelva de manera imparcial el asunto.

Los recursos administrativos deberán siempre estar previstos en la ley, ya que es un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo.

El recurso administrativo tiene por objeto que la autoridad administrativa que lo recibe a trámite, conteste y dicte resolución, sin embargo este medio de impugnación resulta doblemente tardado al del amparo, en virtud de que en el supuesto de que la autoridad se abstenga de contestar, habría que agotar posteriormente el juicio de amparo, por lo que cuando estos son optativos resulta inconveniente agotarlos.

La existencia del recurso administrativo como medio eficaz para obtener la respuesta de la autoridad en el caso del silencio administrativo es muy discutida, toda vez que la administración al proceder a revisar, carece de oportunidad

para someter al derecho e interés público sus decisiones, en virtud de ser ella misma quien ha incurrido en la falta de contestación a las peticiones hechas a los particulares .

II.3.b.2).- La Jurisdicción Administrativa.

La jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.

Es por naturaleza, un medio de defensa que conlleva su conocimiento ante órganos jurisdiccionales en materia contenciosa, el cual es promovido generalmente por los administrados en contra de un acto administrativo controvertido, emanado siempre de la autoridad administrativa.

"El establecimiento de tribunales que resuelva la controversia entre los administrados y la administración pública se justificó por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado que sean ellos los que revean el acto

y, por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto".⁽⁷⁹⁾

La ventaja de este medio de impugnación estriba en que el órgano jurisdiccional tiene facultades para ordenar a las autoridades administrativas a que contesten, en el caso del silencio administrativo.

Asimismo, existe una ventaja diversa a la anterior en los casos en los que la ley de la materia establece los supuestos de configuración de la resolución negativa o afirmativa ficta, en los supuestos casos de omisión de la autoridad administrativa a dar respuesta al particular en relación a las peticiones o recursos que le son formulados, así como la regulación en la ley de los medios de impugnación ante un tribunal jurisdiccional competente para conocer este tipo de resoluciones, ya que en este supuesto el tribunal que resuelva ya no sólo lo hará en el sentido de ordenar que se conteste, sino que resolverá en cuanto al fondo de la controversia dictando una resolución declarativa con lo cual se evita los trámites innecesarios.

(79) LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. p. 15.

II.4 POSIBLE REGULACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LOS MEDIOS PARA SU IMPUGNACION.

A continuación, analizaremos la problemática del silencio administrativo, así como las posibles soluciones que se le pueden dar a la falta de respuesta de la autoridad en la ley y las consecuencias que cada una de éstas tendría al momento de aplicarse.

A nuestro modo de ver existen tres soluciones posibles: La primera, sería legislar y promulgar un Código de Procedimientos Administrativos a nivel federal, en el cual se previera la solución general, es decir, que contuviera una serie de normas aplicables en todos los supuestos en que las autoridades no dieran contestación a una petición de un administrado, pero que permitiera la aplicación concomitante de otras reglas de excepción previstas por los ordenamientos administrativos, que por su materia, circunstancia o importancia así lo requieran. De este modo, si la Ley de la Materia no prevee regulación alguna en relación al silencio administrativo, o la tiene, pero ésta es insuficiente, siempre podrá acudir a las reglas generales establecidas por el Código de Procedimientos Administrativos.

En relación a la importancia que tiene un ordenamiento de carácter general en materia administrativa, es preciso señalar la importancia que está adquiriendo la regulación del procedimiento administrativo, a través de ordenamientos que señalen con precisión la actividad administrativa, y establezcan la posibilidad de la participación de los administrados en la creación de los actos y resoluciones administrativas que los afecten, así como el establecimiento de medios de defensa y medidas precautorias adecuadas dentro del mismo procedimiento administrativo. Y en vía de ejemplo citaremos como modelos la Ley Española de Procedimientos Administrativos del primero de noviembre de mil novecientos cincuenta y ocho, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de la República Federal Alemana, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos setenta y siete.

A nuestro modo de ver, esta solución sería la idónea ya que un ordenamiento con estas características vendría a dar una solución general para el silencio de cualquiera autoridad administrativa y unidad de criterio en cuanto a su interpretación e impugnación ante los tribunales jurisdiccionales competentes tanto a nivel federal como local, sin perjuicio de que cada ley hiciera sus excepciones

en los casos que fuera necesario realizarlas de acuerdo a la materia, circunstancia e importancia.

La segunda solución sería que en cada ley administrativa se previera la regulación del silencio administrativo de acuerdo a su materia, tomando siempre en cuenta qué efectos tendría el sentido de la respuesta ficta con relación al interés público.

A decir verdad, este es el modo en que en la práctica se ha venido regulando en México esta figura, siendo varios los ordenamientos jurídicos que la contemplan a nivel federal no así a nivel local, por lo que consideramos conveniente la regulación del silencio administrativo en este ámbito, el cual de acuerdo con la materia deberá mantener el criterio de unidad con respecto al orden federal.

La tercera solución sería legislar y promulgar un Código de Procedimientos Administrativos en el cual se previera todos los supuestos que pudieran presentarse en el caso de que las autoridades no dieran contestación a una petición de un administrado, así como las consecuencias derivadas de estos supuestos, sin que fuese necesario que cada ley de la materia la contemplara.

Consideramos que esta solución no es viable en este momento, en que la Administración Pública Mexicana pasa por un período de desconcentración y existe una instrumentación jurídica excesiva, a veces injustificable y hasta ilógica, que regula procedimientos administrativos diversos. En consecuencia, un Código de Procedimientos Administrativos uniforme acarrearía en la práctica muchos inconvenientes y complejidad en su aplicación. "Muchos intentos se han hecho por formular Códigos de Procedimiento Administrativo uniforme, pero todos han fracasado".⁽⁸⁰⁾

Por esta razón, consideramos que la primera de las soluciones apuntadas es la más adecuada, ya que no obstante exista un Código de Procedimientos Administrativos que establezca reglas de carácter general, cabe la opción de que se creen excepciones a las mismas a través de las distintas leyes administrativas, las cuales de acuerdo a su materia, circunstancias e importancias regularán el silencio administrativo.

(80) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO, T. II, México, 1962, p. 388.

II.5).- EFECTOS JURIDICOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

II.5.a) EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA DOCTRINA.

Los efectos del silencio administrativo en la doctrina se manifiestan en tres sentidos, el primero de ellos en el cual no debe atribuírsele sentido alguno ante la ausencia de la manifestación de voluntad de la autoridad, caso en el cual no tendrá efecto jurídico y necesariamente debe recaer una resolución a la petición del particular en base al derecho de petición garantizado constitucionalmente. Entonces el silencio administrativo puede ser considerado como hecho jurídico o bien como acto administrativo presunto, especie del acto jurídico.

El segundo es cuando se le atribuye un sentido negativo al silencio administrativo, supuesto que es necesario ante la abstención de la autoridad administrativa para que tenga un determinado efecto jurídico, a fin de eliminar los obstáculos de la inactividad administrativa, éste no puede darse en el sentido de una respuesta positiva, porque con ello se afectarían intereses nacionales ante la ineptitud, apatía o mala fe de un funcionario.

Y esta a nuestro juicio es la solución más adecuada, ya que al dar al silencio administrativo, pasado un término limitado y sin que se obtenga una respuesta de la administración es dable presumirse que hay una resolución negativa, con lo cual a través de una forma suigeneris de manifestarse la voluntad de la administración pública se permite al particular la continuación de los trámites y de los recursos procedentes.

Además, a nuestro juicio es la solución más adecuada para la mayoría de los casos, si consideramos que la gran parte de las leyes administrativas tienen la característica de ser de orden público. Sin embargo, dependerá de la ley de la materia el determinar en que sentido debe entenderse la respuesta ficta, ya que habrá situaciones en las cuales la respuesta afirmativa no tenga consecuencias perjudiciales al bien público y pueda ser posible dar preferencia al interés particular.

La afirmativa es conveniente en los casos en que su aplicación se dé exclusivamente en el ámbito de los órganos de la administración, sobre todo en aquellos que tengan jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, caso en el cual el efecto sería la aprobación o confirmación de resoluciones o procedimientos adoptados por el inferior.

Asimismo, es factible obtener una manifestación volitiva confirmatoria de las pretensiones del particular por parte de la autoridad en los casos en que favoreciendo el interés del peticionario, no se afecte el interés colectivo, sino únicamente el interés del particular.

II.5.b) EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

El silencio administrativo puede tener en la ley ciertos efectos jurídicos siempre que ésta así lo considere como es en el caso de la negativa ficta contemplada en el Código Fiscal de la Federación. Asimismo, en otros casos es considerado como afirmativo como en la "Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Sobre el Control de Registro de la Transferencia de Tecnología, el Reglamento de la Trabajo, en la Ley Sobre el Control de Registro de la Transformación de Tecnología, el Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras y en la Ley de Invencciones y Marcas".⁽⁸¹⁾

(81) LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. p. 55.

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

A continuación haremos una exposición de los distintos tratamientos que ha tenido la figura del silencio administrativo tanto en la Constitución, como en las Leyes de carácter Federal y Local, y en algunos Reglamentos:

II.5.b.1).- EN LA CONSTITUCION:

AFIRMATIVA FICTA.

La figura del silencio administrativo con efectos de presunción afirmativa ficta en nuestra Carta Magna se encuentra contemplada por los artículos 72 inciso b); artículo 73 fracción IV y por el artículo 96 que citamos a continuación:

Art. 72.- Inciso B).- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiera el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

Art. 73.- El Congreso tiene facultad: VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las bases siguientes

Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos..."

Esta fracción actualmente se encuentra reformada por reformas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1990.

El artículo 96 señala al igual que el artículo 73, actualmente reformado, lo siguiente:

Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la

Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del senado no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara en el siguiente período de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el senado desecha el nombramiento cesará desde luego en sus funciones el ministro provisional y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del senado en los términos señalados.

NEGATIVA FICTA.

Como ejemplo del silencio administrativo con efectos de negativa ficta en la Constitución citaremos el texto

anterior de la fracción XII del artículo 27 del referido Documento Fundamental, el cual actualmente se encuentra derogado por el Artículo Unico del Decreto de 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de 6 del mismo mes y año, que a la letra dice:

Fracción XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata a las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

II.5.b.2).- EN LAS LEYES FEDERALES:

También encontramos varios ejemplos de silencio administrativo con efectos tanto de afirmativa ficta, como de presunciones en sentido negativo.

AFIRMATIVA FICTA.

En la Ley Federal del Trabajo encontramos dos artículos que establecen respuestas de fictas en sentido afirmativo, el artículo 153-R y el 366 último párrafo.

El artículo 153-R se refiere a los planes de capacitación y adiestramiento que deben presentar los patrones conforme a lo pactado en la revisión o prórroga del Contrato Colectivo de Trabajo, así como a la Constitución y bases generales a que se sujetará el funcionamiento de Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, el cual a la letra dice:

Art. 153-R: "Dentro de los sesenta días hábiles que sigan a la presentación de tales planes y programas ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, ésta los aprobará o dispondrá que se les hagan las

modificaciones pertinentes, en la inteligencia de que aquellos planes y programas que no hayan sido objetados por la autoridad laboral dentro del término citado, se entenderán definitivamente aprobados".

El artículo 366 se refiere al registro de los sindicatos ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local.

El artículo 366 expresa:

El registro podrá negarse únicamente:

- I.- Si el sindicato no se propone la finalidad prevista en el artículo 356.
- II.- Si no se constituyó con el número de miembros fijado en el artículo 364, y
- III.- Si no exhiben los documentos a que se refiere el artículo anterior. Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrán negarlo.

Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro del término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales quedando obligada la autoridad dentro de los tres días siguientes a expedir la constancia respectiva.

En la Ley General de Bienes Nacionales se prevee también otra afirmativa ficta, pues en su artículo 50. párrafo tercero establece lo siguiente:

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

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Inmuebles, establece en su artículo 21:

Las personas interesadas en inscribirse en el Padrón de Proveedores, deberán solicitarlo por escrito y satisfacer los requisitos que establezca el Reglamento de esta ley.

La secretaría dentro de un término que no excederá de quince días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud, resolverá sobre la inscripción en el padrón o la modificación de la clasificación. Transcurrido este plazo sin que haya respuesta se tendrá por inscrito al solicitante o por modificada su clasificación.

Esta disposición al igual que todo el Capítulo II denominado "Del Padrón de Proveedores" fue derogado por el artículo cuarto del Decreto de 11 de julio de 1991, publicado en el Diario Oficial de 18 del mismo mes y año.

El artículo 12 de la Ley Sobre el Control y Registro de Transferencia y Tecnología y el Uso y Explotación de

Patentes y Marcas, expresa también una presunción afirmativa ficta:

Art.- 12.- La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (hoy, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) deberá resolver sobre la procedencia o improcedencia de la inscripción en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, dentro de los noventa días hábiles siguientes a aquél en que se presenten ante el mismo los documentos en que consten los actos, convenios o contratos a que se refiere el artículo segundo. Transcurrido este término sin que hubiera dictado resolución, el acto, convenio o contrato de que se trate deberá inscribirse en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.

NEGATIVA FICTA.

A modo ejemplificativo de resoluciones negativas fictas previstas por el legislador como consecuencia del silencio de la administración en las Leyes Federales, haremos mención al anterior artículo 283 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, hoy abrogada, en el cual se establecía el sentido negativo que se daba al silencio del Ejecutivo Local en los casos en que la Comisión Agraria Mixta le turnara a

éste el dictamen formulado por ella en relación a la dotación de tierras, caso en el cual si el Ejecutivo Local no formulaba su dictamen dentro de un plazo de cinco días, se entendería como desaprobado.

Asimismo, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece expresamente el sentido negativo que deberá darse al silencio de las autoridades fiscales en relación a las instancias o peticiones que se les formulen:

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

II.5.b.3).- EN REGLAMENTOS:

Podemos citar a modo de ejemplo dos supuestos de resoluciones fictas previstas en este tipo de ordenamientos:

Se encuentra previsto en el artículo 20 del Reglamento de la Ley Orgánica de Obras Públicas, el cual fue derogado al igual que el Capítulo II denominado "Del Padrón de Contratistas de Obras Públicas, por el Artículo Segundo del Decreto de 11 de julio de 1991, publicado en el Diario Oficial del 18 del mismo mes y año y expresa:

Art. 20.- Transcurrido el plazo que establece la ley sin que la Secretaría haya resuelto sobre la solicitud de inscripción en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, el interesado podrá participar en concursos y contratos en su especialidad.

Igualmente, el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles establece que transcurrido el plazo que establece el artículo 21 de la ley (actualmente derogado) sin que la Secretaría haya resuelto sobre la solicitud de inscripción en el Padrón de Proveedores, el interesado podrá contratar presentando a la dependencia o

entidad su declaración por escrito señalando que se encuentra en el supuesto a que se refiere este artículo y constancia de la solicitud de inscripción presentada en la Secretaría la que debía contener el sello o acuse o recibo de la misma.

El otro caso de resolución ficta en un reglamento es el que establecía el artículo 7 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, derogado por el Decreto publicado en el Diario Oficial del 18 de noviembre de 1986, el cual regulaba:

Art. 7.- Una vez aprobadas las actas en la sesión siguiente a aquella a la que se refieren, se enviará un tanto a la Secretaría de Hacienda y otro al Banco de México. La comisión, cuando así lo acuerde, podrá someter para su aprobación, en comunicación especial, aquellas de sus resoluciones que no admitan demora en la ejecución. Se entenderán aprobados los puntos sobre los cuales la Secretaría de Hacienda no haga reserva dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que el acta de que se trata haya sido entregada en la Dirección General de Crédito. Lo mismo sucederá respecto de los que hayan sido reservados por la Secretaría; si ésta no comunica su resolución a la Comisión dentro de los treinta días

siguientes a la fecha del oficio que contenga la reserva de que se trate.

Del estudio de los ordenamientos citados se desprende:

Considerando que existe un número casi incalculable de ordenamientos administrativos, son pocos aquellos que establecen como garantía individual la obligación de hacer recaer un acuerdo escrito a toda petición de los particulares, formulada en forma escrita y de manera pacífica y respetuosa, así como de hacer conocer dicho acuerdo al peticionario, tal y como lo establece la Constitución en su artículo octavo Y son todavía menos los que prevén una respuesta ficta como efecto del silencio administrativo.

Los supuestos de silencio administrativo previstos en el Derecho Positivo Mexicano reúnen los cuatro elementos necesarios para su integración como acto: existencia de una instancia de particulares; pidiendo o impugnando una resolución de la administración; actitud omisa de la autoridad a resolver la instancia o petición del particular; transcurso de cierto tiempo previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan y presunción de que existe una

resolución administrativa, la cual puede ser positiva o negativa.

La figura jurídica de la positiva ficta es utilizada por el legislador mexicano para proteger el interés público, confirmar o aprobar los procedimientos realizados ya sea por el Estado o por los particulares en situaciones concretas.

Sin embargo, hemos de señalar la lamentable situación de que a la fecha se hayan derogado diversos ordenamientos que contemplaban resoluciones fictas en el derecho positivo toda vez que al hacerlo se ha dado un paso atrás en el hecho de dar certidumbre jurídica a los particulares, de conformidad con la garantía individual consagrada en el artículo octavo constitucional, privando de manera informal la vida, libertad, propiedades y derechos de los particulares al no preveer los medios eficaces de impugnación ordinarios que debería tener el particular ante los tribunales previamente establecidos, pues es precisamente en aras a la protección de las garantías individuales que surge la figura de las resoluciones fictas. Dependiendo del particular la facultad de decidir que tiene por derecho, pudiendo o no considerar negada o concedida en su caso, la petición.

Cabe mencionar también que la figura de la negativa ficta antes que limitar las garantías individuales de los particulares, viene a ampliar estos derechos mínimos a través de ordenamientos secundarios que conceden un derecho adicional y por lo tanto válido de ser, además un derecho opcional que opera solo cuando sus efectos proporcionan un mayor beneficio que el establecido en nuestro artículo octavo constitucional, por lo que no puede considerarse su regulación como inconstitucional.

En resumen diríamos que las resoluciones fictas, y en particular la negativa ficta, es una figura jurídica que antes que infringir el artículo octavo constitucional lo complementa y añade un mecanismo más expedito de hacer efectivo dicho derecho en la práctica, por lo que debiéramos considerar su regulación en diversas materias en lo futuro.

CAPITULO III.

LA NEGATIVA FICTA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El epíteto "administrativo" utilizado para este procedimiento, hace referencia a dos tipos de procesos: El proceso administrativo y el proceso contencioso administrativo que a continuación analizaremos.

III.1.- EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

El proceso administrativo es aquel que tiene por objeto la estructuración de una manifestación de voluntad que conduce a la producción del acto administrativo y se surte ante funcionarios que pertenecen a la administración activa.

Este proceso consta de tres etapas a saber:

En la primera etapa del proceso, las autoridades administrativas toman o preparan las decisiones ejecutorias, comprenden una serie de formalidades, ritualidades y otros actos intermedios propios de la estructuración de la decisión administrativa, los cuales dan al autor del propio acto la ilustración en formas innecesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la

resolución que se dicta se apega a las normas legales; así como a su posterior exteriorización, con el fin de producir los efectos a que la administración quiere llegar. Esta etapa se conoce como la "actualización administrativa".

En la segunda etapa, conocida como de la "vía administrativa", la administración vuelve sobre sus actos con el fin de revisarlos. Comprende procedimientos garantés a seguirse en los eventos en que los afectados con el proceder de la actividad administrativa interpongan ante la misma, los medios de impugnación legalmente conocidos con la finalidad de que ésta los aclare, modifique o revoque.

A esta etapa del proceso corresponde la interposición de instancias o recursos administrativos.

Gabino Fraga define al recurso administrativo como "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo". (82)

(82) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 435.

Los elementos característicos del recurso administrativo se pueden clasificar como sigue:

a).- Existencia de una resolución administrativa expresa o presunta que afecte un derecho o interés legítimo del particular recurrente.

b).- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse. Esa autoridad puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior o un órgano especial distinta de las anteriores.

c).- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

d).- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

e).- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

f).- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Para su estudio en el presente trabajo pudiera clasificarlos de acuerdo a los siguientes dos criterios:

a).- Según la autoridad que revisa, puede clasificárseles en recursos gratuitos o jerárquicos, siendo:

- Recursos gratuitos los que tramitan ante la misma autoridad que emitió la resolución, respecto de la cual quiere obtener su modificación o anulación.

- Recursos jerárquicos, los que se tramitan ante una autoridad superior a aquella que emitió el acto impugnado.

b).- Según la opción y obligatoriedad que tenga el particular de agotarlos, los mismos pueden clasificarse en:

- Recursos obligatorios, "aquellos que es menester para el particular agotarlos antes de acudir a una instancia posterior".⁽⁸³⁾

- Recursos optativos, aquellos que no es menester agotarlos previamente al juicio contencioso administrativo quedando al albedrío del particular el intentar la vía administrativa o la contenciosa.

(83) SANTOFIMIO, Jaime Orlando, Op. Cit. p. 116.

La decisión que se tome en la vía administrativa será tomada por la autoridad administrativa la cual opera bajo el sistema identificado de "justicia retenida" en virtud de que su trámite y resolución están confiados a los propios órganos emisores o bien otros ubicados en la misma esfera; que revisan los actos de la propia administración. Esta decisión, sin embargo, que pudiera equiparse a una decisión judicial no lo es, ya que en ellos no existe una verdadera controversia y quien los decide tampoco tiene el carácter de imparcial que debe tener un juzgador en un verdadero proceso jurisdiccional.

La tercera etapa del proceso es la de "ejecución" de la resolución, en la cual la administración pública ejecuta por sí los actos por ella dictados. El acto administrativo perfecto produce sus efectos a partir de que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea conocido, sin embargo, puede ocurrir, y esto principalmente cuando se trata de actos que ponen a los particulares alguna obligación o de actos de la administración que puedan afectar la esfera jurídica de los mismos titulares, que el acto no sea voluntariamente obedecido, caso en el cual a falta de impugnación por el particular se admite que la administración

esté capacitada para proceder en forma directa a la ejecución de sus propias resoluciones, las cuales gozan de la presunción de legitimidad siempre que hayan sido dictadas por autoridad competente.

La facultad de la administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro poder, encuentra su origen y fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución, ya que en ella se otorga al Ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos, es natural que se entienda que el propio poder es competente para imponer el cumplimiento de los mismos.

En relación a la regulación del procedimiento administrativo, éste tiene una gran importancia cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. En estos casos el derecho positivo ha adoptado tres posiciones: o no ha regulado ningún procedimiento; se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial o ha organizado un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial.

En México, la posición adoptada por nuestro régimen legal, es la que consiste en organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse. Esta posición es acertada en virtud de los objetivos especiales a los que está encaminada la actividad administrativa. Sin embargo, como lo expresamos anteriormente, sería conveniente la existencia de ordenamiento general, que sin excluir algunos procedimientos especiales sirva también como legislación supletoria en materia de personalidad, de notificaciones, forma de computar los términos legales, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación, silencio administrativo y resoluciones en materia administrativa, dejando esta propuesta para un posterior análisis, ya que la misma excede los límites del presente trabajo.

III.2.- LA NEGATIVA FICTA Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO

El desarrollo del proceso administrativo en los eventos de iniciación en ejercicio del Derecho de Petición se fundamenta en el artículo octavo Constitucional, que reconoce la siguiente garantía de libertad de acción: los funcionarios y empleados públicos deberán respetar el ejercicio del derecho de petición siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, debiendo a su vez recaer a toda

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

A través de este derecho se impone a los funcionarios la obligación de contestar dichas peticiones en breve término, sin que importe el sentido de la resolución.

Ahora bien, suponiendo que la autoridad administrativa no contestara la petición o instancia formulada por el particular, el remedio inmediato sería recurrir al juicio de amparo a efecto de que la autoridad jurisdiccional competente ordene a la autoridad administrativa cumplir con su obligación de dar respuesta únicamente, con lo cual no se paralizaría el proceso administrativo, toda vez que la autoridad administrativa quedaría obligada a dar respuesta afirmativa o negativa al particular, en relación a su petición. Sin embargo, como ya se comentó anteriormente, dicho juicio es muy tardado y va en contra de varios principios del proceso.

En base a lo anterior, nosotros consideramos que cuando el legislador preve una negativa ficta en la ley, lo hace tomando en cuenta los efectos negativos del silencio

administrativo en el proceso, así como los efectos benéficos de este tipo de resoluciones.

Como una forma de corroborar la afirmación anterior haremos un breve análisis de los principales principios procesales así como de su relación con la negativa ficta:

III.2.a).- PRINCIPIO DE ECONOMIA PROCESAL.

El principio de economía se proyecta tanto a los ámbitos temporales y pecuniarios, como al ámbito material de la actividad administrativa. Tiene como fin agilizar las decisiones, así como que las actuaciones se cumplan en el menor tiempo y con el menor de los gastos. "Según este principio, el proceso ha de desarrollarse con la mayor economía de tiempo, energía y de costo, de acuerdo con las circunstancias del caso".⁽⁸⁴⁾

Al prever el legislador la configuración de una negativa ficta, el objetivo buscado es precisamente el proveer al administrado de un requisito de procedibilidad de la acción procesal, ya que después de transcurrido el breve término fijado en la ley, el administrado podrá actuar en contra de dicha resolución, de tal forma que el plazo

(84) PALLARES, Eduardo, Op. Cit. p. 625.

previsto en la ley para iniciar el proceso administrativo, sea un plazo breve y no indeterminado como el que sería en el caso del simple silencio administrativo.

III.2.b).- PRINCIPIO DE CELERIDAD.

Se pretende que el procedimiento sea más dinámico, para lo cual se busca acabar con aquellas prácticas que perturban su libre marcha. La celeridad procesal implica por lo tanto, que el funcionario dé cumplimiento a sus obligaciones procesal-administrativas en el menor tiempo posible.

Si el funcionario incumple con su obligación de contestar, tal negligencia no debe causar sus efectos negativos en el administrado, por ello consideramos que el legislador prevee tal situación y suple la omisión con una presunción, la autoridad ha actuado emitiendo una resolución negativa a los intereses del particular (al menos para efectos procesales), de tal forma que no se suspenda la marcha del proceso administrativo, mediante el inicio del proceso contencioso cuya finalidad será impugnar la nulidad de la resolución negativa ficta.

Al respecto comenta el maestro Fraga: Es la negativa ficta una medida adecuada para evitar la "dilación o paralización del procedimiento, fijando para ello plazos breves obligatorios para que la autoridad dé cumplimiento a sus obligaciones y en caso de no hacerlo fijar cuál será la responsabilidad de los funcionarios y empleados que no obedezcan dichos plazos y las medidas para reclamar la negligencia y responsabilidad consiguientes" (85), agregando a esta idea que la finalidad de la configuración de la negativa ficta no es en sí la de fincar una responsabilidad al funcionario público, sino lograr la celeridad en la obtención de una respuesta, que en el caso de la impugnación de una negativa ficta se obtiene mediante la resolución de declaración de nulidad de la misma, e incluso mediante el recurso de queja, en el caso de que la autoridad administrativa sea renuente a ejecutar la resolución de nulidad.

De igual forma el maestro Fraga afirma en forma decisiva: "sin duda la medida más importante pues y debe adoptarse es la de establecer que el transcurso de un término sin que la autoridad resuelva, determine presuntivamente que se considere resuelto el asunto en sentido positivo o en

(85) FRAGA, Gabino, Cp. Cit. p. 260.

sentido negativo, es decir, deberá aplicarse la teoría sobre el silencio de la administración".⁽⁸⁶⁾

III.2.c).- PRINCIPIO DE EFICACIA PROCESAL.

Se pretende a través de los procedimientos establecidos que se logren los fines perseguidos, para lo cual, las autoridades deben remover de oficio los obstáculos puramente formales, evitando así llegar a decisiones inhibitorias. Se busca sanear en la vía administrativa los vicios del procedimiento que se advierten durante la actuación, esto a petición del interesado.

En relación a este elemento, cabe tan sólo decir que la conclusión de todo proceso administrativo tendrá que ser el acto o resolución administrativa expresa o presunta, en caso de silencio de la administración; es por ello que la existencia de la resolución negativa ficta cobra una importancia relevante, pues dictada la resolución en forma presunta se abre una puerta eficaz para recurrir administrativa o judicialmente dicha resolución, ya por la vía administrativa o la vía contenciosa administrativa, sin necesidad, como ya expresamos anteriormente de interponer un juicio de amparo por violación al artículo octavo

(86) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 260.

Constitucional, entorpeciendo la libre marcha del proceso administrativo.

III.2.d).- PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.

Tiene como fin garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación, motivo por el cual, las autoridades no deben dar preferencia a persona alguna.

Con relación a este principio, diremos que si bien la negativa ficta opera en beneficio de los administrados, lo hace en forma general y solo para efectos procesales, pues como vimos anteriormente, uno de los elementos del silencio administrativo como acto es precisamente la presunción, como efecto jurídico de éste, de que existe una resolución administrativa, la cual debe ser en sentido contrario a lo pedido en las instancias o en su caso favorable. Como afirma Manuel María Díez: "el problema de la interpretación del silencio surge con referencia al interés de un particular que se concreta en una reclamación destinada a obtener una manifestación volitiva de parte de la autoridad administrativa", ⁽⁸⁷⁾ por lo que al respecto también debemos concluir que el interés jurídico de la autoridad en el caso

(87) DIEZ, Manuel María, EL ACTO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, Tipográfica, p. 156.

de que presuntamente se configure una resolución ficta quedará protegido toda vez que ésta deberá interpretarse en el sentido de que no satisface el interés reclamado por el particular, por lo que al impugnarla dará oportunidad de que la autoridad conteste la demanda como lo estime pertinente, dejándose a salvo sus derechos en el proceso jurisdiccional en el supuesto de que su respuesta haya sido oportuna.

III.2.e).- PRINCIPIO DE CERTIDUMBRE.

Consideramos que es este el principio de mayor importancia en relación a las razones que tuvo el legislador para prever una resolución negativa ficta en la ley.

"La certidumbre es un principio que se refiere a la certeza que debe tener el administrado en relación a su situación jurídica".⁽⁸⁸⁾

Fue la negativa ficta, por tanto, una fórmula práctica de dar certidumbre jurídica a los administrados frente a la inactividad de la administración. A través de resolución ficta el administrado se ve autorizado por la ley a presumir cuál fue la manifestación concreta de voluntad de la administración con respecto a su petición o instancia; y

(88) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, T. II, Op. Cit. p. 223.

de esta forma conocer cuál es su situación jurídica con respecto a esta resolución, para así poder proceder de acuerdo a sus intereses, ya en la vía administrativa, contenciosa administrativa o bien en la vía judicial.

III.2.f).- PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.

Consiste en la exteriorización debida de las decisiones administrativas para que surtan los efectos jurídicos esperados. Haciendo la aclaración de que exteriorización en este caso se refiere a la forma en que la voluntad debe exteriorizarse y como ya dijimos anteriormente, en relación a la forma en el acto, ésta se da en la manera en que la ley dice que el silencio debe configurarse, es decir, por el transcurso del tiempo que la misma establece. Y si bien cabría alegarse que la forma de las respuestas fictas, violan los requisitos que exige nuestra Constitución, hemos de recordar que esta ficción es en favor de los particulares, quienes tienen la elección de considerar la respuesta a su petición como ficta, o bien no hacerlo, quedando en este último caso posibilitado para interponer el juicio de amparo por violación al multicitado artículo octavo de nuestra Carta Magna, sin perjuicio de las garantías constitucionales.

III.2.g).- PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN.

Se refiere al momento posterior a aquél de la formación de la decisión administrativa, permitiendo a los interesados utilizar los medios de impugnación primeramente administrativos y posteriormente jurisdiccionales, por lo que se encuentra íntimamente ligado al principio de definitividad que se analizara en este mismo estudio.

Del principio expresado en este inciso cabe concluir que, si algo permite la configuración de una resolución negativa ficta, es precisamente el darle al peticionario la facultad del ejercicio de la acción ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso administrativo para que éste a su vez dirima la controversia, o bien ante la misma autoridad administrativa para que interponga los recursos administrativos procedentes.

En relación a este principio, el maestro Gabino Fraga nos dice: "en efecto, la situación de un particular que ha formulado una solicitud para que se dicte en su favor en acto administrativo, o que ha interpuesto un recurso administrativo contra un acto que lo afecta, quedaría al arbitrio de las autoridades si éstas se abstuvieran de resolver instancias que les fueran dirigidas, pues como el

particular no puede recurrir, administrativa o judicialmente mientras no haya un acto que niegue expresamente lo solicitado, prolongada la abstención se nulificarían prácticamente los derechos que las leyes le otorgan".⁽⁸⁹⁾

Por lo que puede concluirse que la resolución negativa ficta posibilita, a través de su configuración, el que este principio sea una realidad en la ley, en virtud de que al producirse la definitividad de este tipo de resoluciones es dable al particular impugnarlas ante el órgano jurisdiccional competente.

III.2.h).- PRINCIPIO DE LEGALIDAD:

El principio de legalidad es la característica propia y necesaria del orden jurídico, el cual establece que la conducta de los hombres en sociedad -como particulares o como órganos del estado- debe ser conforme lo prescriben las normas jurídicas.

En el caso de las autoridades, este principio niega la posibilidad de que el Estado pueda cometer actos antijurídicos en relación con los particulares, tal y como lo consagra el artículo 16 de nuestra Constitución, que dice:

(89) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 278.

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. La doctrina entiende que la Garantía de Legalidad se encuentra básicamente en la fundamentación y motivación del acto de molestia, que obliga a la persona encargada del órgano del Estado a mostrar al particular la legalidad del acto que va a ejecutar, a riesgo, si lo ejecuta sin mostrarlo, de que su acto sea declarado nulo conforme a los procedimientos establecidos para el caso. (90)

"El principio de legalidad demanda la sujeción, en este caso de la autoridad administrativa al derecho en vigor, en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por ellas debe tener su apoyo estricto en una norma legal en sentido material, la que a su vez debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo estado de derecho en sentido técnico". (91) "Y al mismo tiempo, la más

(90) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, T. VI, Op. Cit., p.p. 18 y 19.

(91) IDEM. T. VII, p.p. 216 y 217.

importante columna sobre la que se asienta el total edificio del derecho administrativo".⁽⁹²⁾

Este principio proclama la exigencia de que la actuación administrativa se someta a las normas legales y puede decirse que expresa la cualidad de la actividad administrativa que es conforme a la ley. Así la sumisión de la administración a los dictados de la ley no es sino la expresión más patente de la existencia del derecho administrativo, "este principio señala la competencia de los órganos administrativos y al expresar la conformidad de la actuación administrativa a la ley, existe regularidad jurídica de la administración".⁽⁹³⁾

"El principio de legalidad indica que la administración no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición anterior, la que debe tener características de abstracción, generalidad, impersonalidad, permanencia, etc., atributos del acto legislativo al que está sujeta la actividad administrativa conforme al postulado político mediante el cual el poder detiene al poder y también

(92) OLIVERA DEL TORO, Jorge, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1928, p. 121.

(93) ÍBIDEM.

sus trabajos y labores que están previamente determinados".⁽⁹⁴⁾ Así, existe sometimiento a la norma legal y también a la determinación de los trabajos a realizar.

El principio de legalidad implica a su vez legitimidad y oportunidad en el cumplimiento de la ley por lo que se dice que el órgano administrativo debe apreciar si existen las circunstancias fácticas y oportunas para la realización del acto.

La violación al principio de legalidad implica ilicitud o ilegalidad, en resumen, arbitrariedad.

"Serra Rojas establece que en tales casos el funcionario considera la ley indebidamente por los siguientes motivos: 1).- No la toma en cuenta; 2).- Señala una indebida interpretación; 3).- La aplica en exceso; 4).- Reduce el campo de su aplicación y 5).- Aplica otra ley más no la indicada para el caso".⁽⁹⁵⁾

"El principio de legalidad genera seguridad jurídica para los administrados, protegiéndolos en contra de las arbitrariedades a que estarían expuestos si la administración

(94) OLIVERA DEL IDRO, Jorge, Op. Cit. p. 123.

(95) IDEM. p. 124.

no estuviera ligada a normas jurídicas y a la vez produce firmeza en la actuación administrativa que deberá ser conforme a los dictados de la ley, traduciéndose por tanto en una actuación coherente."⁽⁹⁶⁾

En consecuencia, el principio de legalidad también presupone la existencia de medios de defensa y respeto a las garantías que tiene el gobernado en el caso de violación a este principio por parte de las autoridades, así como la existencia de órganos jurisdiccionales que juzguen sobre la legalidad de los actos administrativos, de manera que los actos violatorios a una norma jurídica sea susceptible de ser impugnados jurídicamente a través de medios, juicios, procesos o recursos que en todo Estado de derecho deben existir a fin de restablecer el estado de legalidad.

III.2.i).- PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

El principio de definitividad implica la existencia de resoluciones dictadas por la autoridad que han puesto fin al procedimiento administrativo y no admiten recurso administrativo, o bien la interposición de éste es de carácter optativo, por lo que en consecuencia es la resolución el producto final de la manifestación de la

(96) OLIVERA DEL TORO, Jorge, Op. Cit. p. 124.

autoridad. En esta tesitura para promover el juicio contencioso administrativo es menester que el afectado ejerza previamente las acciones de impugnación previstas en las leyes especiales que regulan los diferentes actos administrativos, relativos a las materias sobre las que versa la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, salvo que su ejercicio sea optativo; es decir que la ley relativa establezca la libertad del afectado para escoger la vía que va a ejercer: administrativa o contenciosa.

Para ser susceptible de impugnación el acto o resolución administrativa expresa o presunta en el caso del silencio de la autoridad respectiva ante los tribunales administrativos o comunes, deberán de participar del carácter de definitividad de dicho acto o resolución, el cual consiste en la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

Este término se utiliza fundamentalmente en el juicio de amparo y en el derecho procesal administrativo. En el juicio de amparo se habla de principio de definitividad como un requisito de procedibilidad de la pretensión, según el cual, para impugnar un acto de autoridad por vía de amparo, deben de agotarse previamente todos los recursos ordinarios que la ley que regule el acto reclamado, prevee. Igualmente

para el caso de impugnación de actos administrativos o de resoluciones presuntivas ante los tribunales contenciosos administrativos, el principio de definitividad opera como un requisito de procedibilidad de la pretensión, debiendo agotarse previamente todos los recursos ordinarios que la ley de la materia contemple en relación a dichos actos.

En relación a este principio cabe mencionar que en el caso de las resoluciones negativas fictas, el particular tiene la opción de impugnarla de dos maneras: la primera, a través del juicio de amparo por violación directa a la garantía del derecho de petición en los términos del artículo octavo Constitucional, sin que esto implique la impugnación en cuanto a la legalidad de los actos de la administración. Asimismo, puede optar por el juicio ante los tribunales contenciosos administrativos competentes, para efecto de impugnar la legalidad de sus resoluciones.

Al respecto existen las tesis relevantes de Jurisprudencia pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO UNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION.- En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho

juicio los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y con base en ambas esta Suprema Corte en su Jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituiría significaría dejar al quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación), le impediría hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste, no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero no hay razón para pretender que por el hecho de que, en la demanda de garantías se aduzca al lado de violaciones de garantías de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarios, violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el recurso ordinario, puesto que mediante éste cuya interposición priva de definitividad del acto recurrido el afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de garantía de audiencia, no es obligatorio para el afectado hacer valer recurso alguno. El quejoso debe pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales, no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario impondría

el arbitrio del quejoso, quien, por el sólo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna podría optar por acudir directamente al Juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca.⁽⁹⁷⁾

Amparo en revisión 2501/78.- Inmobiliaria Homero 1818, S.A.- 7 de febrero de 1980.- Unanimitad de 4 votos.- Ponente: Jorge Iñárritu.
2a. Sala, Séptima Época, Volumen Semestral 133-138, Tercera parte, pág. 85.

Tesis que han sentado precedentes:

Amparo en revisión 466/78.- Emilio Martínez Martínez.- 4 de abril de 1979.- 5 votos.- Ponente: Arturo Serrano Robles.
2a. Sala, Séptima Época, Volumen Semestral 121-126, Tercera Parte, pág. 66.
Amparo en revisión 1077/78.- Tostadores y Molinos de Café Combate, S.A.- 9 de noviembre de 1978.- 5 votos.- Ponente: Arturo Serrano Robles.
2a. Sala, Séptima Época, Volumen Semestral 115-120, Tercera Parte, pág. 79.

PETICION, DERECHO DE.- La autoridad responsable estuvo obligada a proveer, mediante acuerdo escrito, la petición de la quejosa, sin que sea obstáculo para ello el hecho que aquélla irroca en sus agravios de que, por el decurso de noventa días, su abstención debió entenderse como una negativa ficta, la que pudo ser combatida previamente al amparo, mediante el Juicio fiscal de nulidad; porque dados los términos en que está concebido el artículo octavo de la Constitución Federal, es claro que dicha quejosa no tuvo por qué aguardar a que se configurara esa resolución ficta, y a que por no ser ésta un acuerdo escrito, así como por emerger sólo con el transcurso de un largo lapso, evidentemente no es el acuerdo que puede satisfacer el derecho de petición.⁽⁹⁸⁾

Sexta Época, Tercera Parte: Vol. I, pág. 49. A.R. 372/1957. Empacadora de Santa Clara, S.A. 5 votos.

(97) JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, ACTUALIZACION VII ADMINISTRATIVA, C. Ct., Tesis 1085, p. 127.

(98) IDEM, Tesis 591, p. 337.

Concluyendo pues, de los conceptos a que se ha hecho mención, la negativa ficta establecida en la ley como un acto jurídico produce un estado de seguridad jurídica para los administrados, quienes ante la omisión de las autoridades y la respectiva configuración y existencia de una resolución administrativa, con carácter de definitiva, tendrán el derecho de impugnar ésta ante los tribunales administrativos, quienes a su vez deberán tener competencia para conocer de este tipo de resoluciones, ya que la competencia sólo puede darse mediante disposición expresa establecida en ley.

III.3.- EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

En virtud de que la administración pública puede incurrir en errores u omisiones en perjuicio de los derechos, bienes o intereses legítimos de los particulares, es lógico que deban existir medios de defensa por los cuales estas lesiones puedan ser superadas, para juzgar sobre la legalidad de los actos administrativos actúan los tribunales, sean éstos administrativos o judiciales, y así evitar la afectación de los derechos de los gobernados.

Así pues, el juicio contencioso administrativo hace alusión a un punto esencial del derecho administrativo: la

justicia administrativa, la cual se integra por los medios jurisdiccionales existentes para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho.

Por lo tanto, debemos entender por función jurisdiccional aquella "manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de un órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial".⁽⁹⁹⁾

En relación a la jurisdicción administrativa específicamente, diremos que es aquella jurisdicción referente a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales administrativos o bien judiciales. Se define la jurisdicción ordinaria en dos aspectos fundamentales: El primero, en razón de la naturaleza de la contienda en cuanto solo pueden ser partes en el litigio el particular afectado por un acto administrativo y la autoridad que lo emitió; el segundo, respecto a la apreciación y juzgamiento de la contienda, toda vez que en este sentido el tribunal es sólo un órgano revisor del acto administrativo y por lo tanto, la contienda deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia de

(99) LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. p. 15.

tal acto y no otros distintos de aquellos dictados en la vía gubernativa con el fin de confirmarlos, revocarlos, anularlos o modificarlos.

Como consecuencia de la materia establecida para esta jurisdicción, es decir, los actos administrativos se le ha denominado jurisdicción contencioso administrativa.

El contencioso administrativo constituye, dada su naturaleza, un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, pues representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos o intereses cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.

El término contencioso en el derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargado de resolver los litigios o controversias entabladas entre los particulares y la administración.

En este orden de ideas, podemos decir que el proceso contencioso administrativo, desde el punto de vista formal es aquel que se lleva a cabo ante jueces de la rama jurisdiccional del poder público, ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo que se rige por normas y principios

reguladores del procedimiento a seguir ante los tribunales jurisdiccionales especializados, para resolver las diferencias, controversias y litigios suscitados entre la administración pública y sus contradictores.

De lo anterior inferimos: a) jurisdicción y b) el proceso relativo a dicha jurisdicción que en el proceso intervienen un órgano jurisdiccional y dos partes:

El órgano jurisdiccional en el proceso debe tener competencia jurisdiccional en materia administrativa, es decir, competencia para conocer de las demandas fundadas en derecho administrativo para su satisfacción. El juez administrativo no es un órgano de la administración activa y por lo tanto tiene justicia delegada, o bien jurisdicción retenida, la cual significa que debiera tener en el primero de los casos, completa independencia para dictar sus fallos, sin dejar por esta razón de ser ajenos a la estructura interna de la administración pública, o bien en el segundo supuesto, poseer cierta independencia funcional, pues sus resoluciones requerirán la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

Las partes en el proceso contencioso administrativo son dos: el particular que formula una pretensión, objeto del

proceso. Y la autoridad administrativa contra la cual se formula dicha pretensión.

La capacidad para ser parte en el proceso equivale a la aptitud de figurar como titular de derechos y obligaciones de carácter procesal.

La legitimación, es la aptitud de ser parte en un proceso concreto y constituye un requisito procesal sin el cual no procede la pretensión.

En cuanto al objeto del proceso contencioso administrativo, éste se traduce en la satisfacción de las pretensiones procesales que se deduzcan frente a la administración pública, a través de la confirmación, revocación, anulación o modificación dictados a través de la resolución.

La pretensión procesal administrativa obedece a requisitos que se refieren a los sujetos, objeto y a la actividad.

De acuerdo con la regla de la "decisión previa" vigente en el proceso contencioso administrativo francés, que consiste en que no puede promoverse un recurso ante el juez

administrativo si no existe una decisión previa de la administración contraria a la pretensión del promovente, sólo será admisible la pretensión procesal si existe un acto administrativo a la presunción derivada del silencio administrativo.

Sólo existiendo el objeto procesal se podrá dar inicio al proceso contencioso a través de la demanda que presente el administrado ante el órgano jurisdiccional administrativamente competente.

III.4.- LA NEGATIVA FICTA Y EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La figura de la resolución negativa ficta adquiere una importancia relevante dentro de este proceso, pues si consideramos lo dicho en el inciso anterior, sólo existiendo un acto administrativo o la presunción derivada del silencio administrativo será admisible una pretensión procesal de carácter administrativo, si la ley calla en cuanto al significado de dicho silencio no será admitida la demanda y el particular quedará en una situación de incertidumbre jurídica, a la espera de un acto que defina su situación jurídica, quedando nulificados prácticamente sus derechos.

La situación del particular cambia, si la ley presume que el silencio administrativo debe entenderse como una resolución contraria a los intereses del administrado, puesto que al existir una resolución administrativa presunta prevista en la ley, con carácter de definitiva, el particular podrá acudir a los tribunales competentes a deducir sus pretensiones, siendo el juez competente para resolver en cuanto al fondo de la litis.

CAPITULO IV.

NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

IV.1.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION COMO TRIBUNAL COMPETENTE PARA CONOCER DE NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

El Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con el artículo primero de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece y de acuerdo a su artículo segundo se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales con nueve magistrados la primera y tres cada una de las segundas.

La Sala Superior tiene competencia de acuerdo al artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para: "I.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación; II.- Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación; III.- 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; IV.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos; V.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales; y VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes".⁽¹⁰⁰⁾

De igual forma señala la ley antes mencionada que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas:

Artículo 23:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado;

III.- Las que impongan multas por infracción a normas administrativas federales;

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal a que se refieren las anteriores;

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales de miembros del ejército, fuerza aérea y armada nacional;

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al ISSSTE;

VII.- Las que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada;

VIII.- Las que constituyan responsabilidades, por actos no delictuosos contra funcionarios o empleados de la federación; y,

IX.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

Para los efectos del precepto anterior, se considerarán definitivas las resoluciones cuando no admitan

recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado.

Precisando lo anterior, hacemos notar que no existe el carácter de resolución ficta en forma expresa dentro de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, más sin embargo, su conocimiento se encuentra dentro de su competencia toda vez que las resoluciones negativas fictas encuadran dentro del concepto de resoluciones definitivas, de conformidad con lo establecido en los artículos 37 y 131 del Código Fiscal, a los cuales se hará referencia más adelante, toda vez que en ellos se autoriza al interesado petionario a considerar que la autoridad ha resuelto en forma negativa su instancia o petición.

Al hablar del Tribunal Fiscal de la Federación el Maestro Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, nos dice que "el contencioso que conoce el tribunal se ha estructurado dentro de los lineamientos de un proceso subjetivo de legalidad, ya que la reclamación del particular que promueve el juicio sólo es procedente si constituye el derecho a la legalidad que es un derecho subjetivo, lo cual se encuentra sancionado en el mismo Código Fiscal, que en su artículo 190 declara que es improcedente el juicio ante el

Tribunal Fiscal: "fracción I": contra resoluciones o actos que no afecten los intereses jurídicos del actor; II...". (101)

El procedimiento para tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no con los de un recurso, ya que el mismo es un proceso totalmente independiente de aquel que se lleva a cabo ante las autoridades administrativas, ya que esta instancia marca el momento en que se inicia el procedimiento contencioso fiscal.

Este procedimiento que forma un título especial del Código Fiscal separado de la Ley Orgánica del Tribunal sobre la materia, se inicia con la demanda de nulidad, que deberá ser presentada, salvo casos determinados, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la resolución impugnada o en el plazo de cinco años cuando la autoridad fiscal pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, excepto cuando dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo en que la nulidad puede demandarse en cualquier época sin exceder de cinco años. (artículo 207 del Código Fiscal).

(101) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 462.

La contestación de la demanda debe producirse dentro del término de cinco días y la audiencia del juicio se fijará dentro de un plazo que no exceda de cuarenta y cinco días. (artículo 212 del Código Fiscal).

El magistrado instructor declarará cerrada la instrucción diez días después de la contestación de la demanda, cuando se hayan desahogado las pruebas y resueltos los incidentes, pudiendo las partes presentar alegatos dentro de los cinco días siguientes al acuerdo que declare cerrada la instrucción. (artículo 235 del Código Fiscal).

Las facultades que la ley otorga al Tribunal Fiscal respecto de los casos de su competencia, son las que corresponden al tipo del contencioso de anulación, ya que como la misma exposición de los motivos del Código Fiscal anterior al vigente nos habla de: "será el acto, y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de conocer la legalidad o 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".⁽¹⁰²⁾

Asimismo, en el Título Cuarto dedicado al Procedimiento Contencioso, se fijan como causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: la incompetencia del funcionario que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado; la omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes; vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas, o dejó de aplicar las debidas; y cuando dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. (artículo 238 del Código Fiscal).

Según el artículo 239 del Código Fiscal, la sentencia definitiva podrá:

- I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada;

(102) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 464.

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

En relación a la sentencia, ya sea que esta sea para efectos de declarar la simple anulación o validez del acto según corresponda, o bien de condena, se dice que el Tribunal Fiscal se clasifica en algunos casos como un tribunal de simple anulación, y en otras, cuando la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles o militares en que se condena a que se otorgue al actor una pensión, se considera al Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal de plena jurisdicción.

Si la sentencia obliga a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo señalado por el artículo 67 de este mismo ordenamiento.

Respecto a la ejecución de las sentencias dictadas por el tribunal, es de resaltarse que el tribunal no está dotado de competencia para conocer de mandamientos dirigidos

a obtener la ejecución de sus fallos, salvo en los casos de impugnación a la resistencia de la autoridad a través de la queja por incumplimiento de sentencia firme, regulada en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación que "procede por una sola vez ante la Sala Regional dentro de los quince días siguientes a que surte efectos la notificación del acto o resolución que la provoca, cuando la autoridad demandada repite indebidamente el acto o resolución anulado, o cuando se cumplimenta en exceso o defecto una sentencia. En este caso, la Sala del conocimiento pedirá un informe a la autoridad responsable y dictará su resolución que podrá: anular el acto o resolución repetida; dejar sin efectos el acto o resolución con el que cumplimenta con exceso o defecto; declarar infundada la queja. También podrá imponer multas al responsable, amonestar al funcionario y comunicarlo a su superior".⁽¹⁰³⁾

De lo contrario sólo restaría al particular combatir la resistencia de la autoridad a través de los medios ordinarios, principalmente promoviendo el juicio de amparo indirecto.

(103) LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit. p.p. 222 y 223.

IV.2.- ARTICULOS QUE REGULAN LA CONFIGURACION DE LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

Los artículos que se refieren a la configuración de la negativa ficta en el Código Fiscal Federal, son el 37 y 131 de esta ley, que a la letra dicen:

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

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

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

IV.3.- ELEMENTOS DE LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

Desglosando los artículos citados podemos sintetizar sus elementos en:

- Una instancia o petición formulada a las autoridades fiscales (Art. 37 C.F.F.); o bien un recurso interpuesto (Art. 131 C.F.F.); actitud pasiva de la autoridad, consistente en el incumplimiento a su obligación de contestar lo solicitado (Art. 37 C.F.F.); o bien el silencio de la autoridad será resultado del incumplimiento de la misma a su obligación de dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses (Art. 131 C.F.F.); transcurso de cierto tiempo que en ambos casos, -es decir conforme al los artículos 337 y 131 del Código Fiscal Federal- es de cuatro meses; presunción, que consiste en considerar que la autoridad contestó negativamente (Art. 37 C.F.F.); o bien, considerar que se ha confirmado el acto impugnado como consecuencia del silencio de la autoridad; la opción del administrado que conforme al artículo 37 del

Código Fiscal de la Federación será de interponer un medio de defensa, el cual deberá presentarse después de transcurridos los cuatro meses y antes de que conteste la autoridad, o bien, de esperar a que ésta se dicte; conforme al artículo 131 del Código Fiscal de la Federación la opción del recurrente consistirá en la posibilidad de impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado ejerciendo los medios de defensa conducentes o esperar a que la contestación se de en forma expresa.

IV.4.- ANALISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA NEGATIVA FICTA.

IV.4.a).- PRIMER ELEMENTO: EXISTENCIA DE UNA INSTANCIA DE PARTICULARES.

En relación a este primer elemento cabe decir que las instancias o peticiones deben reunir los requisitos que establece la Constitución así como el Código Fiscal de la Federación.

Los requisitos constitucionales ya comentados son: que la petición sea formulada por escrito y de forma pacífica y respetuosa, según se desprende del artículo octavo de este

Documento Fundamental, los cuales son aplicables tanto a las instancias o peticiones como a los recursos.

Los requisitos legales establecidos en el Código Fiscal de la Federación se establecen en el artículo 18 y, son:

a).- Constar por escrito;

b).- El nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal, manifestando el Registro Federal de Contribuyentes para efectos de fijar la competencia de la autoridad y la clave que le correspondió a dicho registro;

c).- Contener el señalamiento de la autoridad a que se dirige el propósito de la promoción;

d).- A elección del peticionario, puede contener también el domicilio para recibir y oír notificaciones y a las personas autorizadas para tales efectos;

e).- Si existen formas oficiales, el promovente deberá utilizarlas.

Haciendo la aclaración que el mismo artículo 18 prevé la omisión de algún requisito e indica que la autoridad deberá requerir al particular para que subsane dicha omisión en diez días. Por lo que sólo si el particular incumple con los requisitos después de ser requerida se considerará por no presentada la promoción.

Cabe señalar también los requisitos establecidos en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación relativos a las consultas que hagan los particulares y que son los siguientes:

- 1.- Debe ser hecho por el particular en forma individual;
- 2.- Y debe versar sobre una situación real y concreta.

De lo contrario no se configurará la negativa ficta según se desprende de la siguiente tesis del Tribunal Fiscal de la Federación:

NEGATIVA FICTA.- DEBE RECAER SOBRE UNA SITUACION REAL Y CONCRETA. Los recursos deben reunir además de los requisitos establecidos en el artículo octavo constitucional y 18

del Código Fiscal de la Federación, aquellos que indica el artículo 122 del mismo ordenamiento, así como anexar los documentos necesarios que señala el artículo 123. (104)

Revisión No. 974/79.- Resuelta en sesión de 18 de noviembre de 1980, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. Estela del Refugio Ferrer Mac Gregor Polso.

IV.4.b).- SEGUNDO ELEMENTO: ABSTENCION DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A RESOLVER LA INSTANCIA DEL PARTICULAR.

Esta abstención se entiende tanto en sentido material como formal en los siguientes casos:

- Que exista una negativa de la autoridad administrativa a resolver una instancia, recurso o petición, transcurrido el plazo de cuatro meses que señala el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, para la resolución de dichas instancias o peticiones.

- Que exista una resolución favorable o negativa expresa, pero que no ha sido notificada debidamente al particular al momento de interponer la demanda o medio de defensa.

- Que existan tan solo acuerdos de trámite dictados por la autoridad administrativa, o bien diligencias diversas, (bien o mal notificadas) pero que no resuelvan en definitiva la petición del particular.

- Que exista una resolución, pero que no sea congruente con lo solicitado y por lo tanto no resuelva en definitiva.

Al respecto, existe la siguiente Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación:

NEGATIVA FICTA.- CASOS EN QUE SE CONFIGURA.- Existen tres sistemas desde el punto de vista doctrinario para que se configure la negativa ficta: a).- En el primero se requiere que el particular acuda ante la autoridad en dos ocasiones en solicitud de respuesta, reiterando su petición y será a partir de la última promoción que se empiece a contar el término de dicha negativa. b).- En el segundo, el plazo empieza a computarse después de que el expediente ha quedado integrado. c).- Y por último, el tercer sistema se puede enunciar en el sentido de que si no se da respuesta dentro del término que fija la ley, sin tomar en cuenta la tramitación que debe seguirse, debe tenerse por resuelto en sentido negativo por el simple transcurso del término. Este último método es el que adopta el Código Fiscal vigente con la aclaración de que no le para ningún perjuicio a la autoridad, toda vez que ésta tiene la posibilidad de promover su resolución."

R. No. 1791/67 resuelta en sesión de 21 de febrero de 1969 por 12 votos a favor y dos en contra. (105)

NEGATIVA FICTA.- COMO SE CONFIGURA.- El sólo transcurso del término de noventa días a que alude el artículo 92 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 y la hubiere comunicado a la autoridad notificadora no altera esta conclusión, puesto que dicha resolución no surte sus efectos contra los particulares sino hasta que los mismos quedan debidamente notificados de ella.

Revisión No. 522/79. Resolución de fecha 28 de febrero de 1980 por unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretario: Lic. Carlos Alcázar García. (106)

NEGATIVA FICTA.- CUANDO SE CONFIGURA.- De conformidad con el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, la negativa ficta se configura cuando dentro del término que la ley fija, o a falta de término establecido, si en noventa días la autoridad respectiva no ha resuelto la instancia del particular. De acuerdo con lo anterior, no es suficiente para tener por desvirtuada la existencia de una negativa ficta, el que se hayan dictado acuerdos de trámite o realizado diligencias diversas pero que no resolvieron en definitiva la petición del particular. (107)

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.

(105) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS, Op. Cit. p. 248.

(106) IDEM, p. 250.

(107) IBIDEM.

Lo que afirmamos respecto a las resoluciones incongruentes, lo sostenemos en el siguiente razonamiento:

Si bien existe formalmente una resolución pero su contenido no se relaciona en lo solicitado, es ilógico considerar contestada una petición con estas características.

A esto cabe aunar la jurisprudencia citada en el Capítulo I de este trabajo ("PETICION, INTERES JURIDICO, POR VIOLACION AL DERECHO DE.")

IV.4.c).- TERCER ELEMENTO.- TRANSCURSO DE CIERTO TIEMPO PREVISTO EN LA LEY PARA QUE LAS AUTORIDADES RESUELVAN.

El tiempo necesario que debe transcurrir para que se haga efectiva y válida la presunción de que existe una resolución administrativa es de cuatro meses según el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación vigente y de noventa días de acuerdo a los artículos 92 y 192 del Código anterior.

Sin embargo, hemos de distinguir tres aspectos importantes en relación a este elemento:

- El cómputo del tiempo se de momento a momento.

- Este plazo no será interrumpido cuando la autoridad promueva o dicte diligencias y acuerdos de trámite.

- Son dos elementos concomitantes para hacer efectiva la presunción de la ley.

- Es un término de tolerancia que implica que antes no puede presumir la existencia de una resolución negativa, ni iniciar contienda de fondo; pero no lleva implícita la idea de marca, un momento que obligue al particular a hacer uso de su derecho de acción puesto que crea un derecho no una obligación.

En relación al plazo necesario que debe transcurrir para que se haga efectiva y válida la presunción de que existe una resolución administrativa, existe la siguiente tesis relevante del Tribunal Fiscal de la Federación, que resulta ilustrativa en cuanto a la interpretación de este elemento:

NEGATIVA FICTA, PARA SU COMPUTO DEBEN TOMARSE EN CUENTA UNICAMENTE LOS DIAS HABILES: El artículo 92 del Código Fiscal de la Federación señala que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término de noventa

días, y que el silencio de las autoridades durante ese término se considera como resolución negativa. Por tanto, si bien es cierto que el precepto legal mencionado no señala en qué forma se computará el término de noventa días a que se refiere, también lo es que este precepto forma parte de un contexto legal que debe ser interpretado en forma conjunta en lo que a sus disposiciones se refiere, como lo es el Código Fiscal de la Federación. En consecuencia, si el artículo 105 del actual Código Fiscal de la Federación, dispone que los términos legales en trámites administrativos fijados en días por disposiciones generales, o por las autoridades fiscales, se computarán sólo los hábiles, debe entenderse que para computar el término a que se refiere el artículo 92 del código mencionado, se tomarán en cuenta únicamente los días hábiles, en virtud de que dicho término está fijado en días como lo preceptúa el artículo 105 citado. (108)

Jer. I.C.- Informe 1979, 3a., p. 125.

De acuerdo con este razonamiento del Tercer Tribunal Colegiado, el actual Código Fiscal de la Federación en el artículo 37 prevee que: transcurrido el plazo de cuatro meses sin que se notifique la resolución; dicho plazo debe computarse de la manera en que el mismo código señala para el cómputo de plazos fijados por mes en el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, el cual a saber menciona: Cuando los plazos se fijan por mes o por año sin especificar que sean de calendario, se entenderá que en el primer caso el plazo concluye el mismo día del mes calendario posterior a aquél en que se inició y... en los plazos que se fijan por mes o por año cuando no exista el

(108) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS, Op. Cit. p. 125.

mismo día en el mes calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes calendario.

IV.4.d).- CUARTO ELEMENTO: PRESUNCION LEGAL.

La presunción es originada por el silencio de las autoridades, ante una instancia que se ha formulado, durante el transcurso del plazo de tolerancia señalado en la ley y que en el Código Fiscal de la Federación como hemos visto es de cuatro meses.

Esta presunción se establece en la ley en forma genérica para los supuestos que la misma preve; por lo tanto, para que la presunción exista y sea válida son necesarios los siguientes requisitos:

- Existencia de una instancia, recurso o petición formulada por el administrado.
- Silencio de la autoridad respecto de ellas.
- Transcurso de cierto tiempo.

Esta presunción no es válida si existe una resolución expresa notificada oportunamente dentro del plazo de cuatro meses.

Dado que el silencio es difícil de probar, será a cargo de la autoridad probar la negación de la omisión, por lo cual el único requisito formal será probar el transcurso de cuatro meses a partir de que la instancia o recurso fue presentado.

Los efectos jurídicos de la presunción son los siguientes:

- Presumir que las afirmaciones del administrado son ciertas. Presunción que admite pruebas en contra. (mediato).

- Presumir que existe una resolución definitiva, lo cual dará derecho de acción procesal al peticionario para que acuda al Tribunal Fiscal de la Federación para que el mismo decida sobre los puntos en controversia en cuanto al fondo de ésta.

IV.4.e).- QUINTO ELEMENTO: OPCION DEL ADMINISTRADO EN CUANTO AL SILENCIO DE LA AUTORIDAD A SU INSTANCIA; RECURSOS O PETICION EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

La ley en sus artículos 37 y 131 establece dos opciones para el particular:

La primera, interponer un medio de defensa en contra de la resolución ficta prevista en la ley, sea en la vía administrativa o a través del procedimiento contencioso administrativo.

La segunda opción, esperar a que se dicte la resolución expresa de la autoridad.

En el caso de interponer un medio de defensa, el efecto jurídico de la presunción será el de dar al administrado un derecho de acción procesal, si existe una resolución negativa ficta, luego entonces, esta puede ser impugnada en cuanto al fondo mientras no exista resolución expresa y notificada.

En relación a este supuesto existe la siguiente tesis sustentada por el Pleno Tribunal Fiscal de la Federación:

RESOLUCION NEGATIVA FICTA.- CUANDO SE CONFIGURA Y ES IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL.- Según se concluye de los artículos 92 y 192 fracción IV del Código de la Materia, siempre que transcurran más de noventa días después de hecha una petición o formulada una instancia, sin que se notifique al solicitante lo que al respecto se hubiere decidido, se estima producido una resolución negativa.

Es inexacto que tal negativa ficta no constituya o que la misma, desaparezca o quede insubsistente sólo por la circunstancia de que antes de emplazarse a juicio a la autoridad administrativa (pero con posterioridad a la interposición e la demanda), se dé a conocer al actor la determinación que la misma pronunció, pues cabe aclarar que el momento que ha de tenerse en consideración para establecer la existencia de la negativa ficta y la oportunidad y procedencia de la demanda, es la fecha de presentación de ésta, por lo que a cualquier decisión emitida o notificada posteriormente a tal fecha no puede tomarse en cuenta aunque todavía no se hubiera emplazado a la demandada. (109)

Ser. J.C.- Informe 1979, 3a. p. 125.

La otra opción es esperar a que se dicte la resolución expresa. Cabe aclarar que esta opción se desprende que al no existir notificación formal transcurrido más de cuatro meses, el particular puede interponer un juicio de amparo por violación al artículo octavo Constitucional para obtener de esa forma la resolución expresa.

IV.5.- CONFIGURACION DE LA NEGATIVA FICTA EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

En materia fiscal federal, basta el sólo transcurso del término de cuatro meses sin que haya respuesta a una petición, instancia o recurso para que se configure la negativa.

La negativa ficta es la presunción de ley como consecuencia del silencio de que existe una resolución negativa de la autoridad.

Esta presunción tiene como efecto el dar un derecho de acción procesal que puede o no ejercerse por el administrado, quien tiene dos opciones:

- Esperar la resolución expresa.

- Interponer juicio de amparo por violación al artículo octavo Constitucional para obtener una resolución expresa, debidamente notificada.

Dado que la resolución ficta nunca es notificada por su naturaleza, se presume su existencia mientras no exista una resolución expresa notificada. La negativa ficta existe,

en tanto la ley así lo exprese y el particular así lo considere, impugnándola.

IV.6.- LA NEGATIVA FICTA Y LA REGULACION DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DEL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

IV.6.a).- REGULACION DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO.

La negativa ficta puede ser impugnada en los términos que establecen los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 131 prevee la impugnación de la resolución negativa ficta que se configura en los términos que establece el artículo 37 del Código Fiscal, pero en relación a la interposición de recursos en la vía administrativa.

Otro artículo que a su vez regula la negativa ficta en la fase administrativa es el artículo 123, el cual prevee la excepción de presentar constancia de notificación en el caso de impugnar este tipo de resoluciones:

Art. 123.- El promovente deberá acompañar al escrito en que interponga el recurso:

I.....

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

III.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta.

IV...

Consideramos que la fracción II del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación debería expresar, al igual que lo hace el artículo 209 fracción III: el documento en que conste el acto impugnado, o en su caso copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

IV.6.b).- REGULACION DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En relación a la negativa ficta dentro del procedimiento Contencioso Administrativo, habremos de distinguir diversos momentos para el análisis de los

artículos que guardan relación con la impugnación de la resolución negativa ficta en la fase contenciosa.

IV.6.b.1).- INTERPOSICION DE LA DEMANDA:

Sólo el particular afectado en sus intereses tiene el derecho de ejercitar la acción procesal en contra de una resolución negativa ficta.

Esto se logra a través de la interposición de la demanda con fundamento en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

De acuerdo con el artículo 208 la demanda deberá indicar:

- I.- Nombre y domicilio del demandante;
- II.- Resolución que se impugna, y que con fundamento en el artículo 37 o 131 deberá ser la resolución presunta.
- III.- Los hechos que den motivo; el transcurso de más de cuatro meses sin que exista resolución expresa notificada y que comenzará a correr a partir del día en que se tuvo por presentada la instancia, recurso o petición.

IV.- Las pruebas que ofrezca; que en este caso será el escrito de la instancia, recurso o petición sellada de recibido por la autoridad. En su caso, del correo o telégrafo.

V.- La expresión de agravios que pueden ser tanto formales como materiales;

VI.- Nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

Además a la demanda deberá adjuntarse los elementos a que hace referencia el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación y que son:

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 refieren la fracción III del artículo 198;

II.- Documento que acredite su personalidad o en el que conste que fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio;

III.- Documento en el 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 notificación fue por edicto se deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

V.- ...

VI.-...

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Si faltase alguno de los datos o documentos que debe integrar y adjuntarse a la demanda, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación al demandante.

Para mayor claridad, consideramos que la fracción IV debería añadir a las excepciones de constancia de notificación el supuesto de negativa ficta, ya que en este caso nunca se notificaría. Además de que así lo prevee el artículo 123.

IV.6.b.2).- PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA:

La procedencia de la demanda requiere de que se reúnan los presupuestos procesales para la iniciación del juicio, es decir, que se reúnan los requisitos o condiciones

que deban cumplirse para el principio o el desarrollo válido de un proceso.

En el caso de juicio de nulidad promovida en contra de una resolución negativa ficta, los únicos requisitos para su procedencia son: Que se haya formulado una instancia y que transcurran los cuatro meses sin que ésta se resuelva.

Asimismo, es de resaltarse que en los casos de negativa ficta no se atiende a la regla de los cuarenta y cinco días siguientes a los cuales debe presentarse el escrito de demanda, ya que el interesado no está obligado a interponer la demanda en dicho término, pudiéndolo hacer en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo de cuatro meses a que se refiere el artículo 32 del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto tiene aplicación la siguiente tesis de Jurisprudencia, que a la letra establece:

NEGATIVA FICTA.- PROCEDENCIA DE LA .. No obstante que la autoridad formule respuesta antes de ser emplazada a juicio. De conformidad con el criterio sustentado por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se llega a la conclusión de que los artículos 92 y 192 fracción IV del Código Fiscal de la Federación únicamente exigen como

requisitos para que se configure la negativa ficta el que se hubiere formulado una instancia y que transcurran noventa días, salvo el caso en que la ley especial señale otro término, sin que sea resuelta expresamente; y la circunstancia de que la autoridad dicte y notifique su resolución expresa con posterioridad a la interposición del juicio de nulidad por parte del actor, de ninguna manera desvirtúa la existencia de dicha negativa ficta, no obstante que la autoridad haga antes de ser emplazada a juicio; sino que lo que procede en el caso es que la autoridad demandada, en los términos del artículo 204 del propio Código Fiscal Federal, al dar contestación a la demanda exprese los hechos y el derecho en que se apoye su negativa.

R. No. 129/74.- Resuelta el 5 de julio de 1977.

R.T.F. Años XLI y XLII, Enero de 1977 a Julio de 1978, p. 64. (110)

Cabe mencionar que entre los presupuestos procesales que deben de satisfacerse para la procedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en general, se encuentran aquellos relativos a la competencia del juzgador, así como a la capacidad procesal, a la representación o personería, a la legitimación y al interés jurídico de las partes.

En el caso de que los elementos necesarios para la iniciación y/o desarrollo válido del juicio no lleguen a reunirse, o se configuren de manera defectuosa dentro del procedimiento, el mismo y también la relación jurídico-procesal impedirá al tribunal pronunciarse sobre el fondo de

la controversia, ya sea desechando o sobreseyendo el juicio instaurado en contra de la resolución negativa ficta.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación señala que la demanda será improcedente si:

I.- No se afectan los intereses jurídicos del demandante;

Como no se sabe cuál es el interés jurídico de éste, en el caso de una negativa ficta, esto no debe ser motivo de improcedencia.

II.- La impugnación no corresponde a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación

Respecto a esta causa, nos remitimos a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual se encuentra regulada en el artículo 23 de la Ley Orgánica anteriormente relacionada en el presente capítulo.

Por lo tanto, será competente para conocer de una demanda fundada en una negativa ficta siempre que ésta se configure respecto de cualquier asunto de los que alude el artículo 23 del ordenamiento antes citado, o respecto de los

cuales la ley de la materia le otorgue competencia para conocerlos.

Al respecto, citaremos la siguiente tesis del Tribunal Fiscal de la Federación:

NEGATIVA FICTA SE CONFIGURA EN CUALQUIER ASUNTO QUE SEA COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL. La figura de la negativa ficta debe ser atribuible a las autoridades fiscales o administrativas que no resuelven las instancias o peticiones de los particulares en el término que establece el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el cuestionario que corresponde a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Llegando inclusive a presentarse esta situación cuando los organismos descentralizados encargados de otorgar las pensiones civiles o militares no resuelvan las solicitudes de los beneficiarios en el lapso de noventa días. (111)

C.S. No. 5, Resuelta el 10 de octubre de 1972. unanimidad.

Serán igualmente improcedentes las demandas conforme al artículo 202 del Código Fiscal de la Federación en el caso de:

III.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre que haya identidad de partes y se trate del mismo acto

(111) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS, Op. Cit. T. III, p. 251.

impugnado, aunque las violaciones alegadas sean distintas.

En este caso, cuando sea la misma actora quien impugna una negativa ficta en contra de la propia autoridad, la demanda será improcedente y en base a este principio, deberá ser sobreseída la ampliación de la demanda cuando se aleguen violaciones distintas a las alegadas en la demanda original, cuando la autoridad no dé contestación a la demanda.

Las partes que pueden intervenir en el juicio contencioso administrativo son el demandante, los demandados que pueden ser la autoridad que dictó la resolución impugnada o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa, 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 y por último el tercero que tenga derecho incompatible con la pretensión del demandante, conforme a lo dispuesto en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación.

Otro supuesto de improcedencia sería el establecido en la fracción IV del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación:

IV.- "Respecto de los cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en las plazos que señala este Código.

Dentro de este supuesto se entiende por medio de defensa el que exista algún recurso obligatorio que sea menester agotarlo por el particular, tales como:

a).- El Recurso de Inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social y su Reglamento.

b).-El Recurso de Revisión, previsto en el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, como regla general.

c).- El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución contemplado en el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación es obligatorio en tanto que debe de agotarse previamente la promoción del juicio ante dicho tribunal, aclarando que en relación al Recurso de

Revocación, éste es optativo de agotarse por el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación en términos del artículo 120 del mismo ordenamiento legal.

En cuanto al juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cabe señalar que la demanda no puede ser considerada improcedente por presentarse después de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que halla surtido efectos la notificación de ésta. (la resolución impugnada), conforme a lo dispuesto en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, ya que en tanto exista el silencio administrativo, la demanda puede ser interpuesta en cualquier momento a aquél en que surte efectos la negativa ficta; es decir, después de los cuatro meses establecidos en el artículo 37 del mismo ordenamiento legal.

También es improcedente la demanda en contra de actos que conforme a la fracción V :

V.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

En relación a los recursos pendientes de resolución ante una autoridad administrativa, sean optativos u obligatorios cabe distinguir dos supuestos:

El primero es que haya transcurrido el plazo de cuatro meses previsto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación sin que éstos sean resueltos, supuesto en el cual se configura la negativa ficta y será procedente la demanda.

Y en el segundo, que no haya transcurrido el plazo señalado del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, una vez presentado el recurso, caso en el cual tendrá que esperar a que se resuelva, o bien a que se configure la negativa ficta para que sea procedente la demanda.

La fracción VI del artículo en comento se refiere al supuesto de improcedencia del juicio en el caso en el que los actos

VI.- Puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

De lo cual se desprende que la ley debiera ser clara en cuanto a la clasificación de los recursos que proceden en los distintos procedimientos administrativos.

Del artículo 120 del Código Fiscal de la Federación concluimos que sólo el recurso de revocación es optativo, por lo que el único recurso obligatorio en el Código Fiscal de la Federación es el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, de tal forma que el administrado supiera qué recursos deben agotarse y cuáles no, antes de impugnarlos en la vía contenciosa administrativa.

Siguiendo con los supuestos de improcedencia, la fracción VI se refiere a aquellos actos:

VII.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente" Caso en el cual seguirán la suerte de aquél.

VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

De este inciso se desprende que la demanda contra una negativa ficta será improcedente si antes se promovió un

juicio de amparo por violación al artículo octavo Constitucional.

IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

Al respecto, existe la siguiente tesis relevante del Tribunal Fiscal de la Federación:

NEGATIVA FICTA DEBE RECAER SOBRE UNA SITUACION REAL Y CONCRETA.- De conformidad con los artículos 91 y 92 del Código Tributario Federal, las autoridades fiscales deben resolver las consultas que se le planteen sobre situaciones reales y concretas en el término fijado por la ley, y en su defecto, en el plazo de noventa días; transcurrido el mismo sin que haya dictado la resolución respectiva, se considerará como resolución negativa, por tanto, si en un caso concreto el causante solicita ante la autoridad que confirme que no era sujeto de la tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias, ello constituye una situación real y concreta que al no ser resuelta en el plazo referido configura una respuesta negativa, sin que ello quede desvirtuado por el hecho de que la autoridad careciera de elementos de juicio para emitir una resolución, pues si así lo consideró debió requerir su aportación, analizar la situación planteada y emitir una resolución dentro del término legal, y al no hacerlo existe negativa ficta impugnada.

Revisión No. 974/79 resuelta en sesión de 18 de noviembre de 1980, por unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. Estela del Refugio Tener MacGregor Poisot. H. 1. Noviembre de 1980, pág. 29. (112)

X.- Cuando no se haga valer agravio alguno.

En este caso la negativa ficta es precisamente el estado de incertidumbre el motivo de agravio al particular, por lo que se da por supuesto que ésta no puede ser causa de improcedencia de la demanda.

XI.- Cuando de las constancias de autos aparezca que no existe el acto reclamado.

En la negativa ficta el acto reclamado existe por presunción de ley, si de las constancias de autos se desprende que la negativa no existe porque sí hubo resolución expresa y notificada en tiempo, entonces se sobreseerá el juicio al momento de que se pruebe la existencia de dicha resolución expresa.

Presunta la resolución negativa sin que existan causas de improcedencia de la demanda interpuesta, se admitirá la demanda.

IV.6.b.3).- SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, las causas de sobreseimiento son:

I.- Desistimiento del demandante.

II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

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

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

En el caso de la fracción V cabe decir que no debe sobreseerse la demanda por extemporánea, ya que la negativa

ficta no tiene plazo para interponerse, siendo actualmente una excepción al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación motivada en el hecho de que la negativa ficta no se configura a través de la notificación, y que es precisamente la falta de esta la que autoriza a suponer su nacimiento.

Al respecto es aplicable la siguiente tesis relevante pronunciada por el Tribunal Fiscal de la Federación:

NEGATIVA FICTA.- IMPUGNABILIDAD DE LA.- Y OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA.- La negativa ficta tácita o presunta puede configurarse respecto de la instancia en la que se pretende la reconsideración de un proveído definitivo; es impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación una vez transcurridos los noventa días que señala el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, con independencia de la fecha en que el recurrente haya quedado notificado del proveído que combatió mediante recurso administrativo, aunque este no estuviera previsto en la ley, y de acuerdo con el texto anterior del artículo 19 del mismo código no surte efecto jurídico alguno. Por tanto, el sobreseer el juicio considerado extemporánea la demanda, es violatorio de la tesis jurisprudencial del Pleno del Tribunal, de veintinueve de enero de mil novecientos cuarenta, puesto que el acto impugnado es la negativa ficta y no la resolución que dio motivo el recurso administrativo.

Revisión No. 1806/63.- Resuelta el 27 de octubre de 1965.(113)

IV.6.b.4).- CONTESTACION A LA DEMANDA.

En relación a la contestación de la demanda, el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación nos dice que ésta deberá ser realizada dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. En el caso de no producirse la contestación en tiempo o bien que ésta no haga referencia a todos los hechos de la demanda, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

La contestación expresará de acuerdo con el artículo 213 del mismo ordenamiento legal:

- I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;
- II.- Las consideraciones que a su juicio 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;
- III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora

por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron según sea el caso;

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios;

V.- Las pruebas que ofrezca.

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214, a la contestación de demanda deberán adjuntarse los siguientes documentos:

I.- Copias de la misma y de los documentos que acompaña para el demandante y para el tercero señalado en la demanda;

II.- Documento con el que acredite su personalidad, cuando el demandado sea un particular y no promueva en nombre propio;

III.- El cuestionario que deba desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandado

IV y V.- (Derogadas)

VI.- Las pruebas documentales que ofrezca.

El artículo 215 hace alusión expresa en relación al caso de negativa ficta en los siguientes términos:

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

De igual forma, el numeral antes citado da a la autoridad demandada la opción de allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada, en este caso la resolución ficta. Por lo que puede concluirse que el caso de impugnación de una negativa ficta, la contestación hará las veces de emisión de la resolución que no fue dictada en tiempo, por lo que la autoridad deberá fundar y motivar la negativa al momento de contestar la demanda.

Contestada la demanda, el demandante contará con cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita dicha contestación para ampliar su demanda, cuando se trate de impugnación a una resolución negativa ficta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 210 fracción I del ordenamiento en comento, contando a su vez el demandado de un término de cuarenta y cinco días para dar contestación a la ampliación de la demanda, computado a partir de aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

Por lo anterior podemos concluir que la litis en el juicio fiscal, cuando se demanda una resolución negativa ficta se integra por una parte, con el escrito inicial de demanda y la contestación a ésta y por la otra, con la ampliación de dicha demanda y su respectiva contestación, teniendo aplicación la siguiente tesis de jurisprudencia:

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.

2a. S.- Informe 1980, 2a., p. 108. (114)

A mayor abundamiento y por lo que se refiere a las pruebas ofrecidas por las partes, cabe destacar que actualmente en el juicio de nulidad son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante la absolución de posiciones, según lo establece el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, lo cual significa que no existe ya la prohibición de ofrecer pruebas distintas de las rendidas en el procedimiento administrativo, ya que no aparece esta exclusión en ningún otro precepto y

puesto que tampoco se ordena apreciar la resolución impugnada como se probó ante la autoridad demandada.

Con dicha reforma se logró devolver al procedimiento contencioso administrativo su carácter de verdadero juicio, dando al particular una mayor posibilidad de defensa.

También se patentiza la posibilidad de ofrecer pruebas supervinientes mientras no se hay dictado sentencia, en cuyo caso se deberá dar vista a la contraparte por el término de cinco días conforme al artículo 230 antes citado, con objeto de que exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor tiene facultad para mejor proveer, otorgándole el artículo 231 la facultad de ordenar la práctica de cualquier diligencia relacionada con los puntos controvertidos, o bien para acordar la exhibición de cualquier documento.

En contraste con las anteriores disposiciones que establecen una amplia libertad de prueba, existe una limitación a la cual no se encuentra justificación y que se refiere a la imposibilidad de requerir el envío de un expediente administrativo contemplado en el artículo 209, con que se priva a la sala juzgadora de tener un elemento de

juicio que en ocasiones es necesario, y que no puede ser suplido con las constancias aisladas que conoce y puede precisar el particular para que se le expida copia de ellas.

También existe una limitación indirecta a la posibilidad de ofrecer pruebas en juicio, derivada del artículo 46 fracción IV del Código Fiscal en vigor, según el cual, los hechos contenidos en las actas de visita se tendrán por consentidos cuando el contribuyente no se inconforme dentro del plazo legal o, si lo hace, no presente oportunamente las pruebas que los desvirtúen.

Por tanto, como hace notar en su ponencia el licenciado Rodríguez Lobato "implícitamente se dispone que en contra de los mismos hechos no se pueden ofrecer ni rendir pruebas, lo cual afecta el derecho de defensa del particular.
(115)

Cabe aclarar también que el momento para determinar la existencia de la negativa ficta lo es aquel en el cual se presentó la demanda ante el Tribunal Fiscal, siendo irrelevante que la autoridad emita una resolución expresa con posterioridad a la interposición de la demanda, aduciendo que

(115) JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Colegio de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1987, p. 107.

aún no ha sido emplazada, alegando que la negativa ficta ya configurada deje de existir en función de la resolución emitida.

En relación a esta cuestión, el Tribunal Fiscal de la Federación ha dictado las siguientes tesis de Jurisprudencia:

NEGATIVA FICTA, MOMENTO QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA PARA DETERMINAR SI EXISTE LA.- EL momento que debe tomarse en cuenta para determinar la existencia de la negativa ficta, lo es cuando se presenta la demanda ante el Tribunal Fiscal, y no cuando se le notifica ésta a la autoridad demandada, por lo que cualquier resolución emitida o notificada con fecha posterior a la mencionada presentación no pudo tomarse en consideración no obstante que no se haya emplazado a juicio a la demandada. (116)

Jer. T.C.- Informe 1976, 3a., p. 206.

NEGATIVA FICTA. UNA VEZ CONFIGURADA E INICIADO EL JUICIO FISCAL CORRESPONDIENTE, LA AUTORIDAD NO PUEDE DESVIRTUARLA MEDIANTE RESOLUCION EXPRESA.- SI la autoridad ante la que se promovió el recurso, no dicta resolución dentro de este plazo se configura negativa ficta y, una vez iniciado el juicio fiscal correspondiente, carece de relevancia jurídica que la autoridad emita una resolución expresa, puesto que ésta se dicta con fecha posterior a los noventa días en cuestión de la presentación de la demanda de nulidad, y por ello no puede alegarse que la negativa ficta que se ha configurado deje de existir.

(117)

Jer. T.C.- Informe 1976, 3a., p. 207.

(116) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS, Op. Cit. T. IV, p. 210.

(117) IDEM, p. 211.

IV.6.b.5).- PLANTEAMIENTO DE LA LITIS Y SENTENCIA.

Tratándose de negativa ficta, la litis se fija de manera general con el escrito de contestación a la demanda de nulidad, en el que la autoridad fiscal correspondiente, debe expresar los hechos y fundamentos legales en que apoya la misma, y con el escrito de ampliación a la demanda, en que la parte afectada por la negativa ficta expone los argumentos que considere pertinentes en contra de esos hechos y fundamentos de derecho. Sin embargo, en casos de excepción, no existe motivo legal alguno que impida al afectado que desde su demanda de nulidad establezca los motivos de anulación por los cuales impugne la legalidad de la resolución materia de la negativa ficta, pues, como situación de hecho puede llegar a suceder que el particular desde que promueva su demanda de nulidad conozca o presuma cuáles serán los fundamentos de la resolución y los combata desde su escrito de demanda, caso en el cual, la fijación de la litis se integra únicamente con el escrito de contestación a la demanda de nulidad.

A la litis planteada deberá recaer una resolución pronunciada dentro de los sesenta días siguientes a aquél en

que se cierra la instrucción, debiendo examinar y decidir sobre el fondo del negocio. (Art. 236 C.F.F.)

En relación a la interpretación del artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, el tribunal ha sustentado la siguiente tesis de jurisprudencia:

RESOLUCION NEGATIVA FICTA. SI SE CONFIGURA, Y SE INTERPONE EL JUICIO FISCAL, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA DEBE EXAMINAR Y DECIDIR EL FONDO DEL NEGOCIO.- Cuando se entabla demanda de nulidad contra una negativa ficta, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe limitarse a anular aquella negativa para el efecto de que la autoridad demandada pronuncie una resolución expresa, sino que está obligado a decidir la controversia, tomando en consideración las argumentaciones aducidas en la instancia a la que no se dio respuesta, los fundamentos que esgrime la autoridad en su contestación (los cuales habrán de referirse al fondo del problema) y, en su caso, lo que se alegue en la ampliación de la demanda. (118)

2o. I.C.- Informe 1977, 3a., p. 149.

La sentencia que pone fin al juicio puede conocer la validez de la resolución impugnada o bien declarar su nulidad lisa y llana o para determinados efectos. Caso este último en el que se deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, excepto cuando se trate de facultades discrecionales.

(118) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS, Op. Cít. p. 213.

También se preceptúa que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar determinado acto o a realizar determinado procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aun cuando haya transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 67 del mismo Código, es decir de caducidad de las facultades de las autoridades, si se interpone algún recurso contra la sentencia el plazo para su cumplimiento se suspenderá temporalmente hasta dictarse resolución que ponga fin a la controversia.

Lo anterior constituye un principio de control del cumplimiento de los fallos del Tribunal Fiscal, que significa un avance hacia la plena jurisdicción, ya que los ordenamientos anteriores al actual Código Fiscal no contenían ninguna disposición al respecto, sin embargo, el incumplimiento de la sentencia dentro del plazo señalado, sólo se puede combatir mediante la queja establecida en el artículo 239-Ter del Código Fiscal de la Federación para los casos de incumplimiento de la sentencia firme, la cual sólo puede ser ejercido por una sola vez ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I.- Procederá contra la indebida repetición de un acto o una resolución anulada; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulada.

El magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días.

III.- En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto

repetido, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a la que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa hasta de noventa veces del salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y los términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja frívola e improcedente se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

El Tribunal Fiscal es en relación a sus sentencias un tribunal que actúa en ocasiones como tribunal de simple anulación, pero en un gran número de casos, sus sentencias rebasan la mera declaración de nulidad de la resolución impugnada, al precisar los términos en que la autoridad demanda deberá dictar su nueva resolución, lo cual es propio del contencioso de plena jurisdicción y no del contencioso de anulación, estando facultado además para hacer cumplir sus fallos en los términos del artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación.

Además cabe decir que las sentencias del Tribunal Fiscal no son siempre meramente declarativas, ya que en algunos casos llevan implícita una condena. Tal es el caso de la declaración de nulidad de la negativa de devolución de cantidades pagadas de más o indebidamente. Así también en otros casos, se pueden considerar sentencias constitutivas de un derecho, como en el caso de anulación de la resolución que niega un estímulo fiscal, o aquellas que ordenan el aumento de pensiones civiles o militares.

Independientemente de que la autoridad resuelva la controversia y emita un resolución, la misma no se tendrá como legal, si se incurre en los supuestos establecidos en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución;

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso;

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución impugnada;

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas;

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Así pues, consideramos que han quedado expuestos los aspectos sobresalientes tanto del proceso administrativo como del contencioso administrativo que guardan relación con los

casos de impugnación de resoluciones negativas fictas en materia fiscal federal, por lo que en el capítulo siguiente expondremos todos aquellos puntos que consideramos debieran contenerse en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como una propuesta de regulación del procedimiento administrativo y contencioso administrativo de la negativa ficta en materia fiscal local.

CAPITULO V

NEGATIVA FICTA EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es el organismo judicial al cual se le encomienda el conocimiento y resolución de todos los conflictos que surgen entre los habitantes y las autoridades administrativas del propio Distrito, incluyendo los de carácter fiscal.

V.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

El Tribunal Contencioso Administrativo en México tiene sus antecedentes históricos en los siguientes ordenamientos jurídicos:

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, considerado como el primer antecedente de la justicia administrativa en México, en el que se encomienda el conocimiento de las controversias contencioso administrativas a un órgano distinto del Poder Judicial, así como su reglamento, ambos conocidos como la "Ley Lares".

Bajo el régimen de Maximiliano de Habsburgo, se expidió la ley del 10. de noviembre de 1865 que también establecía el consejo de estado, a la cual se le atribuía entre otras facultades la de formar el contencioso administrativo.

En forma similar, en el presente siglo, se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para Recaudar los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha Junta Revisora conocía de las resoluciones que se formularan contra resoluciones dictadas por las Juntas Calificadoras al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras.

Otro antecedente importante del contencioso administrativo en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V estableció un juicio de oposición que se promovía ante los Juzgados de Distrito y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

Hasta llegar a la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto 1936, en que se crea por primera vez en México un tribunal administrativo dotado de autoridad y autonomía indispensables para 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; es decir, el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación se suprimen el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecía el juicio de oposición aludido anteriormente y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos, pasaron para su resolución ante el Tribunal Fiscal.

Posteriormente, el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre 1938, estableció en su Título Cuarto lo referente a la fase contenciosa del procedimiento tributario, conteniéndose en él las disposiciones relativas al Tribunal Fiscal de la Federación, derogándose por ello la Ley de Justicia Fiscal. En él se amplía la esfera de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual se ha ido proyectando a lo administrativo por diversas reformas,

rebasando con ello lo meramente fiscal y lo anulatorio de sus fallos, pues congruente con esa competencia el Tribunal declaraba y condenaba y ya no sólo anulaba.

En 1946 surge una reforma constitucional por la cual se eliminó cualquier duda con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, pues se adicionó la fracción I del artículo 104 de la Constitución en el sentido de que en los juicios en los que la Federación estuviese interesada, las leyes federales podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que estas resoluciones hubieran sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta reforma aunada a la realizada al Código Fiscal fueron la base para la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1967.

En el Código Fiscal de la Federación de 1967 se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación,

corroborando que sus fallos iban más allá de lo fiscal y de la simple anulación.

Este Código Fiscal contenía un Título Cuarto relativo al "Procedimiento Contencioso" en el que se adoptaron muchos de los principios que formaban parte del Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación, expidiéndose al mismo tiempo la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se debe resaltar la reforma que posteriormente se hizo al antes citado artículo 104 constitucional por Decreto del 19 de junio de 1967, en la que se estableció que el Congreso de la Unión podía instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública Federal y del Distrito y Territorios Federales (en aquél entonces) y los particulares, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y recursos contra sus resoluciones, con lo cual quedaron vencidos los escrúpulos relativos a la constitucionalidad de los Tribunales Contenciosos Administrativos.

Cabe señalar que el Código Fiscal en vigor también contiene en su Título Sexto los capítulos referentes al

procedimiento contencioso administrativo que se han analizado en el capítulo anterior de este trabajo.

También son de mencionarse las reformas realizadas al artículo 17 Constitucional que entraron en vigor el 18 de marzo de 1987 en cuyo texto se advierte el propósito del Ejecutivo Federal de que la justicia se siga impartiendo en forma expedita y en los plazos y términos que fijen las leyes, así como que las resoluciones se emitan de manera pronta, completa e imparcial y de que en las leyes federales y locales se establezcan los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Es de destacarse la reforma al artículo 116 en vigor a partir del 18 de marzo de 1987, que establece que en las constituciones y leyes de los estados podrán instituirse tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, encargados de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, advirtiéndose la necesidad de que en las leyes locales se instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, a efecto de que los particulares puedan dirimir sus controversias con la administración pública estatal.

Posteriormente, con las reformas constitucionales aprobadas por el H. Congreso de la Unión se adicionó el artículo 73 fracción XXIX-H, vigente a partir de 11 de agosto de 1987 para atribuir al propio Congreso de la Unión "la facultad de 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."⁽¹¹⁹⁾

En cumplimiento a este mandato constitucional, a la fecha dieciséis estados de la República han creado sus Tribunales de lo Contencioso Administrativos, destacando el del Distrito Federal.

La atribución de la potestad jurisdiccional para juzgar de las pretensiones fundadas en derecho administrativo a un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no encuadrado en el Poder Judicial, se consagró en el Distrito Federal por la ley promulgada el 28 de enero de 1971, fecha en la cual

(119) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit. p. 26.

fue creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en vigor a partir del 17 de julio del mismo año. En un principio fueron muy amplias las potestades reconocidas a dicho tribunal, para quedar limitadas después a las de simple anulación.

En la iniciativa de ley para establecer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se destacó que el sistema de justicia administrativa que estaba por establecerse permitiera al pueblo un acceso directo, sin formalismos a un sistema en el que de forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes y a través de mejores medios para lograr los fines de la justicia, el particular tuviera la opción de acudir al tribunal o agotar el procedimiento previsto en los diversos reglamentos que preveen recursos para impugnar multas y resoluciones de las autoridades del Distrito Federal.

En cuanto al procedimiento, se expresó que consistiría en la presentación de la demanda, la contestación y la audiencia de ley, la que se desahogarían las pruebas y se dictaría sentencia en la misma audiencia o en un plazo de diez días, si hubiere de examinar numerosas constancias.

En relación a las sentencias que se dictaran por este tribunal, se expresó que no tendrían formalidad alguna, nulificarían los actos o determinaciones impugnadas y en su caso, ordenarían la reposición del procedimiento; indicarían los términos en que debería ser modificado el acto impugnado o decretarían la condena que procediese.

Asimismo, se consideró importante que se integrara la jurisprudencia referente a los asuntos que conociese este tribunal, la cual serviría de regla uniforme y constante para su aplicación por las Salas del tribunal y en su caso, podría servir de base para reformar las normas jurídicas a que ésta se refiriere, previéndose que el procedimiento de formación sería de cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que se hubieren aprobado por unanimidad. La jurisprudencia sería obligatoria para las Salas. Siguiendo el procedimiento de formación de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia sólo sería obligatoria a nivel interno del propio tribunal.

El motivo de creación de este tribunal fue esencialmente, el tratar de desterrar viejas prácticas viciosas y convencer plenamente a los habitantes del Distrito Federal de que efectivamente tendrían el camino abierto para

poder querellarse de resoluciones de la autoridad y obtener plena y pronta jurisdicción.

Cabe agregar que en este documento la comisión destaca que proviene de una iniciativa del Ejecutivo Federal, obedeciendo al único y superior interés de que los conflictos entre autoridades y particulares sean resueltos por la vía de la legalidad, por lo que se analizan algunos de los siguientes principios que deberían regir al tribunal por crearse:

El Principio de Autonomía:

Este principio se cumple en cuanto se confía la jurisdicción a un verdadero tribunal, dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal. Así, se ha considerado en la doctrina que lo más conveniente es crear un grupo especial de juzgadores, que tengan efectiva independencia de la administración pública, ya que es necesaria la garantía de la imparcialidad; el proceso, por antonomasia, requiere de un órgano desinteresado que contemple el problema jurídico con estricto apego a la ley. Por otra parte, nada en la Constitución Federal, ni en

la tradición jurídica mexicana, se opone a la especialización de los órganos ni a la creación de tribunales especializados, aunque no especiales; por lo que se ha estimado procedente la separación de los juzgados civiles de los penales, como también se ha admitido la especialización en materia laboral y de menores infractores; la especialización es, por tanto, un sistema congruente dentro de la división de poderes.

Este elemento es indispensable para identificar a una institución de esta naturaleza como un tribunal en toda la extensión del término; toda vez que dicho elemento le permite impartir sin impedimentos la de justicia buscada por los administrados en sus relaciones de supraordinación a subordinación con la administración pública, en este caso autoridades del Departamento del Distrito Federal.

El Principio de Antiformalidad:

La iniciativa tiene como finalidad que la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública, siempre carente de formalidad, y para ello es que la ley establece la suplencia de la queja en la demanda por el propio tribunal, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la

imposibilidad o la dificultad para pedir justicia. En esta forma la iniciativa considera que los requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de los mismos.

El Principio de Igualdad de las Partes:

Es muy difícil la administración de la justicia si en el proceso las partes no tienen una base de igualdad y cuando la igualdad quiebra, lo que se administra no es justicia, sino algo muy distinto llámese interés público, interés general o de cualquier otra manera. Por eso se considera que sólo existe proceso cuando la administración es capaz de despojarse de sus prerrogativas y aparecer como una parte más.

Lo anterior es en síntesis el pensamiento e ideas más importantes vertidas por el Jefe del Poder Ejecutivo Federal con motivo de su Iniciativa de Ley Federal para establecer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. (Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos).

En resumen: si se analiza el derecho positivo que existe en otros países, fundamentalmente aquellos de habla española, y la doctrina sobre esta materia, se advierte que en lo general la iniciativa de ley llena los requisitos en cuanto a su contenido y formalidad, así como de las características específicas del tribunal de nueva formación, que han sido aceptados como básicos; así vemos que contienen los principios característicos de autonomía, antiformalidad y de la igualdad de las partes.

El día 17 de marzo de 1971 se publicó el texto de la ley original del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación, el cual creó dicho organismo judicial con una competencia genérica para resolver las controversias entre las autoridades administrativas y los particulares del citado Distrito, excluyendo en su texto original el conocimiento de las cuestiones estrictamente tributarias que habían sido encomendadas al Tribunal Fiscal de la Federación.

Actualmente la ley ha tenido las siguientes reformas:

La primera publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1973, por el que se reformaron la fracción X del artículo 19; las fracciones I, II, III y se adicionan las

fracciones IV y V del artículo 21; se reforman las fracciones III y IV y se adiciona la fracción V del artículo 31; se reforman los artículos 32 y 34; se adiciona la fracción I del artículo 38; se reforma el artículo 44; se reforma la fracción X y se adiciona la fracción XI del artículo 49; se adiciona el artículo 52-Bis; se reforma el artículo 53; se adiciona el artículo 62-Bis; se reforma el artículo 67 y se adiciona el segundo párrafo del 69; se reforman las fracciones I, II y V del artículo 73; se reforman las fracciones I y III del artículo 77; se adiciona el artículo 77-Bis y se reforma el artículo 79.

Es de mencionar que en esta primera reforma se suprimen facultades al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para dictar sus sentencias, quedando éste como un tribunal de anulación, en virtud de que se consideró que las facultades antes atribuidas desbordaban el principio de anulación del acto impugnado y que en la práctica propicia que el juzgador se substituya a la autoridad demandada, lo que impide a este último no sólo corregir las violaciones en que hubiere incurrido sino el propio ejercicio de sus atribuciones en el ámbito de acción que le corresponde, por lo que en consecuencia se reformaron los artículos 77 y 79.

La segunda reforma a la ley se publicó en el Diario Oficial el día 3 de enero de 1979, en la que medularmente se reforman y adicionan los títulos y capítulos siguientes:

El Título Segundo, Capítulo V en lo que se refiere a demanda y contestación; el capítulo VIII acerca de la improcedencia y sobreseimiento; el capítulo IX sobre la audiencia: el capítulo X acerca de la sentencia y capítulo IX sobre cumplimiento de la sentencia; el Título Tercero en materia de recursos y el Título Cuarto relativo a la jurisprudencia; suprimiéndose asimismo los artículos 52-Bis, 62-Bis, 77-Bis y 82-Bis.

En esta segunda reforma es de destacarse la competencia que se concede al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de juicios fiscales del Departamento del Distrito Federal, que hasta esta fecha eran competencia del Tribunal Fiscal de la Federación al tenor de la tesis del H. Pleno del tribunal Fiscal de la Federación del 16 de noviembre de 1937, que quedaban en su propia órbita.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial el día 25 de junio de 1986, en la que se reformaron los artículos del 1 al 7; 9 al 12; 16 al 21; 29, 33, 45, 46 al

50; 53, 54, 71, 79, 82, 84 al 89; y 94. Asimismo, se adicionaron los artículos 19-Bis y 80; se reformó la denominación del Capítulo III del Título Primero que comprende los artículos del 16 al 19-Bis, para quedar como sigue: "Capítulo Tercero De la Sala Superior" y derogándose los artículos 22 y 92.

La cuarta reforma publicada el día 1 de diciembre de 1987 en el Diario Oficial, por la cual se modificaron los artículos 72, 82 y 87 de la ley en materia de sobreseimiento, caducidad y medidas de apremio para efectos de hacer cumplir las determinaciones de la Sala, así como respecto al recurso de revisión en contra de resoluciones de la Sala Superior.

Y por último, la quinta reforma publicada en el Diario Oficial del día 21 de diciembre de 1987, en la que se reformaron los artículos 3 y 8 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en lo relacionado en el nombramiento de Magistrados que deben integrar la Sala Superior y las Salas del Tribunal, así como los Supernumerarios.

V.2.- IMPORTANCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La importancia de este tribunal puede inferirse del Diario de Debates e Iniciativa de la Ley de fecha 19 de enero de 1971. En ellos se establece el objetivo de dicha ley, el cual fue el establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal a través de la instalación de un órgano jurisdiccional para el Distrito Federal, capaz de ser un medio de control de la legalidad de los actos, resoluciones y omisiones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que se emiten en contra de los intereses de los administrados que se encuentran dentro de la órbita jurisdiccional administrativa de estas dependencias. Lo anterior dió lugar a hacer más congruentes la realidad y la actuación de las autoridades con el estado de derecho en que nos encontramos inmersos.

Dicho órgano judicial necesariamente se constituye en revisor de las decisiones y resoluciones que de ahí en adelante dictarán tales autoridades; convirtiéndose en un censor de sus actos en relación con los administrados, y asimismo dar los pasos legales inherentes para que se promulgue la ley respectiva; esto hace patente la comprensión de la propia administración acerca de que su actuación

anterior estaba en gran parte viciada y que por tal razón era indispensable un cuerpo colegiado autónomo e independiente en las decisiones de la propia autoridad administrativa y del particular, que sancionara la conducta de la administración del Departamento del Distrito Federal y dictaminara en justicia a quién le asiste la razón en los casos concretos que se le plantearan, ya sea al particular o a la autoridad administrativa con vista a las probanzas aportadas por las partes en el procedimiento correspondiente.⁽¹²⁰⁾

Asimismo, se desprende de este debate que la justicia que debía impartirse por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo debería ser expedita, pronta y pública, carente de formalidades, a fin de permitir un acceso directo a un sistema en donde en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, fuera factible para el particular encontrar los mejores medios para lograr los fines de la justicia. Teniendo acción ante el tribunal los individuos presuntamente agraviados y siendo causas para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; la violación de la ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción,

(120) C.F.R. MARTINEZ LARA, Ramon, *EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO*, México, Editorial Trillas, S.A., 1990, p. 155.

desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar tratándose de actos discrecionales, así como el retraso de la contestación a una pretensión particular.

V.3.- NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En la exposición de motivos de la ley que dio vida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se estableció que las sentencias que fuesen emitidas por este órgano, no tendrían formalidad alguna y se nulificarían los actos, ordenando la reposición del procedimiento e indicando los términos en que debía modificarse el acto impugnado o decretar la condena que procediera.

Lo anterior se estableció en el artículo 21 de la propia ley y de acuerdo con ello se podría considerar que en ese principio este tribunal era de plena jurisdicción, pues sus facultades no consistían únicamente en anular los actos o resoluciones administrativas de las autoridades del Distrito Federal, sino que podía fijar los términos, bases o sentido para la modificación del acto reclamado y en su caso, decretar la condena correspondiente; y agregado, los medios

de apremio necesarios para hacer cumplir sus determinaciones (artículo 29 L.T.C.A.D.F. que aún subsiste).

Además, como lo hace notar el maestro Gabino Fraga, "es de llamar especialmente la atención la disposición de la ley que establece que el actor puede ocurrir en queja en caso de incumplimiento de la sentencia, en los casos en que la autoridad repite un acto o resolución anulados, así como cuando incurre en exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia definitiva, estableciéndose sanciones y la intervención de las autoridades jerárquicamente superiores para hacer cumplir a la renuente" ⁽¹²¹⁾ (artículo 82 L.T.C.A.D.F.).

"La doctrina ha puesto de relieve los problemas tan complicados que se presentan en el cumplimiento de las sentencias de los tribunales administrativos, pero esta situación se agrava considerablemente cuando se sustenta el criterio incompatible en nuestro concepto con el principio de plena autonomía, de que no puede exigirse su cumplimiento forzoso por parte del tribunal respectivo, sino que es preciso acudir a un proceso posterior, y por ello consideramos acertada la regulación que en esta materia

(121) FRAGA, Gabino, Op. Cit. p. 468.

establece el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal".⁽¹²²⁾

La ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal responde al sistema francés del control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la administración pública, de acuerdo con el artículo primero: el tribunal esta dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa.

Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, incluso y conforme a la segunda reforma publicada en el Diario Oficial de 3 de enero de 1979, conocer de : asuntos relativos a resoluciones definitivas dictadas por autoridades del Distrito Federal en que se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal. (arts. 1 y 21 fracción II de la Ley del T.C.A.D.F.).

Sin embargo, al ser reformada la ley de este tribunal en sus artículos 77 y 79, por reforma de 4 de enero de 1973

(122) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUARENTA Y CINCO AÑOS, Op. Cit. p. 396.

en el Diario Oficial de la Federación, se transformó en un tribunal de simple anulación, en virtud de que se le restringieron las facultades originalmente concedidas, puesto que si en un principio se le podría catalogar conforme a la doctrina del derecho administrativo como un tribunal de plena jurisdicción, las reformas lo dejaron convertido en un tribunal de mera anulación, pues sus facultades se vieron mermadas, se podría estimar en un cincuenta por ciento de las mismas, ya que ahora no puede dar el sentido y orientación en que las autoridades responsables deban dictar o enmendar los actos recurridos cuando se consideren ilegales en perjuicio del particular, y que se deban reponer; creándose una duplicidad para el particular que recurre actualmente al tribunal en auxilio de justicia, lo cual hace ver que aún estamos lejos de conseguir una justicia pronta y expedita como la había mencionado el legislador durante el proceso legislativo de creación de la respectiva ley.

Dado que los artículos originales de la ley, 21 fracción I y 79, otorgaban la facultad al tribunal para declarar además de la nulidad o validez de los actos administrativos impugnados, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado y en su caso, la condena que se decrete. El artículo 79 también facultaba al tribunal para fijar el

sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa.

En la actualidad, conforme al artículo 79, fracción III, el tribunal debe expresar en los puntos resolutivos de la sentencia los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, el plazo que se da a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto, o bien la orden de reponer el procedimiento. Como es fácil advertir, este tribunal sólo puede resolver sobre la legalidad o ilegalidad del acto que se reclame, debiendo anular o confirmar en su caso; señalar un plazo a la autoridad responsable que ha sido omisa en contestar al particular y ordenar que se reponga el procedimiento; pero carece de atribuciones directas para ordenar la modificación de la resolución o acto impugnado, así como el sentido que se deberá dar al nuevo acto que se emita con la sentencia respectiva, ya que esta última facultad también le fue suprimida al reformarse el artículo 79, que ahora dispone: Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.

Para hablar de la naturaleza jurídica de esta clase de tribunal administrativo, es menester reconocer la ubicación que dentro de una estructura jurídica guardan o se ubican los derechos y garantías de los gobernados frente a la actuación omnimoda del poder público. De esta manera es dable afirmar que la existencia de los tribunales administrativos amén de brindar una posibilidad en favor del administrado, vienen a darle un nuevo sentido y expresión a las relaciones entre éste y la administración pública.

Dentro del examen de la naturaleza jurídica de los tribunales administrativos para la determinación y competencia, es justo mencionar las características que constituyen y diferencian a los tribunales de simple anulación de los de plena jurisdicción.

Una institución de esta naturaleza será de simple anulación o ilegitimidad cuando, dentro de su función jurisdiccional, sólo se encuentre facultada para anular la resolución de la autoridad administrativa que ha sido impugnada por el administrado y los efectos de la sentencia de este tribunal son meramente declarativos. En cambio, un tribunal administrativo de plena jurisdicción es aquel que se encuentra facultado para declarar ampliamente el derecho, es decir, al anular, reformar o dictar el fallo, lo cual

constituye una nueva resolución con relación a la resolución o acto combatido por el quejoso.

Los dos tipos de tribunales a que se ha hecho referencia tienen su razón de ser y su justificación en el ámbito jurídico, pero sería deseable que en un mismo tribunal se pudieran incluir ambas competencias y jurisdicciones, por estimar que resultaría más práctico que tribunales de esa naturaleza actuaran conforme a la importancia de la controversia ya fuese sólo al anular una resolución administrativa o al fijar las bases para que la autoridad responsable dictase una nueva resolución.

V.4.- ORGANIZACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que la ley del mismo establece, y se encuentra integrado por una Sala Superior con cinco magistrados y por tres salas con tres magistrados cada una.

Se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, siendo independiente de cualquier autoridad

administrativa y tiene a su cargo las controversias de carácter administrativo entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, excepto aquellas que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. (Art. 1o. de la L.T.C.A.D.F.)

Es un tribunal colegiado, compuesto de una Sala Superior integrada por cinco magistrados y por tres Salas de tres magistrados cada una, con posibilidad a aumentarse en dos más formadas por tres Magistrados Supernumerarios cuando el servicio lo requiera a juicio de la Sala Superior. (art. 2o. L.T.C.A.D.F.).

V.5.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Sala Superior se ocupa de fijar la jurisprudencia del tribunal; de resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas; resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior; 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; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del tribunal y en su caso, designar el magistrado que deba sustituirlos y, de establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal así como entre los magistrados instructores y ponentes. (artículo 19 de la L.T.C.A.D.F.)

Actualmente, la jurisdicción de las Salas del Tribunal consiste en conocer de las controversias de carácter administrativo fiscal que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares, es decir, que su competencia se encuentra dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, la cual indica que el poder jurisdiccional actúa, conoce y resuelve sobre controversias jurídicas de carácter administrativo. La ley, para delimitar su jurisdicción en razón de la materia, adoptó el sistema de fórmula general y evitó el casuismo de enumerar las atribuciones. En efecto, como ya se hizo referencia, en su ley original, a este nuevo tribunal se otorgó el conocimiento de las multas impuestas por infracción a normas administrativas del Departamento del Distrito Federal; por lo que es de la competencia del Tribunal Fiscal las multas por violar normas administrativas federales y disposiciones fiscales de este Departamento, siendo actualmente este órgano

jurisdiccional competente para conocer de la materia fiscal conforme a la última reforma de su Ley Orgánica.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece en su artículos 21 la competencia de las mismas, a saber:

Art. 21: Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

III.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos

que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

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

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

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

VII.- De los demás que señala la ley.

A través del funcionamiento de las Salas se desenvuelve la función propiamente jurisdiccional del tribunal, tal y como se desprende de la lectura del artículo 21 de la Ley de la Materia. Este artículo fue reformado por Decreto de dos de enero de mil novecientos setenta y tres, publicado en el Diario Oficial del cuatro del mismo mes y año, después por Decreto de 27 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial del 3 de enero de 1979 y por último por el artículo primero del Decreto del 26 de abril de 1986 publicado en el Diario Oficial de 16 de junio del mismo año, y corregido según fe de erratas de 25 de junio de 1986, en vigor treinta días después de su publicación.

Aquí es importante mencionar que en la primera reforma al artículo 21 se da la competencia a las Salas para conocer, según la fracción II, de los juicios que se siguieran contra las autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando no dieran respuesta dentro del término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijaran otros plazos o la naturaleza del asunto así lo requiriera. Asimismo, la reforma al artículo 77 de la ley que deroga la fracción II y reforma la fracción III modifica los alcances que tenían las sentencias con anterioridad, toda vez que los puntos resolutivos de las mismas, únicamente deberían expresar los actos cuya validez se reconociera o cuya nulidad se declarase, suprimiendo las facultades de las Salas para modificar el acto impugnado o en su caso, la condena que hubiere decretado la autoridad administrativa, con lo cual se dejan facultades de mera anulación al tribunal.

La segunda reforma al artículo 21 produjo la introducción de la competencia fiscal en el sistema del tribunal local al establecer en su fracción II, la competencia para conocer de resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determinara la existencia de una obligación fiscal en que se

fijase cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación; negara la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que causara agravio en materia fiscal, resaltando en relación a la estructura de dicho numeral, que el mismo es similar al que se ha empleado para otorgar la misma competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, por ser una fórmula probada ampliamente y que ha demostrado su eficacia.

Por otra parte, en la segunda reforma al artículo 21 en su fracción III se incluyó la figura de la negativa ficta en materia fiscal, al establecer la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de la falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijasen otros plazos o la naturaleza del asunto así lo requiriera; en materia fiscal, se da competencia al tribunal para conocer de las resoluciones negativas que se dieran con motivo de la falta de respuesta en el término que la ley fijase o a falta de éste en el de noventa días.

Por último, la tercera reforma a la ley publicada en el Diario Oficial de 16 de junio de 1986, modifica de nuevo la competencia establecida en el artículo 21 fracción III,

para quedar como actualmente se establece, suprimiendo la competencia del tribunal para conocer en materia fiscal de las resoluciones negativas fictas, lo cual a nuestro juicio fue un error, en virtud de que esta figura jurídica había venido cumpliendo con los objetivos que debe perseguir todo procedimiento administrativo y contencioso administrativo en general, y en especial, con los objetivos del Tribunal de lo Contencioso establecidos en el Diario de Debates de fecha 19 de enero de 1971.

En la práctica los actos que dan origen a una controversia materia de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentran regulados por los artículos 1o. y 2o de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y que de una manera enunciativa la ley hace referencia a los siguientes:

Prestación de servicios en general; servicios de construcción y operación hidráulica; servicios de expedición de licencias; servicios de registro público de la propiedad o del comercio, así como del archivo general de notarías del Registro Civil; derechos por control vehicular; servicios de alineamiento y señalamiento de número oficial; regularización de inmuebles, concesión de inmuebles;

servicios de panteones; servicio de almacenaje; publicaciones; servicio de demolición; derechos por uso, aprovechamiento o suministro de bienes del dominio público; derechos por estacionamiento de vehículos; derechos por el uso o aprovechamiento de inmuebles; uso, aprovechamiento y suministro del agua; uso de vías y áreas públicas para ejercicio de actividades comerciales; impugnación de multas por infracciones a las disposiciones fiscales de la Ley de Hacienda conforme a lo establecido en el Título Quinto de esta misma ley.

De acuerdo a la práctica, la clase de asuntos planteados por los particulares ante este órgano resulta en su mayor parte de impugnaciones a multas administrativas por violación a reglamentos del Departamento del Distrito Federal, que son impuestas por las diversas dependencias existentes en la entidad política, a negocios tales como pulquerías, tiendas de abarrotes, vinaterías, clausura de puestos y mercados públicos, hoteles, estacionamientos de tránsito; con respecto de empresas que violan las leyes del trabajo al aplicar las sanciones, la Dirección General del Trabajo y Previsión Social del propio Departamento, multas que son de mayor importancia debido a su monto, negativa de otorgamiento de licencia para abrir negocios como los ya

mencionados, falta de contestación de escritos al particular, adquiriendo importancia a este respecto las solicitudes de certificados de inscripción o no inscripción que se presentan ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, dado que estas no se resuelven en forma pronta y de acuerdo a lo indicado en su propio reglamento, y es entonces cuando el particular haciendo uso de lo previsto en la fracción III del artículo 21 de la ley que rige al tribunal, promueve juicio contencioso administrativo precisamente por falta de contestación a su petición, ya que señala este precepto que las peticiones de los particulares que se hagan ante las autoridades del Departamento del Distrito Federal deberán de contestarse dentro de un término de treinta días, cuestión que casi nunca se cumple, lo que es ilegal y es por ello que al establecerse el tribunal "ha sido un logro del mismo el que se obligue a tales autoridades a contestar al particular en forma congruente con su solicitud y se le resuelva en definitiva aún cuando no sea dentro de treinta días como dice la ley, pero si dentro de un lapso de tiempo más breve que el que tenía que esperar anteriormente a la aparición de este órgano". (123)

Los conflictos de competencia que puedan suscitarse entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

(123) MARTINEZ LARA, Ramon, Op. Cit. p. 161.

Distrito Federal y Tribunales de los Estados y Distrito Federal se resolverán de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. (Ver artículo 15o. de la L.T.C.A.D.F.).

V.6.- PROCESO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se concreta únicamente a trazar la organización de dicho tribunal sino que también establece los lineamientos de un proceso administrativo con sus diversas fases e instituciones judiciales, el cual se encuentra regulado en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley de dicho tribunal.

Los lineamientos de este proceso responden a las características señaladas en términos generales para el proceso administrativo: predominio del principio inquisitorio, plazos breves, carencia de formalidades innecesarias e interés público preponderante, todo ello sin perjuicio de preservar las formalidades esenciales del procedimiento.

El procedimiento presupone la existencia de un acto que sea definitivo y no un acto de mero trámite, es decir un acto que resuelva un procedimiento administrativo, dicho de otro modo, que resuelvan un expediente o den fin a una instancia. (fracción II del artículo 21 de la L.T.C.A.D.F. reformado).

La misma ley previene que cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa será optativo para el particular agotarlo o desistirse del que haya intentado, y acudir al tribunal, excepto en materia fiscal, en la que sí deben agotarse los recursos que establece la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que son a saber: el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución (artículo 144 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

El procedimiento se desarrolla a través de fases análogas a otros procedimientos en ordenamientos mexicanos, integrado por:

V.6.a).- DEMANDA.

El escrito de demanda, se presentará dentro de los quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en

al en que se notificó al afectado la resolución o acuerdo que reclame o al día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o en el que se hubiere ostentado sabedor del mismo o cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución o en cualquier tiempo si ésta es de tracto sucesivo. (art. 43 L.T.C.A.D.F.).

La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales: (art. 50 L.T.C.A.D.F.)

I.- Nombre y domicilio del actor y en su caso de quien promueva en su nombre;

II.- La resolución o acto administrativo impugnado;

III.- Autoridad, autoridades o partes demandadas; que de acuerdo al artículo 32 pueden ser: a).- El Departamento del Distrito Federal representado por el jefe del mismo; b).- Los Delegados del Departamento del Distrito Federal así como los directores generales del mismo a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución, quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe

del Departamento del Distrito Federal; c).- Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnan.

IV.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere;

V.- La pretensión que se deduce;

VI.- La fecha en la que se tuvo conocimiento del acto impugnado;

VII.- La descripción de los hechos, y de ser posible los fundamentos de derecho;

VIII.- Firma del actor, y si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo él primero la huella digital y,

IX.- Las pruebas que el actor ofrezca, las cuales deben estar relacionadas con los hechos controvertidos y se desahogarán en momento de la audiencia.

El presidente del tribunal turnará en un plazo de veinticuatro horas la demanda a la sala que corresponda, debiendo a su vez el presidente de ésta, rechazarla en los casos establecidos en el artículo 53 de la L.T.C.A.D.F.: a).- cuando considere que el acto impugnado esté de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia o del propio

Tribunal; b).- cuando se encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia (art. 71); c).- cuando la demanda sea oscura o irregular y habiéndose prevenido al actor para subsanarla en el término de cinco días no lo hiciere, consistiendo el carácter de oscuridad e irregularidad subsanables, tan sólo en aquéllas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50. (Contra el auto que desecha procede el Recurso de Reclamación establecido en el numeral 83).

Admitida la demanda, en el emplazamiento se concederá un plazo de cinco días para contestarla.

V.6.b).- CONTESTACION A LA DEMANDA.

Esta debe contener la referencia a cada uno de los puntos de la demanda, los fundamentos jurídicos que se consideren aplicables y las pruebas que se ofrezcan.

Se establece la confesión ficta para el caso de que la autoridad demandada no produzca su contestación en tiempo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 55 de la ley en comento.

Las pruebas deben estar relacionadas con los hechos controvertidos y se practican en el momento de la audiencia. La audiencia constituye trámite esencial del procedimiento; en la audiencia se desahogarán las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y se dictará sentencia.

La suspensión, como medida cautelar consiste en privar de eficacia ejecutiva al acto administrativo objeto de impugnación en un proceso administrativo durante la tramitación de éste, se prevee en el trámite del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

V.6.c).- AUDIENCIA.

Contestada la demanda o declarado precluido el derecho para contestar, el presidente de la Sala turnará el asunto al magistrado que corresponda por turno, quien se encargará de que se lleve a cabo la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. (arts. del 73 al 81 L.T.C.A.D.F.).

V.6.d).- SENTENCIA.

El procedimiento termina normalmente por el acto de la Sala decidiendo acerca de la conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico.

En relación a las sentencias pronunciadas por este tribunal, cabe comentar que los fallos emitidos por el mismo respecto de los asuntos que se le plantean desde su nacimiento hasta la fecha, han sido altamente favorable a los particulares, ya que aproximadamente en un noventa por ciento de los casos resueltos se han anulado las resoluciones impugnadas, se han levantado las clausuras por considerarse ilegales en términos de las causales de ilegalidad contenidas en las diversas fracciones del artículo 80 de la propia ley de la materia; o bien de acuerdo con el artículo 21 fracción III respecto a falta de contestación u ordenación de reposición del procedimiento, en términos del numeral 79 fracción III del mismo ordenamiento, lo cual da una idea de la importancia que ha cobrado para los particulares en el Distrito Federal el establecimiento de dicho órgano y del que anteriormente carecían, quedando en estado de indefensión frente al abuso de las autoridades.

La impugnación de las resoluciones del tribunal puede hacerse ante el propio organismo o ante el proceso de amparo. El proceso por que se impugna la resolución ante el mismo tribunal es a través de recursos de reclamación y de revisión.

El cumplimiento de la sentencia se ve garantizado por el artículo 82 de la ley, en el que se establece que el actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva en caso de incumplimiento de la sentencia, quien dará vista a la autoridad responsable por tres días a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga. La Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia o en caso contrario le requerirá para que la cumpla, contando el tribunal para hacer cumplir sus determinaciones con los medios de apremio y medidas disciplinarias establecidas en el artículo 29, que son: I.- amonestación; II.- multa; III.- arresto y IV.- auxilio de la fuerza pública.

En el caso de que la autoridad persistiere en el incumplimiento, la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala respectiva solicitar del Jefe del Departamento del Distrito Federal, como superior jerárquico, que comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso, existiendo en

este particular una diferencia importante con lo que ocurre respecto del incumplimiento de los fallos del Tribunal Fiscal en donde éste ya no interviene y sólo puede ser reclamado en la vía de amparo.

La terminación anormal del proceso puede ser por desistimiento, allanamiento, satisfacción extraprocésal de la pretensión o extinción de una de las partes.

V.7.- CRITICA A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE RESOLUCIONES NEGATIVAS FICTAS EN MATERIA FISCAL LOCAL.

V.7.a).- EXPOSICION DEL PROBLEMA.

Tal y como se aprecia del artículo 21 fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las autoridades administrativas del Distrito Federal se encuentran obligadas a contestar las peticiones que les hagan los particulares dentro de un término de treinta días a partir de la promoción que se les presente y en caso de no hacerlo así, procede impugnar el silencio administrativo en que ha incurrido la autoridad responsable.

Sin embargo, no se hace mención a la competencia de dicho tribunal para conocer la negativa ficta como sucedía en la anterior, lo cual ha dado motivo a una laguna en la ley en materia de competencia de ese tribunal para conocer de este tipo de resoluciones.

En la práctica y ante la necesidad de una resolución en cuanto al fondo de la petición formulada inicialmente por el particular, el litigante, a quien normalmente corresponde determinar el órgano idóneo, apto, con la potestad adecuada para el negocio concreto a resolver efectúa en ocasiones la elección del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como órgano potencialmente capaz para decidir en materia fiscal local las demandas de nulidad en contra de resoluciones negativas fictas, considera con fundamento en el artículo 24 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

El artículo 24 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone que los juicios promovidos ante dicho tribunal deberán sustanciarse primero con arreglo al procedimiento de esta ley; la falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento se estará a lo dispuesto

en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; en materia fiscal se estará a lo que disponga la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y al Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.

En consecuencia, los Magistrados de las Salas han considerado en algunas ocasiones que las resoluciones negativas fictas por el hecho de tener dicha naturaleza no dejan de caer en el supuesto a que hace referencia el artículo 21 fracción II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que habla de la competencia de las Salas para conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal, por lo que admiten las impugnaciones que hacen los particulares en contra de resoluciones negativas fictas recaídas a sus peticiones.

Aquí es de resaltarse otro problema: la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal no hacen mayor referencia en cuanto a la tramitación de dichos

medios de impugnación cuando éstos no sean resueltos dentro de breve término. Aplicando supletoriamente el Código Fiscal de la Federación y sus artículos 37 y 131 tal y como lo dispone el artículo 24 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, resulta claro que si la autoridad no da respuesta a los recursos que se le plantean dentro de un plazo de cuatro meses, deberán considerarse que se han reunido los requisitos para que se configure la resolución negativa ficta, misma que por ser una resolución definitiva es impugnabile ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con fundamento en el artículo 21 fracción II de la ley de dicho tribunal.

Conforme a lo anterior, se instituyó un régimen general dentro del ámbito fiscal, mediante el cual transcurridos ciento veinte días de que el administrado hubiera presentado su escrito ante la autoridad administrativa, se podía presumir la existencia de un acto denegatorio de su petición, lo cual hacía surgir la acción necesaria para acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, atendiendo al anterior artículo 21 fracción

III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁽¹²⁴⁾

Otra interpretación contraria a la antes expuesta, es la que realizan algunos Magistrados de las Salas que opinan que, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal carece de competencia para tramitar procedimientos contenciosos que se promuevan en contra de resoluciones negativas fictas, en virtud de que dicho tribunal es autónomo, así como por el criterio en el sentido de que la resolución negativa ficta únicamente puede integrarse cuando la ley de la materia así lo establezca, por lo que al no haber competencia expresa en la ley para conocer de las resoluciones a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, este organismo jurisdiccional es incompetente para conocer de este tipo de resoluciones, toda vez que esta instancia de justicia administrativa no puede atender procedimientos que escapen al ámbito de su competencia.

En la práctica, esta laguna legal ha provocado que una vez presentada la demanda de un particular en contra de lo que él considera una supuesta negativa ficta con fundamento en la aplicación supletoria del Código Fiscal de

(124) MARTINEZ LARA, Ramón, Cp. Cit. p. 44.

la Federación a la ley de la materia local, así como con fundamento en el artículo 21 fracción II que habla de la competencia del tribunal en materia de las resoluciones definitivas, a que el juez del conocimiento pueda o no fallar admitiendo la demanda respectiva por no poder alegar la oscuridad o la insuficiencia de la ley, o bien desechando la demanda por considerar que el órgano jurisdiccional que representa no es competente, con lo cual, se estaría prácticamente denegando al particular el derecho a una justicia expedita, en virtud de una laguna que en derecho no debiera existir.

Así pues, este problema ha creado en los Magistrados la falta de unidad de criterio en cuanto a la admisión o desechamiento de la demanda, ya sea porque algunos consideran que el tribunal es competente para conocer de resoluciones negativas fictas, con fundamento en el artículo 21 fracción II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación aplicado supletoriamente a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, o bien, considerar que es incompetente en virtud de que la competencia debe ser expresa y que en el caso de las materias del conocimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no están comprendidas las negativas fictas, por no

ser éstas verdaderas resoluciones, toda vez que, no se llegan a configurar en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal ni en la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso del Distrito Federal, por lo que es incorrecto que el particular considere la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación ante el supuesto del silencio administrativo.

En principio, la solución interpretativa más adecuada es la segunda, toda vez que la competencia de determinado órgano jurisdiccional sólo se da mediante regulación expresa en la Ley Orgánica que lo rige, de tal forma que si falta uno de los requisitos procesales como es la de la jurisdicción, el tribunal en cuestión con estricto apego a derecho debería desechar la demanda sin que esto implicara una denegación de justicia en la práctica procesal, ya que si bien doctrinalmente hablando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debiera ser competente, no lo es en razón de que el Derecho Positivo debiera preveer este tipo de resoluciones, es decir, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, no considera que se integren este tipo de resoluciones en materia fiscal local.

Por lo que es correcta la interpretación hecha por los Magistrados de dicho tribunal en el sentido de desechar

las demandas interpuestas en contra de resoluciones negativas fictas, toda vez que este tipo de resoluciones sólo se configura mediante disposición expresa en la ley.

V.7.b).- SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA NEGATIVA FICTA
EN MATERIA FISCAL LOCAL.

En base al análisis hecho a lo largo de este trabajo, consideramos que es conveniente dar competencia a las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer de resoluciones negativas fictas en materia fiscal local, regulando su integración en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, tal y como lo contempla el Código Fiscal de la Federación, tanto en la fase administrativa como contenciosa-administrativa, con lo cual se obtendrían las siguientes ventajas:

Se verían garantizados y protegidos los derechos consagrados en los artículos 8, 14 y 16 Constitucionales a través de medios de defensa ordinarios en materia fiscal local.

Se respetarían los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, certidumbre, publicidad y legalidad que todo proceso debiera contemplar;

Se evitaría la falta de criterio común que ha prevalecido entre los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los litigantes, en relación a la competencia del mismo, respecto a las demandas promovidas contra resoluciones de negativas fictas que sean presentadas, ya que al estar regulada expresamente en la ley la integración de dichas resoluciones, así como la competencia y el proceso para su impugnación, prevalecería el principio de seguridad jurídica.

Con la reforma a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en relación a la integración del proceso de impugnación de las resoluciones negativas fictas, se lograría un impulso común, sistemático, de uniformidad en relación a la institución de las resoluciones negativas fictas a nivel federal y local.

En cuanto a la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal para conocer de resoluciones negativas fictas, consideramos conveniente introducir en la fracción II del artículo 21 de su Ley Orgánica un párrafo que contemplara en forma explícita este tipo de resoluciones como especie del género que son las

sentencias definitivas, de tal forma que fueran materia del conocimiento de dicho tribunal.

La competencia del Tribunal Contencioso Administrativo para el Distrito Federal de conocer de resoluciones negativas fictas, tiene como motivo o razón jurídica de ser, todas y cada una de las consideraciones vertidas a lo largo de este trabajo y que son a saber las siguientes:

El derecho de petición establecido en el artículo octavo de la Constitución como derecho subjetivo implica la obligación que tienen las autoridades administrativas, legislativas y judiciales de dar respuesta a las peticiones que formulan los particulares, en el modo establecido en la Ley Fundamental así como en las leyes secundarias.

Ahora bien, al presuponer que el Estado debe estar sujeto al ordenamiento jurídico, no debemos cometer el error de omitir proveer al particular con los medios adjetivos para hacer efectiva dicha exigencia, con objeto de que constituya una garantía real, es decir, lograr su verdadera observancia frente al poder público a través de la institución de medios para lograr su respeto y cumplimiento.

El silencio de la autoridad, entendido este como la situación de hecho que consiste en una actitud pasiva de la misma respecto a una obligación de hacer, que es la de contestar la petición que se le haga por un particular, trae consigo una característica esencial que es la de la ambigüedad, que plantea varias interrogantes para el particular respecto a su situación jurídica: ¿Cuáles serán los efectos de ese silencio? ¿Cómo debe entenderse la falta de respuesta de la autoridad administrativa? ¿Qué medios pueden ser utilizados para hacer efectivo el derecho de petición? ¿Ante qué autoridad deben interponerse dichos medios de impugnación? ¿Será preferible el amparo ante un Juez de Distrito, para el simple efecto de que se ordene a la autoridad que ha incurrido en el silencio administrativo a que dé respuesta a la petición formulada por el administrado?

Del análisis realizado en los capítulos II y III de este trabajo puede concluirse lo siguiente:

El medio de defensa tendiente a proteger la garantía constitucional del derecho de petición, se encuentra consagrada en los artículos 103 y 107 Constitucionales que establecen la competencia de los tribunales de la federación así como el juicio de amparo, el cual constituye el medio último de aseguramiento adjetivo o procesal del artículo

octavo Constitucional, erigiendo este derecho en un verdadero derecho subjetivo.

La existencia sustantiva de un derecho, en este caso el de petición, reclama por modo imperativo su tutela adjetiva. El juicio de amparo pretende mantener el respeto a la garantía consagrada en el artículo octavo Constitucional, sin embargo, a través de la historia se ha hecho necesario la urgencia de encontrar otros medios jurídicos para hacer respetar los derechos consagrados en la ley a favor de los gobernados, ya que nuestro juicio de amparo como medio de preservación del derecho de petición debe ser el último medio procesal para hacer respetar los derechos del gobernado, y en especial el derecho de petición, ya que en la práctica acudir al juicio de amparo implica que hasta después de la dilatada tramitación de este juicio, el particular podrá, en ejecución del fallo, sesionar a la autoridad para que dicte la resolución en cuanto al fondo de lo solicitado por él, por lo que se le deja en situación poco satisfactoria.

Caso similar es aquel que se da cuando se presenta el silencio administrativo en materia fiscal local, en donde el particular únicamente cuenta con la acción para impugnarlo con el fin de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ordene a la autoridad

fiscal local que dé contestación dentro de determinado plazo a la petición del particular.

En cualquiera de estos dos procedimientos, es decir, el juicio de amparo y la impugnación del silencio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, contemplado en la fracción III del artículo 21 de la Ley Orgánica de dicho tribunal, se violan a nuestro juicio varios principios del proceso: - Economía, -Celeridad, -Eficacia, -Imparcialidad, -Certidumbre, -Publicidad y - Legalidad, ya que cuando se confrontan estos dos medios de impugnación con las exigencias de un buen contencioso administrativo, se advierte la necesidad de proveer al particular de mejores medios procesales, a fin de que se respeten los principios antes citados, ya que estos medios de defensa en la práctica pudieran calificarse por sus efectos como rudimentarios, primitivos, primarios y por lo tanto insuficientes como medios idóneos de solución para el particular, tendientes a definir su situación jurídica de una manera pronta y expedita.

Asimismo, en los anteriores procedimientos que se mencionan se violan los artículos 14 y 17 Constitucionales, toda vez que sí existe la facultad de las autoridades judiciales y administrativas de proceder legalmente en su

actuación, debiera existir en forma correlativa, un procedimiento de impugnación ordinario para rebatir la ilegalidad de los mismos y en consecuencia, la existencia de tribunales contenciosos administrativos competentes así como de leyes que contemplen recursos y medios de impugnación eficaces para combatir en forma expedita los efectos del silencio de la administración; por lo que al no existir un medio de impugnación que satisfaga los derechos garantizados en los artículos que se mencionan, se violan las garantías consagradas en ellos.

Para evitar la incertidumbre jurídica que provoca el silencio administrativo en relación a su situación jurídica, la Doctrina del Derecho Administrativo ha creado una figura jurídico-procesal inspirada a nuestro juicio en el respeto a todos los principios jurídicos procesales que todo procedimiento jurídico debe contener. Esta figura es la resolución ficta de las autoridades que se llega a configurar por cuatro elementos:

- Existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución de la administración;

- Actitud omisa de la autoridad administrativa que se abstiene de resolver la instancia o petición del particular;
- Transcurso de cierto tiempo previsto en la ley sin que las autoridades administrativas resuelvan y por último,
- Presunción como efecto jurídico de la actitud omisa de la autoridad, de que existe ya una resolución administrativa. Esta resolución puede ser positiva o negativa según lo considere el legislador en orden a salvaguardar el interés público.

Con la configuración de las resoluciones fictas se ha logrado crear un medio adjetivo eficaz para garantizar el derecho de petición consagrado en el artículo octavo Constitucional, combatir mediante su regulación en ordenamientos no sólo fundamentales sino también secundarios.

En materia fiscal federal el ordenamiento secundario que regula la integración y medios de impugnación de las resoluciones negativas fictas es el Código Fiscal de la Federación, en esta ley podemos encontrar tanto en la fase administrativa como contenciosa, los supuestos jurídicos que dan origen a una resolución negativa ficta, así como los medios necesarios que el particular afectado debe hacer valer

ante el tribunal competente, es decir el Tribunal Fiscal de la Federación, con objeto de sean resueltas en definitiva en cuanto al fondo por el tribunal del conocimiento y no por la autoridad infractora.

La integración de la resolución negativa ficta constituye una institución adecuada en materia fiscal federal para que la garantía consagrada en el artículo octavo Constitucional tenga un medio de protección efectivo, por medio del cual el particular pueda impugnar este tipo de resoluciones, a través de los medios procesales que se proveen al administrado en la ley adjetiva mencionada.

Este medio subjetivo y procesal establecido en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 37 protege al particular en los casos de incertidumbre jurídica provenientes del silencio administrativo, dando al particular la opción de esperar la resolución correspondiente a su petición o bien, considerar que se ha dado firmeza a una resolución ficta con sentido negativo, presupuesto necesario para interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior al plazo de cuatro meses que por ley se les concede a las autoridades como plazo máximo para dar respuesta y notificar la resolución que corresponda a la petición formulada por el particular, con lo cual, la situación del

particular pasa a convertirse de una situación eventual y abstracta a una situación concreta.

En materia fiscal local, la situación del particular frente al silencio administrativo es diferente a la que se da en materia fiscal federal, ya que en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal no existe disposición expresa alguna que regule la integración de resoluciones fictas.

El único medio de defensa previsto en la ley, con el que cuenta el particular en el supuesto silencio de la autoridad, es el de impugnación en los términos del artículo 21 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dejando al particular en una situación poco favorable, que debe ser superada a nuestro juicio, mediante la introducción de la figura de la negativa ficta en materia fiscal local, tanto en su fase administrativa como contenciosa administrativa.

La negativa ficta en materia fiscal local debería de contemplarse primeramente en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, a efecto de que opere el principio de definitividad respecto de las sentencias o actos de la autoridad administrativa del Distrito Federal, sin la

cual no es posible impugnar en la fase contenciosa administrativa.

Dichas resoluciones debieran regularse conforme al actual artículo 34 del Código Fiscal de la Federación a fin de que se vaya produciendo la unidad de criterio en cuanto a su configuración en el Tribunal Fiscal de la Federación como en los tribunales locales, en este caso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En segundo lugar, deberá contemplarse en el actual artículo 21 fracción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo la competencia expresa de las Salas para conocer de resoluciones negativas fictas como especie del género que son las resoluciones definitivas.

En tercer lugar, deberá regularse en la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en forma similar al Código Fiscal de la Federación, las normas relativas a la substanciación del procedimiento de impugnación de este tipo de resoluciones a través del juicio de nulidad, siendo materia de la futura práctica procesal el interpretar aquellas normas que pudieran suscitar problemas en cuanto a su aplicación, creando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo su propia jurisprudencia.

Actualmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha dictado las siguientes jurisprudencias que guardan relación con la posible práctica procesal en un futuro:

PETICIONES DE LOS PARTICULARES, CUANDO SE CONSIDERAN SATISFECHAS.- Las peticiones que formulan los particulares por escrito ante las Autoridades Administrativas, se consideran satisfechas cuando éstas las contestan de acuerdo con los planteamientos que se contengan en ellas. La contestación que se dicte deberá definir o aclarar la situación planteada, sin eludir ni aplazar su resolución. (125)

- Juicio 88/71.- Luis López Mancilla.- 31 de agosto de 1971.- Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Manuel Pedroza Cummings.

- Juicio 27/72.- Miguel Molina Muñoz.- 31 de enero de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria.

- Juicio 61/72.- María León del Río.- 24 de febrero de 1972.- Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Juan Díaz Romero.

- Juicio 141/72.- Manuel Alvarado Guinchard. 4 de marzo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Juan Díaz Romero.

- Juicio 514/71.- Javier Zamora Santos.- 24 de marzo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Saturnino Agüero Aguirre.

PLAZO PARA CONTESTAR.- ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ASUNTO, LAS SALAS LO FIJARAN.-

Cuando las autoridades deban llevar a cabo trabajos especiales para poder dar respuesta a las peticiones que por escrito les hayan formulado los particulares y así lo exija la naturaleza del asunto de que se trate, quedará a criterio de las Salas del Tribunal fijar a dichas autoridades el plazo prudente para contestar. (126)

(125) GACETA OFICIAL, Febrero 10. de 1973.

(126) IBIDEM.

- Juicio 477/72.- Ricardo Sosa Torres y/o José Díaz Caldevilla.- 12 de mayo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrada María Guadalupe Aguirre Soría.
- Juicio 478/72.- Pedro Villaseñor Zepeda.- 12 de mayo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Manuel Pedroza Cummings.
- Juicio 479/72.- Octavio Malvido Valverde y Marcela Alvarez Malvido.- 12 de mayo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván.
- Juicio 487/72.- Librado Mendoza Montiel.- 12 de mayo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrada María Guadalupe Aguirre Soría.
- Juicio 488/72.- Edgardo González Orive.- 12 de mayo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Manuel Pedroza Cummings.

SUSTITUCION EN LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, NO EXISTE SI SE CONDENAN A CONTESTAR.- No existe sustitución en las facultades que corresponden a las autoridades administrativas, cuando las Salas ajustándose a los preceptos legales que señalan la forma de pronunciar sus resoluciones, condenan a contestar congruentemente en un plazo determinado una petición de los particulares, a fin de que se defina y resuelva la situación jurídica planteada, pues ello no implica fijar el sentido de la contestación.

(127)

- Recurso de Revisión No. 674/74, en relación con el juicio 1284/74.- María Guadalupe Mogueón Pérez.- 4 de febrero de 1975.- Unanimidad de 8 votos.- Ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván.
- Recurso de Revisión No. 70/74, en relación con el juicio 1327/74.- Juan Reyes Camacho.- 8 de abril de 1975.- Unanimidad de 10 votos.- Ponente: Magistrada María Guadalupe Aguirre Soría.
- Recurso de Revisión No. 69/74, en relación con el juicio 1378/74.- Mauro Mancera Robles y Josefina Arreola de Mancera.- 29 de abril de 1975.- Unanimidad de 10 votos.- Ponente: Magistrado Saturnino Agüero Aguirre.
- Recurso de Revisión No. 3/75, en relación con el juicio 1647/74.- Manuel Velio Mejía Landecho.- 22 de julio de 1975.- Unanimidad de 8 votos.- Ponente: Magistrada María Guadalupe Aguirre Soría.
- Recurso de Revisión No. 12/75, en relación con el juicio No. 99/75.- Joaquín Villa Corral.- 5 de agosto de 1975.- Unanimidad de 10 votos.- Ponente: Magistrada María Guadalupe Aguirre Soría.

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN EL.- Los juicios en materia fiscal que se promuevan ante este Tribunal, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala la Ley de la Materia. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a dicho ordenamiento, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, atento lo dispuesto en el artículo 34 de la ley que rige a este Organó Jurisdiccional. (128)

- RRV.- 363/88-5862/87.- Parte Actora: María Caso Robles. Fecha: 16 de noviembre de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Pedro Enrique Velasco Albín.- Secretaria: Lic. Martha Arteaga Manríque.
- RRV.- 1354/88-3073/88.- Parte Actora: José Vázquez Piñero.- Fecha: 23 de noviembre de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Lic. Moisés Martínez y Alfonso. Secretario: Lic. Raúl Nava Alcázar.
- RRV.- 1894/88-4713/88.- Parte Actora: Ma. del Rosario G. de Toledo. Fecha: 8 de marzo de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Moisés Martínez y Alfonso.- Secretario: Lic. Raúl Nava Alcázar.
- RRV.- 1971/88-704/87.- Parte Actora: Hermelinda Velázquez G. de Rojas.- Fecha: 10 de mayo de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.- Secretario: Lic. Daniel Ramíla Aquino.
- RRV.- 2052/88-5362/88.- Parte Actora: Mauricio Moisés Rudman.- Fecha: 21 de junio de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. César Castañeda Rivas.- Secretario: Lic. Sergio Hernández Méndez.

SILENCIO ADMINISTRATIVO. PLAZO PARA DAR CONTESTACION A LAS PETICIONES DE LOS PARTICULARES.- Cuando las autoridades del Departamento del Distrito Federal incurran en la falta de contestación prevista en el numeral 21, fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es facultad de este Organó Jurisdiccional, en términos del artículo 79, fracción III de la Ley en cita, fijar al arbitrio del juzgador, un plazo para que aquéllas den contestación congruente a las peticiones de los particulares, tomando en cuenta la naturaleza del asunto. (129)

- RRV.- 283/88-7932/87.- Parte Actora: Miguel Cruz García.- 3 de noviembre de 1988.- Unanimidad de votos. Ponente: Mag. Lic. Pedro Enrique Velasco Albín. Secretario: Lic. Martha Arteaga Manríque.
- RRV.- 192/88-6672/87.- Parte Actora: Antonio Páez Bonilla.- 16 de noviembre de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. César Castañeda Rivas.- Secretario: Lic. Sergio Hernández Méndez.
- RRV.- 1852/88-4099/88.- Parte Actora: Robert Alma Remes de.- 15 de marzo de 1989.- Unanimidad de votos. Ponente: Mag. Lic. César Castañeda Rivas.- Secretario: Lic. José Morales Campos.
- RRV.- 93/89-5313/88.- Parte Actora: Martín Bautista.- 29 de marzo de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Pedro Enrique Velasco Albín.- Secretario: Lic. Luis Gómez Salas.
- RRV.- 2051/88-3293/88.- Parte Actora: Inmobiliaria Santa María, S.A.- 26 de abril de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.- Secretario: Lic. Daniel Rámila Aquino.

Por lo que sería conveniente tomar estos criterios para la práctica procesal que pudiera suscitarse en el caso de dar competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aunado a aquellos ya organizados en el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que si bien no le son obligatorias al tribunal local antes citado, sí resultaría beneficioso para fomentar la unidad de criterio de los tribunales administrativos en México, en relación a la figura jurídica sujeta a interpretación por dichos órganos jurisdiccionales.

CONCLUSIONES

El Estado está constituido por varios elementos, entre los cuales resaltan para efectos de este trabajo, el gobierno o poder soberano y el orden jurídico, ya que ambos elementos se encuentran íntimamente ligados, en virtud de que para que el primero no sea un poder arbitrario, debe ser un poder jurídico, es decir, un poder limitado, determinado y definido por el derecho.

Ahora bien, la fuente fundamental o directa del orden jurídico del Estado proviene de la Constitución, En ella, se estipulan garantías y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados de un modo primario.

En el derecho administrativo, se regulan los derechos y deberes de los gobernantes y administrados de manera extraconstitucional, como materia normada por la legislación secundaria.

El derecho administrativo equivale a la sumisión de la administración pública al derecho, como consecuencia de la autolimitación del poder público que se logra en momento en que surge el Estado de derecho.

El Estado social de derecho, se ha caracterizado por su intervención reciente en la vida pública con el fin de alcanzar la justicia social, pero con él, se han visto mermados también algunas de las libertades individuales, debido a la ineficiencia, descuido o arbitrariedad de los gobernantes, así como por la falta de medios de defensa de los administrados respecto a las garantías esenciales que la libertad presupone.

Una de las garantías individuales que más ha sufrido detrimento en cuanto a su respeto y salvaguarda, es el derecho de petición, garantía en verdad importante, si consideramos que es el fundamento del derecho de acción que tienen los gobernados para poner en movimiento a todos los órganos del Estado.

El derecho de petición constituye un derecho público subjetivo, ya que es una obligación de la autoridad el observar determinada conducta positiva en situaciones concretas, así como un derecho del gobernado a exigir de la misma, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la ley, dicha obligación, que en este caso consiste, en la contestación por escrito por parte de la autoridad a la cual se le haya formulado la petición en un plazo breve.

Sin embargo, en nuestro Estado contemporáneo de derecho, el carril de la legalidad se presenta anchuroso, en virtud de que su fin estriba en satisfacer el interés de la colectividad, lo que en ocasiones sólo es posible alcanzar en detrimento del respeto y salvaguarda de la libertad de los individuos que la integran, ya que para ello, ha sido necesario ampliar los espacios por donde discurren las relaciones y actos administrativos.

El derecho de petición se actualiza una vez reunidos los siguientes requisitos:

- Facultad de realizar cualquier petición a los funcionarios públicos, petición que debe ser realizada por escrito, en forma pacífica y respetuosa;

- Obligación de la autoridad de contestar la solicitud, en forma escrita y dándola a conocer en breve término al peticionario;

Ahora bien, para que el derecho de petición constituya un verdadero derecho subjetivo a tono con la exhaustividad de atribuciones administrativas de un Estado complejo y con objeto de hacer de él no sólo una prerrogativa de pedir, sino un derecho efectivo de exigir una pronta

respuesta, ha surgido como imperativo configurar medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria o ilegal de las autoridades administrativas.

En sus inicios, el silencio de la autoridad únicamente era impugnabile mediante el juicio de amparo, lo que motivó, entre otras problemáticas nuevas, la aplicación y matización de la normatividad en el campo administrativo a las circunstancias del Estado contemporáneo.

Uno de los conceptos que fue modificado en cuanto a su configuración e implicaciones jurídicas, fue precisamente el silencio de la autoridad, mediante el surgimiento de la institución que la doctrina denominó "silencio administrativo" o "silencio de la administración" y que consiste en una actividad pasiva de la autoridad respecto a una obligación de hacer, que es la de contestar la petición que le formule el particular en el modo y tiempo establecido en la ley, para lo cual, la ley faculta al administrado para considerar un efecto determinado del silencio administrativo en cierto sentido,, convirtiendo este hecho en un acto administrativo ficto, mediante ficción legal.

El silencio administrativo es pues, por su naturaleza, un hecho al cual la ley concede determinadas

consecuencias estimatorias o desestimatorias, creando mediante ficción legal, un acto administrativo presunto o resolución ficta derivada de la presunción legal.

Esta figura procesal, adecuación del silencio de la autoridad, ha dado lugar a un mejor campo de acción tanto para el particular como para el Estado, ya que para el primero de ellos, le ha permitido impugnar el acto presunto ante tribunales especializados, de tipo ordinario, supliéndose a través de esta figura, la deficiencia estructural que venía prevaleciendo frente al silencio de la autoridad, misma que dejaba al particular en estado de incertidumbre por no existir una resolución definitiva impugnabile; en cuanto a las autoridades administrativas, se les dejó a salvo sus derechos, los cuales pueden ser defendidos ante el tribunal competente especializado, sin afectar el interés público.

En el derecho positivo, esta institución se encuentra claramente reglamentada en el Código Fiscal de la Federación, por lo que en base al proceso que se establece en este ordenamiento, pudiera hallarse el horizonte de un proceso similar en el ámbito fiscal correspondiente al Distrito Federal.

A la fecha, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, carece de disposición legal alguna que contemple la presunción de existencia de resoluciones fictas, por lo cual se ha hecho manifiesto el estado de incertidumbre en que se encuentra el particular ante el silencio prolongado de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal en materia fiscal, así como la imposibilidad de impugnar dicho silencio administrativo.

Tampoco existe disposición legal que otorgue competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer de resoluciones fictas, no obstante que anteriormente existía competencia para conocer de esta materia, con lo cual, se dejó al particular ante una situación insatisfactoria por la inexistencia de un medio de impugnación eficaz en contra del silencio administrativo, violando las garantías individuales protegidas en los artículos 8o., 14, 16 y 17 Constitucionales.

A nuestro juicio, la introducción de la figura del silencio administrativo a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como el establecimiento de competencia y procedimiento de impugnación en materia de resoluciones negativas fictas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, resultaría

benéfica para proteger los derechos de petición, legalidad y justicia expedita que deben gozar los ciudadanos del Distrito Federal en materia fiscal.

Las disposiciones que pudieran aplicarse análogamente para reformar la Ley del Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el ámbito fiscal local, son los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación para efecto de configuración de resoluciones fictas con sentido negativo implícito, en toda clase de actos fiscales.

Asimismo, pudieran resultar aplicables los artículos del Código Fiscal de la Federación que en forma específica hacen mención a la tramitación de distintas partes del proceso administrativo y contencioso administrativo, en los casos de impugnación de resoluciones negativas fictas.

En relación a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer de resoluciones negativas fictas, consideramos necesario para el fortalecimiento de este tribunal, la inserción de un párrafo al artículo 21 fracción II de la ley de la materia, que haga alusión especial a este tipo de resoluciones, ya que

si bien es cierto que por su naturaleza deben de comprenderse dentro del ámbito de competencia del mismo, la inserción de ellas haría más clara esta disposición legal.

En cuanto a la práctica procesal venidera, confiamos en que serán de particular utilidad los criterios jurisprudenciales sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de derecho de petición y resoluciones negativas fictas, con el objeto de integrar la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que si bien es cierto en algunos casos no le son obligatorios, por ser un tribunal autónomo, consideramos benéfica la unificación de criterios jurisprudenciales en relación con una misma figura jurídica. En este caso, con las resoluciones fictas en materia fiscal tanto federal como local, la jurisprudencia debería sentar las premisas de la futura legislación y encauzar el desarrollo jurídico, al definir y depurar la institución administrativa en comento.

Con esta propuesta de reforma a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos adherimos a la concreción de tres postulados que nos parecen

importantes por ser indispensables en la impartición de justicia: simplificación, acierto y celeridad.

Además, con las reformas propuestas y llevadas a cabo, se revelaría la existencia de un impulso común, sistemático y uniforme en el comportamiento de la actividad estatal en sus relaciones con los gobernados, como en las concepciones sobre la configuración procesal y orgánica de la institución de la resolución negativa ficta en el ámbito de la administración fiscal federal como local.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel y MARTINEZ MORALES, Rafael T., Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal, Panorama de la Legislación Administrativa, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989, 3a. edición, p.p. 317.
- 2.- ALVAREZ SOBERANIS, Jaime, La Regulación de las Invencciones y Marcas y de la Transferencia de Tecnología, México, Editorial Porrúa, S.A., 1979, p.p. 729.
- 3.- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, México, Textos Universitarios, S.A., 1977, p.p. 451.
- 4.- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, p.p. 346.
- 5.- BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México, México, Editorial Porrúa, S.A., 13a. edición, 1990, p.p. 825.
- 6.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 8a. edición, 1991, p.p. 1048.
- 7.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1989, p.p. 459.
- 8.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 4 tomos, 4a. edición, 1991, p.p. 3272.
- 9.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, México, Editorial Porrúa, S.A., 25a. edición, 1988, p.p. 1080.
- 10.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, México, Editorial Porrúa, S.A., 21a. edición, 1988, p.p. 772.

- 11.- CARRILLO FLORES, Antonio, La Justicia Federal y La Administración Pública, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1973, p.p. 372.
- 12.- Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. Consejo Nacional, Justicia Administrativa, México, Editorial Trillas, S.A. de C.V., 1987, p.p. 165.
- 13.- CUEVA, Arturo DE LA, Justicia, Derecho y Tributación, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989, p.p. 283.
- 14.- DUVERGER, Meurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, España, Ediciones Ariel, Colecciones Demos, 5a. edición, 1970, p.p. 639.
- 15.- ESTRELLA MENDEZ, Sebastián, Estudios de los Medios de Impugnación en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Procedencia del Juicio de Amparo, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1987, p.p. 132.
- 16.- FAYA VIESCA, Administración Pública Federal. La Nueva Estructura, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición actualizada, 1983, p.p. 795.
- 17.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo E., Análisis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, (Tesis para obtener el Título de Abogado), Escuela Libre de Derecho, México, 1972, p.p. 82.
- 18.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 30a. edición, (revisada y actualizada por Manuel Fraga), 1991, p.p. 506.
- 19.- GARCIA VALENCIA, Antonio, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, México, Editorial Porrúa, S.A., 4a. edición, 1978, p.p. 258.

- 20.- GONGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina-Legislación-Jurisprudencia, México, Editorial Porrúa, S.A., 3a. edición (actualizada con las reformas públicas del día 10 de agosto de 1987), 1987, p.p. 1043.
- 21.- GONGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa, México, Editorial Porrúa, 3a. edición, 1990, p.p. 469.
- 22.- GONZALEZ COSIO, Arturo, El Juicio de Amparo, México, Editorial Porrúa, S.A., 3a. edición (actualizada), 1990, p.p. 319.
- 23.- GONZALEZ COSIO, Arturo, El Poder Público y la Jurisprudencia en Materia Administrativa en México, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1982, p.p. 251.
- 24.- GONZALEZ URIBE, Héctor, Hombre y Estado. Estudios Político-Constitucionales, México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, p.p. 369.
- 25.- GONZALEZ PEREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, (Prólogo de Héctor Fix Zamudio), México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, p.p. 824.
- 26.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, IV Tomos, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985, p.p. 1503.
- 27.- LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, México, Editorial Porrúa, S.A., 1990, p.p. 223.
- 28.- MARGADANT S., Guillermo F., Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 10a. edición, 1991, p.p. 235.

- 29.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 3a. edición, 1973, p.p. 370.
- 30.- MARTINEZ LARA, Ramón, El Sistema Contencioso Administrativo en México, México, Editorial Trillas, S.A. de C.V., 1990, p.p. 468.
- 31.- MENDEZ BERMAN, León, El Tribunal Fiscal. Principios Básicos de su Jurisprudencia, México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos Vol. III, 1982, p.p. 310.
- 32.- NAVA NEGRETE, Justo, Derecho de las Marcas, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985, p.p. 637.
- 33.- NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo, México, Editorial Porrúa, S.A., 2 tomos, 3a. edición, (revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández), 1991, p.p. 1249.
- 34.- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, 1988, p.p. 382.
- 35.- PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil, México, Editorial Porrúa, S.A., 13a. edición, 1989, p.p. 706.
- 36.- PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, Editorial Porrúa, S.A., 19a. edición, 1990, p.p. 901.
- 37.- PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico-Práctico del Juicio de Amparo, México, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, 1982, p.p. 965.
- 38.- PINA, Rafael de, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1970, p.p. 355.
- 39.- PINA, Rafael de y PINAVARA, Rafael de, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A., 17a. edición, p.p. 509.

40.- PORRUA PEREZ, Francisco, Teoría del Estado, México, Editorial Porrúa, S.A., 23a. edición, 1990, p.p. 525.

41.- RABASA O., Emilio, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, México, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, 1984, p.p. 353.

42.- RECANSSENS SICHES, Luis, Tratado General de Sociología, México, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, 1963, p.p. 682.

43.- RIOS ELIZONDO, Roberto, El Acto de Gobierno, el Poder y el Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1975, p.p. 446.

44.- ROSALES AGUILAR, Rómulo, Formulario del Juicio de Amparo, México, Editorial Porrúa, S.A., 6a. edición, 1990, p.p. 534.

45.- SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado, México, Editorial Porrúa, S.A., 9a. edición, 1988, p.p. 798.

46.- SANTOFIMIO G., Jaime Orlando, Acto Administrativo: Procedimientos, Eficacia y Validez, México, Universidad Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1988, p.p. 251.

47.- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 24a. edición, 1990, p.p. 651.

48.- TENA RAMIREZ, Felipe, Leves Fundamentales de México, México, Editorial Porrúa, S.A., 16a. edición, 1991, p.p. 1102.

49.- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Segunda Epoca, Año I, Número 1, Julio-Septiembre de 1988, México, Pliego Impresores, S.A. de C.V., p.p. 246.

50.- Tribunal Fiscal de la Federación., Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, México, V Tomos, Departamento de Publicaciones, p.p 3709.

51.- V. CASTRO, Juventino, Lecciones de Garantías y Amparo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1974, p.p. 595.

52.- ZERTUCHE GARCIA, Héctor Gerardo, La Jurisprudencia en el Sistema Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1990, p.p. 412.