



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**“NATURALEZA JURÍDICA DE LA NEGATIVA FICTA Y SUS EFECTOS EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

**CLAUDIA DÍAZ PASCUAL**

Asesor: LIC. IRENE DÍAZ REYES

JULIO 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Expresar la GRATITUD, es un sentimiento que engrandece a los seres humanos y que nos acompaña a lo largo de nuestras vidas. Quiero manifestar mi admiración y agradecimiento por la culminación de esta etapa.

A DIOS

Por acompañarme en cada etapa de mi vida y permitirme llegar a este momento y poder compartirlo con las personas que más quiero y respeto.  
Muchas Gracias.

A MI ALMA MATER: LA U.N.A.M.

Por el orgullo y privilegio que conlleva ser Universitario, por enseñarme a vivir con independencia y responsabilidad, porque pusiste en mí camino a mis mejores amigos y especialmente por darme la oportunidad de prepararme y permitirme lograr un mejor desarrollo en mi vida profesional.

A MI SINODO:

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA,  
LIC. ROBERTO ROSALE BARRIENTOS,  
DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA,  
LIC. IRENE DÍAZ REYES Y  
LIC. ROBERTO CABRERA MENDIETA

Por los conocimientos, los valores, los consejos e incluso por las observaciones que para mi son un ejemplo a seguir y especialmente por su dedicación e interés.

A MI ASESOR:

LIC. IRENE DÍAZ REYES.

Por creer en mí, por su apoyo invaluable pero sobre todo por darme la confianza y dedicación para hacer posible este proyecto y con ello permitirme seguir creciendo profesionalmente.

CON RESPETO Y ADMIRACIÓN A LA  
M. en D. MARICRUZ JIMENEZ TREJO.

Por su amistad y confianza, por sus valores, conocimientos y enseñanzas, por forjar en mí la sensibilidad al estudio para el crecimiento profesional y personal y especialmente por su apoyo incondicional.

A MIS PADRES SEÑORES:

ESTEBAN DÍAZ LAMBAR Y

CLAUDIA PASCUAL QUINTANILLA.

Como un testimonio de mi infinito aprecio y agradecimiento por toda una vida de esfuerzos y sacrificios, brindándome siempre su comprensión y apoyo cuando más lo he necesitado, por esa entrega constante para darme siempre lo mejor aún en la adversidad y ser mi mayor y mejor ejemplo a seguir pues han hecho de mí con su fortaleza y amor una mujer de bien. Esta meta que es suya también. LOS AMO.

A MI HERMANA:

ALEJANDRA DÍAZ PASCUAL.

A ti que haz estado a mi lado en todo momento con tu apoyo incondicional, por todos los momentos compartidos y por los no compartidos, por las alegrías desde mi infancia hasta ahora y siempre, gracias por ser mi cómplice pero sobre todo por ser mi mejor amiga. TE AMO.

A MI TÍA:

LIC. IRENE PASCUAL QUINTANILLA.

Por todo tu cariño, por ser mi fuente de inspiración, por tu apoyo incondicional y motivación constante, para lograr esta meta que es tuya también y porque has hecho que sea la persona que soy. Te quiero mucho y sobre todo agradezco tu paciencia.

**A MIS FAMILIARES:**

No los nombro a todos porque abarcaría muchas hojas, a todos, con todo el cariño que siento por ustedes, gracias por el gran amor que han germinado en mí, por la amistad y apoyo brindado en las etapas de mi vida. LOS QUIERO MUCHO.

**A MIS AMIIGAS:**

SAYURI, LILIANA, JANETH Y GUILLE

Por brindarme su amistad incondicional, por los momentos agradables que hemos pasado y que seguiremos pasando y especialmente por compartir juntas una hermosa etapa de nuestras vidas, las quiero mucho pero sobre todo les agradezco su paciencia.

**A MIS AMIGOS:**

CAROLINA SALOME, VICTOR  
MANUEL Y MARIANA

Por todos los momentos inolvidables que vivimos dentro y fuera de la ENEP ahora FES ACATLAN, por ser mis cómplices en esta aventura llamada carrera y sobre todo por brindarme su amistad incondicional en todo momento.

**A TODOS**

Los que de una u otra manera han estado ahí, que me han fomentado e impulsado, pues de todos he aprendido algo, porque por ustedes también soy una persona mejor.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.</b> . . . . .	1
--------------------------------	---

### **CAPÍTULO I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

1.1.- Concepto y Definición de Acto Administrativo. . . . .	4
1.2.- Características del Acto Administrativo. . . . .	7
1.3.- Elementos, requisitos y formalidades Constitucionales del Acto Administrativo. . . . .	10
1.4.- Clasificación del Acto Administrativo. . . . .	17
1.5.- Efectos del Acto Administrativo. . . . .	22
1.6.- Formas de Extinción del Acto Administrativo. . . . .	25
1.7.- Cumplimiento y ejecución del Acto Administrativo. . . . .	32
1.8.- Nulidad y anulabilidad del Acto Administrativo. . . . .	36

### **CAPÍTULO II.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

2.1.- Concepto de Silencio Administrativo. . . . .	38
2.2.- Teorías que explican al Silencio Administrativo. . . . .	42
2.3.- Análisis del artículo Octavo Constitucional. . . . .	51
2.4.- Efectos del Silencio Administrativo. . . . .	55
2.5.- Concepto de Derecho de Petición. . . . .	57
2.6.- Consideraciones acerca del Derecho de Petición. . . . .	58
2.7.- Modalidades del Silencio Administrativo: Positivo y Negativo. . . . .	60

### **CAPITULO III.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA NEGATIVA FICTA.**

3.1.- Nociones Generales de la Negativa Ficta. . . . .	68
3.2.- Concepto de Negativa Ficta. . . . .	71
3.3.- La Negativa Ficta como figura y consecuencia del Silencio Administrativo. . . . .	75
3.4.- Objeto de la Negativa Ficta. . . . .	78
3.5.- Configuración de la Negativa Ficta. . . . .	80
3.6.- Características de la Negativa Ficta. . . . .	85
3.7.- Elementos esenciales de la Negativa Ficta. . . . .	95

**CAPITULO IV.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA.**

4.1.- Requisitos de procedencia. . . . .	108
4.2.- Las partes en el juicio. . . . .	115
4.3.- Demanda de Nulidad. . . . .	117
4.4.- Contestación de la demanda. . . . .	133
4.5.- Ampliación de la demanda de nulidad. . . . .	138
4.6.- Contestación a la ampliación de la demanda. . . . .	142
4.7.- La sentencia definitiva y sus efectos. . . . .	142

<b>CONCLUSIONES. . . . .</b>	<b>149</b>
------------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA. . . . .</b>	<b>153</b>
------------------------------	------------



## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela y garantiza una gran diversidad de garantías individuales o derechos de las personas, sean éstas Físicas o Morales

En nuestra Carta Magna encontramos que se establecen, por lo menos, cuatro grandes rubros de derechos o garantías: las de seguridad jurídica, las de libertad, las de igualdad y las denominadas como económicas.

Entre las garantías de seguridad jurídica destaca la garantía o derecho de petición, la cual es considerada por la Constitución en el numeral 8, mismo que determina, entre otras cosas, que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que la misma se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Concluye dicho artículo en su segundo párrafo con la determinación de que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

En ese contexto, se inscribe la obligación de la autoridad de responder a las consultas, peticiones, aclaraciones e incluso recursos; esto en todos los espacios de su actuación, resultando preponderante dicha obligación a ser observada por la autoridad en materia fiscal.

Sin embargo, en dicho espacio existe una figura que otorga a la autoridad la facultad de no contestar al requerimiento del contribuyente, y que se denomina “Negativa Ficta”, misma que es motivo de una gran variedad de estudios y opiniones por parte de los autores y estudiosos de la materia fiscal y tributaria en general, de los legisladores, además de los órganos jurisdiccionales, tanto administrativos como judiciales.

En ese tenor, el presente trabajo, toca el tema de la negativa ficta y sus efectos en la administración pública, tomando en cuenta que la misma es de suma importancia, por su naturaleza jurídica, características y consecuencias legales en su impugnar.

En términos generales una resolución de negativa ficta es considerada como una presunción legal, que representa la respuesta en sentido negativo al silencio que guarda la autoridad administrativa fiscal competente, con relación a una instancia o petición debidamente formulada ante ella, por el simple transcurso del tiempo, sin que el afectado sea notificado de resolución alguna, podrá considerar que la autoridad resolvió en sentido negativo, teniendo el derecho de interponer el medio de defensa en cualquier tiempo posterior al plazo que la ley establece.

Quedando así libre el derecho del gobernado afectado en sus intereses, para impugnar tal resolución a través del medio de defensa correspondiente en cualquier tiempo, sin que exista disposición expresa en el Código Fiscal Federal que establezca un plazo límite y fijo para que el afectado acuda en defensa de sus derechos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a presentar su escrito de demanda de nulidad por considerar que se configuró la negativa ficta, dejándose únicamente que prescriba su derecho, o bien a que la autoridad retome el asunto y emita una respuesta. Si el Código Fiscal de la Federación, dispone como plazo límite el de tres meses para que la autoridad fiscal dicte su fallo, es para evitar dejar en estado de incertidumbre al peticionario, en consecuencia no hay razón jurídica que la autoridad cuente con facultades para dictar dicho fallo, toda vez que ya existe una resolución perfectamente impugnabile ante el medio de defensa correspondiente.

Entendiéndose de lo anterior, que en primer término la obligación de las autoridades administrativas es la de respetar el ejercicio del derecho de petición, reconociendo el derecho a los particulares de hacer válida esa garantía que la ley máxima reconoce frente a la administración pública. Porque tal omisión por parte de

la autoridad puede provocar algún agravio de difícil reparación en el patrimonio económico del particular.

Consecuentemente, dado el estado de transición y la naturaleza jurídica de la figura de la negativa ficta, comenzaré por realizar un breve análisis sobre el acto administrativo, el silencio administrativo cuando una autoridad no resuelve una instancia o petición del particular, como requisito previo es indispensable para la existencia de un acto o resolución; y los antecedentes del derecho de petición. Así una vez conocido el origen, desarrollaré el tema estudiando sobre las limitaciones y trascendencia de la negativa ficta como acto administrativo, realizando un análisis de su naturaleza jurídica desde el ámbito constitucional y legal partiendo de los artículos 8, 14, 16 y 17 Constitucionales, así como de los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación para así concluir con su impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **1.1.- CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO.**

Como es sabido, la administración pública implica el ejercicio de las atribuciones o actividades que el ordenamiento legal asigna a los órganos públicos que forman parte de ella. Estas atribuciones se manifiestan a través de actos que tienen diferente connotación y contenido, de las que se derivan diversos actos administrativos.

Sin embargo, antes de entrar a la conceptualización de los actos administrativos es necesario señalar que es un simple acto y que son los actos jurídicos, ya que no todos los fenómenos que se realizan por el hombre o la naturaleza pueden estar regulados por el derecho, sino sólo aquellos que formen parte del ordenamiento legal producen efectos jurídicos.

De tal manera, debe entenderse como hecho cualquier fenómeno producido por el hombre o la naturaleza, transformación de la realidad que no tiene ninguna trascendencia jurídica; y como hecho jurídico un suceso cierto o acontecimiento natural o material de hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho, por ejemplo, el nacimiento y la muerte.

En efecto, todo acto jurídico es la manifestación de la voluntad encaminada a producir consecuencias de derecho con la intención de que se realicen esos efectos.

En concepto del Doctor Eduardo Gabino Castrejón García, acto jurídico se define como “la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Castrejón García Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 73.

Para Eduardo García Maynez, acto jurídico es “una manifestación de la voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica.”<sup>2</sup>

Por lo anterior, se llega a la conclusión de que la actuación de la autoridad administrativa se expresa a través de actos materiales cuando su manifestación de voluntad no produce consecuencias de derecho, y a través de actos jurídicos, en donde si se producen consecuencias de derecho y que por ser la manifestación de voluntad de la administración, se denominan actos administrativos.

Ciertamente el acto administrativo cuenta con las mismas características del acto jurídico, ya que existe una expresión de voluntad y produce efectos jurídicos.

De tal manera que el acto administrativo, “es el resultado de tres elementos conjugados y que consisten en la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor de acto.”<sup>3</sup>

Para Andrés Serra Rojas el acto administrativo es “un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”<sup>4</sup>

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, refiere que el acto administrativo es “una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una

---

<sup>2</sup> García Maynez Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Pág. 184.

<sup>3</sup> García Maynez Eduardo. Op. Cit. Pág. 369.

<sup>4</sup> Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Primer curso. Pág. 238.

decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”<sup>5</sup>

De acuerdo a Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, quines manifiestan que el acto administrativo consiste en “una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.”<sup>6</sup>

Para Narciso Sánchez Gómez, el acto administrativo es “la manifestación de la voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de los servicios públicos que esta a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.”<sup>7</sup>

Rafael de Pina Vara, en su diccionario de derecho, manifiesta que el acto administrativo es “la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.”<sup>8</sup>

En tal orden de ideas, el acto administrativo es una declaración de voluntad concreta pronunciada por un órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y en ejercicio de su potestad pública; que implica que el acto este fundado en derecho, y que supone la existencia de una decisión unilateral previa de parte del titular del órgano de la administración, por ejemplo, el

---

<sup>5</sup> Castrejón García Gabino Eduardo. Op. Cit. Pág. 73

<sup>6</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso Pág. 264.

<sup>7</sup> Sánchez Gómez Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Pág. 321.

<sup>8</sup> De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Pág. 51

nombramiento de un Secretario de Estado, la decisión de nombrar al Secretario de Estado es unilateral, aunque después el acto se convierte en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.

Así, una vez que ha sido adoptada la decisión, se externa la voluntad y se pueden producir diversas consecuencias como son: crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones.

Generalmente la situación de derecho que crea el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, cabe la posibilidad de que se creen situaciones jurídicas generales o combinadas, ejemplo, la concesión de un servicio público que crea derechos personalísimos y concretos para los concesionarios y crea situaciones jurídicas generales para el público usuario.

## **1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Las características del acto administrativo nos permiten identificar su individualidad, sobre todo para diferenciarlo de otros actos que emite el Estado, como pueden ser los legislativos, los jurisdiccionales o los de gobierno.

Las características propias de todo acto administrativo son la presunción de legalidad y su ejecutoriedad, pues los demás actos jurídicos no cuentan con ellas como lo vamos a explicar a continuación:

Todo acto administrativo se presume que fue dictado conforme a derecho por la administración, por lo que para desvirtuar lo anterior resulta indispensable que el administrado pruebe que se emitió en contravención a las normas jurídicas, esto es, corresponde al reclamante demostrar el vicio de ilegalidad que lo afecte, por lo que la administración pública está liberada de la carga procesal de comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para su emisión.

La exigencia de este atributo del acto administrativo constituye una prerrogativa que el legislador le otorga a la administración, con el objeto de que la autoridad realice sus funciones en forma rápida y expedita, en atención a la relevancia de orden público que tiene la actividad administrativa, como medio para alcanzar el cumplimiento de los fines del Estado; también constituye una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, en virtud de que sólo podrá ser anulado mediante la impugnación del agraviado.

Otra característica exclusiva del acto administrativo es su ejecutoriedad, la cual consiste en la facultad de los órganos de Estado que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto, sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, ya que solamente la administración pública goza de la facultad de obtener el cumplimiento de sus actos sin necesidad de un mandamiento escrito de autoridad judicial.

“El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público que emana de la Administración Pública y sometido al Derecho Administrativo; su naturaleza no normativa es el resultado de diferenciar los actos administrativos de las normas jurídicas, éstas últimas mantienen su vigencia hasta en tanto no sean derogadas, mientras que el acto administrativo se agota con su cumplimiento; es una decisión ejecutoria, no contenciosa; es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa; es unilateral, ejecutivo y oportuno que produce una situación jurídica concreta; se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa; la administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.”<sup>9</sup>

“El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el Poder Público; esto es, su

---

<sup>9</sup> Sánchez Gómez Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo Pág. 324-325.



actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio y que son usadas para la satisfacción de los intereses generales, por ello el acto se presume legítimo.”<sup>10</sup>

Como ya se manifestó, el acto administrativo cumple con una función dentro del derecho, esto es crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, permitiendo que el Estado alcance fines de carácter material o cultural, aunque también va dirigido generalmente a personas concretas (un permiso, cobro de impuestos, una concesión, la expropiación); así se puede concluir en las siguientes características:

- I.- Se trata de una decisión de una autoridad competente.
- II.- Que tiende a satisfacer necesidades colectivas.
- III.- Se rige por normas de derecho público.
- IV.- Su cumplimiento puede ser voluntario o forzoso.
- V. Los efectos que produce son de carácter subjetivo general o particular.
- VI.- Es una declaración de voluntad que emana de autoridad administrativa unitaria o colegiada.
- VII.- Tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones.
- VIII.- El acto tiene ejecución y debe causar ejecutoria.

### **1.3.- ELEMENTOS, REQUISITOS Y FORMALIDADES CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Como cualquier acto jurídico para que el acto administrativo exista, es necesario que tenga connotaciones específicas e institucionales, es decir, deben concurrir una serie de elementos esenciales que le den vida, fundamento, esencia y consistencia, sobre todo para que pueda presumirse de válido y eficaz, siendo

---

<sup>10</sup> Ibidem.

éstos de suma importancia, ya que las irregularidades que puedan presentarse en su formación constituyen vicios que lo afectan. La doctrina ha considerado que son elementos del acto administrativo, los siguientes: los sujetos, el objeto, la manifestación de la voluntad, el motivo, la formalidad y la finalidad.

Por su parte la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en sus artículos 3 y 4, reconoce al sujeto como autoridad competente, a la voluntad, al objeto, la forma y la firma autógrafa como elementos y requisitos del acto administrativo.

En tal orden de ideas, los elementos del acto administrativo son subjetivos, objetivos y formales; los elementos subjetivos están formados por los sujetos y la manifestación de la voluntad; dentro de los elementos objetivos se encuentran objeto, motivo y el fin.

Los sujetos en el acto administrativo, como lo refiere el Doctor Eduardo Castrejón García, debe ser considerado como activo y pasivo. “El sujeto activo siempre es un órgano de la administración pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal”.<sup>11</sup>

Explica Narciso Sánchez Gómez que, “la manifestación de voluntad, es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca, pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social, y debe estar exenta de error, dolo o violencia, el error consiste en la discordancia ente el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral, y el dolo en cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Castrejón García Eduardo. Op. Cit. Pág. 75

<sup>12</sup> Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág. 326.

El objeto en el acto administrativo puede ser directo o inminente e indirecto o mediato. “El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada”.<sup>13</sup>

Para el autor en comento, el motivo es “el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además debe estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma de válido”.<sup>14</sup>

Por lo que se refiere a la finalidad, el autor en referencia infiere que, “es el resultado de la actuación administrativa, esto es a la utilidad pública que debe de alcanzarse con el acto administrativo, satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo”.<sup>15</sup>

En cuanto a la formalidad Narciso Sánchez Gómez, nos refiere que “los requisitos legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo, y ello se integra de un camino legal y la forma; mediante el primero entendemos a las vías de producción del acto administrativo, esto es el conjunto de trámites legales que nos permiten producir un acto administrativo definitivo; con la segunda, se distingue el modo o manera en que la voluntad de la administración pública se manifiesta para dar vida al acto administrativo, incluyendo los requisitos que han de observarse para dictar el acto y que pueden ser anteriores o concomitantes del acto. Por su forma los actos administrativos deben ser escritos

---

<sup>13</sup> Castrejón García Eduardo. Op. Cit. Pág. 76.

<sup>14</sup> Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág. 326.

<sup>15</sup> Ibidem. Pág. 327.

y por sus formalidades que se funden y motiven, además que estén dentro de la competencia del órgano que formula el acto”.<sup>16</sup>

La forma es la solemnidad, la manifestación material objetiva en donde se plasma el acto administrativo, es la expresión de la voluntad por escrito a los interesados, la comunicación para que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos, ya que en ésta se aprecian no sólo los elementos del acto, sino también sus requisitos, modalidades y circunstancias. Puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, ejemplo, acuerdos, circulares, oficios, decretos, notificaciones, etc.

Lo anterior, en razón de que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que:

“...nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. . .”

Esto significa que el acto administrativo debe consignarse por escrito.

Al respecto el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I.- Constar por escrito;
- II.- Señalar la autoridad que lo emite;
- III.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate; y
- IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalan los datos que permitan su identificación.

---

<sup>16</sup> Ídem.

Consecuentemente, ante la falta del elemento formal de un acto administrativo que afecte la esfera jurídica de un particular, en términos del artículo 51 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe declararse la nulidad, en virtud de se han omitido los requisitos formales exigidos por la ley.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en sus artículos 3 y 4 establece los elementos y requisitos del acto administrativo, los cuales conforme a dicho cuerpo normativo son:

ARTÍCULO 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias del tiempo y lugar, y previstos por la ley;

III.- Cumplir con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V.- Estar fundado y motivado;

VI.- Derogada;

VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

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

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

X.- Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- Derogada;

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV.- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberán hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y

XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecido por la ley.

ARTÍCULO 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Cabe señalar que independientemente del texto de los artículos que se han transcrito, la Ley Federal fija formalmente los requisitos del acto administrativo en los artículos 14 y 16, que en lo conducente prevén:

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

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

Por lo que, los requisitos que ha de satisfacer la acción de los órganos administrativos del estado son los siguientes:

1.- La competencia (que es la posibilidad que tiene un órgano de actuar), que conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la ley, las facultades deben estar contempladas también en la ley o por disposición de ésta, en un reglamento o en un acuerdo de delegación de facultades.

2.- La forma escrita, el mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica.

Además, la forma escrita ha de reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma, claridad, etc.).

3.- La fundamentación, que consiste en indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. Es decir, citar el artículo y ley aplicable tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y las facultades del servidor público. Por lo que, el no señalar las normas que dan fundamento legal al acto, vicia a éste.

4.- La motivación, misma que consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto. Es decir, la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado.

5.- La legalidad, esto es porque toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

Así también, el principio de legalidad se refiere a que todos los actos administrativos se reputan válidos o legítimos y corresponde, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.

6.- La no retroactividad, principio que es aplicable a los actos administrativos, y se refiere a los efectos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión; ya que los órganos de la administración pública actuaran ejecutando la ley, por lo que, es lógico que sus acciones deben seguir las características de ésta.

Como se puede apreciar, la actuación administrativa siempre estará sujeta a los principios que establece nuestra ley fundamental. Éstos principios de la doctrina constitucional establecen, que el gobernado puede hacer el acto ordenado y el acto permitido, es decir, lo que la ley ordena y lo que ésta permite y es lo que constituye la esfera de su libertades; en cambio, la autoridad solamente puede hacer aquello que la ley expresamente le ordena o faculta y sólo en casos excepcionales puede hacer uso de las facultades discrecionales que la propia ley le concede, dejándole para el caso concreto a que la propia ley se refiere, una esfera de libertad de interpretación, la que nunca debe ser en menoscabo de los derechos del gobernado.

#### **1.4.- CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La importancia de la clasificación de los actos administrativos radica en conocer el enfoque que le han dado los distintos tratadistas según las voluntades que intervienen en su formación, su objeto, finalidad, esfera de competencia, por la materia o por los efectos que produce. Los actos administrativos tienen consecuencias diversas por lo que se encuentran clasificados de la siguiente manera:

##### **A.- Según la naturaleza del acto administrativo.-**

Desde el punto de vista de este criterio, los actos administrativos pueden ser actos materiales y actos o hechos jurídicos, se considera a los primeros como aquellos que no producen efectos de derecho y a los segundos los que si



engendran consecuencias de derecho. Además de acuerdo con la naturaleza de la decisión los actos pueden ser de instrucción, de resolución o de ejecución, dependiendo de la fase del procedimiento en que se emite el acto.

**B.- De acuerdo con el criterio relativo a las voluntades que intervienen en su formación del acto administrativo.-**

El acto administrativo puede ser simple, colegial y complejo o colectivo. Los primeros están constituidos por una sola voluntad, sin que importe que para la formación del acto hayan existido actos preliminares como las consultas u opiniones; los segundos son aquellos que emanan de un cuerpo u órgano único compuesto de varios miembros, tomándose en cuenta la voluntad total o voluntaria del cuerpo colegial; y los terceros son los que se forman por el concurso de varias voluntades de diversos órganos de la administración.

En un acto administrativo simple sólo existe la manifestación de voluntad de un solo órgano, sin importar que sean varias las personas que hayan participado en la preparación del acto. De tal manera que cuando en la formación del acto administrativo intervienen varias voluntades de personas que pertenecen al mismo órgano, el acto administrativo es un acto colegial.

El acto complejo o colectivo, se emite por una serie de diferentes órganos de la administración pública, identificados respecto de una misma materia y un mismo fin; como puede ser un acuerdo de gabinete en que concurren diferentes titulares de dependencia, o los actos del Presidente de la República, que en los términos del artículo 92 Constitucional requiere el refrendo de un Secretario de Estado. Ejemplo un acuerdo presidencial, en el que se requiere la concurrencia de varias Secretarías de Estado y del refrendo de los secretarios encargados de cada uno de esos ramos.

Otro acto complejo o colectivo es el acto unión, en el cual participan diferentes órganos administrativos, que aunque intervienen respecto de la misma materia, el fin es diferente, y su efecto es el de dar nacimiento a una situación colectiva individual, ejemplo: el nombramiento de un servidor público.

### **C.- Según el margen de libertad para su creación derivado de la relación que guarda la voluntad creadora con la ley.-**

En base al margen de libertad que se tiene para la creación del acto administrativo, los actos administrativos se clasifican en acto obligatorio, reglado o vinculado y en acto discrecional. Los primeros son aquellos que constituyen la mera ejecución de la ley, ya que la autoridad debe emitir necesariamente un acto cuando se dan los supuestos que la norma establece, sin dejar algún margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciación. En esta clase de actos, la ley determina exactamente la autoridad competente para actuar y como debe actuar.

Los actos discrecionales son aquellos en los que la autoridad tiene la libre apreciación de los elementos para determinar su emisión o no, es decir, la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe actuar o abstenerse, en que momento debe actuar, como debe actuar, o cual es el contenido que le va a dar a su actuación. Así normalmente, cuando la ley use términos permisivos o facultativos se estará en presencia de un poder discrecional.

### **D.- Según su ámbito de aplicación.-**

En base al criterio derivado del radio de acción de los actos administrativos, estos se clasifican en internos y externos; los primeros sólo producen efectos dentro del seno de la organización administrativa, ya que comprenden medidas de orden y disciplina para el mejor funcionamiento interno de las unidades

burocráticas tales como las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la propia ley le confiere, ejemplo: una orden de un superior a un inferior jerárquico la imposición de una sanción disciplinaria a un servidor público, los segundos comprenden a todos aquellos actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, que trascienden fuera de la esfera administrativa. Ejemplo: los que tienden a establecer el mantenimiento y conservación del orden público, los que ordenan y controlan la acción de los particulares y los de gestión directa.

Los actos administrativos externos, son aquellos actos por medio de los cuales el Estado realiza sus cometidos a través de sus funciones constitucionales, por lo que al ser actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, si afectan la esfera jurídica de los administrados.

#### **E.- Según el criterio derivado de la finalidad del acto administrativo.-**

En razón de su finalidad los actos jurídicos pueden dividirse en actos preliminares o de procedimientos, actos de decisión o de resolución, también llamados principales y actos de ejecución. Por lo que hace a los actos preliminares, son todos aquellos actos necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en la mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del poder público, que puede llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares, por lo que es menester que estén consignados en la ley, ejemplo, la práctica de visitas domiciliarias.

Por otra parte, los actos de ejecución, están constituidos por aquellos que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, constituyendo propiamente la ejecución de éste y cuya naturaleza puede ser jurídica o material, ejemplo, la gestión de cobro.

**F.- De acuerdo con el contenido y efectos jurídicos que producen en la esfera jurídica de los administrados.-**

Desde este punto de vista, los actos administrativos se clasifican en actos que aumentan los derechos de los particulares, actos que limitan los derechos de los particulares y actos cuyo contenido consiste en hacer constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Los actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares son:

a).- La concesión. Derecho que se otorga a un sujeto para el uso o explotación de bienes del Estado o la prestación de un servicio público, lo cual implica un privilegio respecto de los demás gobernados.

b).- La autorización, licencia o permiso. Acto en razón del cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, que ha sido limitado por distintas razones de interés colectivo, y que una vez que constata que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la autoridad lo consiente. Como lo son las licencias de construcción, de manejo, de caza, etc., en el que el derecho a realizar la actividad ya exista, pero su ejercicio obliga al cumplimiento de requisitos previos.

c).- La dispensa. Es el acto por medio del cual se autoriza a los sujetos para no cumplir con algún requisito, una obligación o una carga establecida por la ley, como en el caso de las exenciones fiscales, la dispensa de la garantía del interés fiscal, de cumplir con el Servicio Militar, de la autorización de los padres para que un menor contraiga matrimonio, etc.

d).- La admisión. Es el acto por el cual se da al administrado acceso a un servicio público determinado, señalando los requisitos que deben cumplir las

personas que desean disfrutar de dicho servicio, ejemplo: se autoriza el ingreso de un sujeto a un servicio de salud, etc.

Los actos que limitan los derechos de los particulares son:

a).- Las ordenes. Son manifestaciones de la voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas.

b).- Los actos traslativos de derechos. Son aquellos que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un sujeto a otro, que puede ser la propia administración. Ejemplo la expropiación y el fideicomiso.

c).- La sanción. Es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, y tienen carácter aflictivo y represivo.

Dentro de los actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, se encuentran los actos de certificación, registro, autenticación, notificación y publicación.

a).- La certificación. Son manifestación que dan validez o autenticidad a constancias de registrados de calificadores, etc.

b).- El registro. Inscripción en documentos o instituciones públicas, de situaciones y derechos de particulares: registro de transferencia de tecnología, de proveedores del gobierno federal, registro civil, etc.

c).- Las notificaciones y publicaciones. Implica la participación de conocimiento de actos y situaciones jurídicas.

## 1.5.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo está destinado necesariamente a producir efectos de derecho.

En relación a los efectos del acto administrativo, el doctor Gabino Fraga, afirma: “desde luego debe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción *juris tantum*. Esta fuerza obligatoria del acto administrativo impone la necesidad de estudiar su trascendencia en la situación de los particulares a quines pueda referirse.”<sup>17</sup>

Por lo que la doctrina denomina al acto administrativo, en acto perfecto y acto eficaz. De tal manera, que el acto administrativo perfecto es aquel que esta formado completamente con todos sus requisitos regulares y tiene existencia jurídica plena y el acto administrativo eficaz, es aquel que se realiza jurídica y materialmente en el que se requiere de la existencia de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

La validez o perfección se deriva de la presunción que la ley establece a favor de los actos de autoridad y que le da al acto administrativo la característica de legítimo. Por su parte la eficacia se produce al dar a conocer al interesado el acto, a través de la notificación, adquiriendo la característica de ejecutividad, es decir, producirá sus efectos, la necesidad de una voluntad posterior, ya que ésta es un atributo del acto.

---

<sup>17</sup> Gabino Fraga. Derecho Administrativo Pág. 275

En tal virtud, los efectos del acto administrativo, pueden ser directos o indirectos. Los efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, es decir, producirá efectos de dar, de hacer, de no hacer, o de declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad del órgano administrativo.

Cuando el efecto del acto administrativo crea derechos y obligaciones a un particular, por lo general son de naturaleza personal e intransmisible, ejemplo de ello, el nombramiento de un servidor público.

Los actos administrativos siempre producen efectos jurídicos entre las partes, es decir, entre el órgano administrativo y el particular; sin embargo, los efectos del acto administrativo, también son oponibles frente a los autores del acto, sus causahabientes y terceros, llámense órganos de la Administración Pública, otras entidades y a los particulares.

Miguel Galindo Camacho, en su obra de Derecho Administrativo, dice que, “se entiende por autor del acto, la persona física o moral que motivó su formación de manera directa e indirecta. Son causahabientes del acto los que reciben de él un derecho por transmisión universal o particular, representados por el autor del acto en la realización del mismo, y por lo tanto los efectos le son oponibles.

A diferencia del causahabiente, el tercero por oposición a éste no está representado en el acto administrativo, por lo cual no recibe ni beneficio ni perjuicio del propio acto. Sin embargo, se admite que puede suceder que el tercero reciba un beneficio derivado del acto administrativo, siempre que haya una determinación de la voluntad expresa de las partes en tal sentido.

En el derecho administrativo se entiende como tercero: a) toda persona física o moral, o entidad pública, frente al que se puede hacer valer el acto administrativo; b) toda persona física o moral, o entidad pública que tiene interés

de que se otorgue o no el acto administrativo por medio del cual se crea, extingue o modifica una situación jurídica particular.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que en derecho administrativo se entiende por tercero a la persona a quien es oponible un acto de autoridad, es decir, al particular, persona física o moral, aunque excepcionalmente puede serlo otro órgano de la administración pública, que tiene un derecho público o privado que puede ser afectado por la ejecución de un acto administrativo, y que, por lo tanto, es limitante de la actividad administrativa.”<sup>18</sup>

Por lo anterior, aunque la creación, modificación, transmisión, reconocimiento, registro o extinción de derechos u obligaciones que contiene el acto administrativo, se dirige a un individuo en especial, resulta lógico que en la mayoría de las veces surte también efectos frente a terceros y desde luego, siempre frente al propio órgano que lo haya emitido.

#### **1.6.- FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Narciso Sánchez Gómez señala que, “los actos administrativos se extinguen cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley, cuando han producido sus efectos jurídicos conforme a su objeto y finalidad perseguidos; así las cosas podemos decir que hay actos administrativos que se extinguen por determinación lisa y llanamente, de haber cumplido su objeto, el plazo de su vigencia y generalmente se les conoce como terminación normal, sin embargo hay algunos que se extinguen por determinación judicial o por determinación de los tribunales administrativos o de las propias autoridades administrativas.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Galindo Camacho Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 218.

<sup>19</sup> Sánchez Gómez Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Pág. 348.



Para Miguel Acosta Romero, el acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que ha clasificado, por razones metodológicas en: plazos normales y plazos anormales.

### **1.- “Medios normales:**

La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos de la Administración y también por parte de los particulares, en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

a) Cumplimiento voluntario por órganos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello;

b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;

c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;

d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo verbigracia, licencias, permisos temporales, concesiones, etc.”<sup>20</sup>

De lo anterior, observamos que para que se extingan los actos administrativos de manera normal, bastará que los mismos órganos de la administración pública actúen de oficio para dar cumplimiento a los actos realizados internamente, de igual forma, cuando los actos administrativos fueron exteriorizados a los particulares, éstos pueden extinguirse por el cumplimiento de los mismos de manera voluntaria, o cuando los actos llevan aparejada su

---

<sup>20</sup> Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 859 y 860.

ejecución; también cuando los actos tienen inmersos un plazo para los que fueron emitidos.

## **2.- “Medios anormales.**

El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamaremos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a) Revocación administrativa;
- b) Rescisión;
- c) Prescripción;
- d) Caducidad;
- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos;
- g) Irregularidades e ineficacia del acto administrativo; y
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.”<sup>21</sup>

“La revocación administrativa, es un instrumento legal del órgano administrativo para dejar sin efectos, en forma parcial o total un acto administrativo, por razones técnicas, de interés público, o de legalidad, es frecuente verlo en las instancias administrativas de aclaración o en la tramitación de recursos administrativos a favor del gobernado. El acto que se revoca puede tener vicios de forma o de fondo y por tal motivo es ilegal. En las concesiones puede verse la revocación de ese acto por razón de interés social cuando el Estado ya no pretende concesionar la prestación de un servicio público o la

---

<sup>21</sup> Ibidem.

explotación de bienes de propiedad pública o simplemente cuando el concesionario no ha cumplido con la ley que regula la concesión.”<sup>22</sup>

Describe Rafael de Pina Vara, que la revocación es “un acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta del que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral, como el testamento o mandato.”<sup>23</sup>

En este sentido tenemos que la revocación administrativa, es una instancia donde se ventilan los recursos que los gobernados promueven en contra de la autoridad que emitió el acto, por considerar que el mismo les acusa perjuicio; a su vez la autoridad administrativa puede revocar el acto que realizó y dirigió a los particulares, esto es, en la cesión de un servicio público, porque no se haya cumplido con los ordenamientos legales correspondientes. Siendo un acto unilateral del cual la propia autoridad que emitió el acto, esta facultada para revocarlo cuando se percata que el mismo esta revestido de vicios de fondo o de forma.

Para Rafael de Pina Vara, la rescisión es “un procedimiento dirigido a hacer ineficaz un contrato validamente celebrado, obligatorio en condiciones normales, a causa de accidentes externos susceptibles de ocasionar un perjuicio económico a alguno de los contratantes o a sus acreedores.”<sup>24</sup>

La rescisión administrativa, como una forma de extinción de los actos administrativos, es oportuna verla en los contratos o convenios administrativos, y consiste en la facultad que tienen las partes en ese acto jurídico bilateral en resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de una de ellas, esta medida debe quedar plenamente señalada en una de las cláusulas que contiene el citado documento jurídico.

---

<sup>22</sup> Idem. Pág. 870.

<sup>23</sup> De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Pág. 445.

<sup>24</sup> Ibídem. Página. 438.

En este sentido, la rescisión administrativa es un acto unilateral, por una de las partes por la falta de cumplimiento de los contratos o convenios celebrados entre un órgano de la administración pública y posparticulares, por falta de cumplimiento de las obligaciones a las que consintieron someterse.

La prescripción, “es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto por la ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas. Siendo que la prescripción extingue el cumplimiento de las obligaciones o el ejercicio de derechos por el particular o por el gobernante, liberándose de las mismas, o lo pierde por el transcurso del tiempo; debiéndose advertir que la prescripción también opera a favor de la administración pública, lo cual ocurre cuando los particulares no hacen valer la instancia de devolución de lo pagado indebidamente por concepto de créditos fiscales dentro del plazo estipulado en la legislación tributaria respectiva.”<sup>25</sup>

Como lo refiere en su Diccionario de derecho, Rafael de Pina Vara, la prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.

Conforme a lo anterior, la prescripción se da por el transcurso del tiempo y por la falta de exigir los derechos de alguna de las partes o ambas y por consecuencia las obligaciones que en su momento estaban facultadas para poder exigirse.

La caducidad, “es la extinción de los actos administrativo, por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o se preserve un derecho, generalmente por negligencia, descuido o inactividad de un particular que no cumple con los

---

<sup>25</sup> Ob. Cit. Narciso Sánchez Gómez. Pág. 350.

requisitos o deberes de una concesión, ...”<sup>26</sup> en material fiscal también encontramos regulada la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales, cuando estas no ejercitaron para comprobar el cumplimiento de una obligación fiscal; por otra parte acabe señalar que la prescripción de créditos fiscales podrá declararse, de oficio o a petición de los particulares, por la autoridad fiscal.

El término para la prescripción, se interrumpe con cada gestión de cobro que la autoridad notifique al contribuyente o por el reconocimiento expreso o tácito de éste, respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, notificada legalmente.

“El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo; primero suspende los efectos de un acto jurídico, tal es el caso de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se tramita un medio de defensa legal en materia fiscal, dicha suspensión opera durante el tiempo que duren los medios de defensa en su tramitación y resolución, el segundo los elimina, tal es el caso de aquellos actos administrativos que no se ejecutaron en el plazo que marca la ley y se extinguen por prescripción, lo que también puede ocurrir en materia fiscal. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, como por ejemplo cuando se ofrece el otorgamiento de una concesión a la terminación de una autopista o cuando ésta desaparece por haber dejado de funcionar una carretera o dicha autopista que es motivo de la concesión.”<sup>27</sup>

Esto es, que el término es el periodo de tiempo en que el acto administrativo deba cumplirse o extinguirse en su caso; la condición serán los elementos que se

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ídem.

deben tomar en cuenta para que siga vigente dicho acto, ya que sin ellos deja de tener sus efectos para lo cual nació a la vida jurídica.

La renuncia de derechos, “es otra forma de terminar los actos administrativos, sobre todo es notable en los rubros de licencias, permisos o concesiones, y aún en el caso de la nacionalidad, la parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando ese derecho, por conveniencia personal, material, financiera o técnica, y ante ello la autoridad competente debe resolver lo conducente.”<sup>28</sup>

En este rubro la renuncia que haga el particular a los derechos que tiene, depende de su propio arbitrio o decisión, y que en determinado caso, quiera dejar de tener una obligación.

En cuanto a las irregularidades e ineficacias del acto administrativo, tenemos que, los actos administrativos son válidos cuando han sido emitidos de conformidad con las normas jurídicas que lo rigen, cuando su estructura consta de todos los elementos de existencia como son el consentimiento y el objeto; los de validez que son la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud, el objeto y la forma. En esas condiciones estaremos ante un acto administrativo eficaz, esto último lo podemos entender, como un atributo del acto administrativo válido, capaz de producir consecuencias de derecho de conformidad con su objeto, la manifestación de voluntad, la forma, la capacidad y su finalidad es consecuencia de todas las irregularidades de los actos administrativos se encargan de proporcionar su ilegalidad, en ese sentido los vicios de un acto administrativo pueden darse por la inobservancia de las normas que lo rigen, por ser expedido por autoridad incompetente, por violaciones a las normas del procedimiento que lo rigen, por desvío de poder, desproporción o injusticia manifiesta, etc. Por falta de fundamentación y motivación.”<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ídem.

<sup>29</sup> Narciso Sánchez Gómez. Ob. Cit. Pág. 351.

Conforme a las irregularidades que pueda tener un acto administrativo, sólo podrá ser determinada por la propia autoridad o el superior jerárquico de la misma y en determinado caso por una resolución de un Tribunal Administrativo, ya que como es sabido un acto administrativo se presume legal o válido hasta que no se demuestre lo contrario y en este caso cuando se recurre o se impugna el acto por molestia ocasionada al gobernado, se presume que el acto adolece de validez.

### **1.7.- CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Todo acto administrativo requiere de su cumplimiento, para tal efecto la administración pública cuenta con los medios efectivos para ello. El particular puede cumplir voluntariamente como un deber para con los altos fines del Estado y es el mecanismo más recomendable en la vida práctica; sin embargo, cuando se resiste a no acatar los mandatos de la ley, o simplemente no se ajusta a los términos en que debe cumplirse un acto administrativo, vendrá la ejecución forzosa mediante la intervención de la administración pública, utilizando el procedimiento legal que para cada caso en particular se ha instituido y en esa particularidad sólo deben intervenir las autoridades legalmente facultadas para ello.

El cumplimiento del acto administrativo se refiere a lo ordenado por el mismo documento que lo contiene, siendo este uno de los medios normales para la realización del acto administrativo, como lo es el cumplimiento voluntario ya sea de los órganos internos de la administración en la realización de todas las diligencias necesarias para ello, y por parte de los particulares, acatando lo dispuesto por el documento que expresa el acto administrativo; también puede ser a plazos y de efectos inmediatos como ya se refirió con anterioridad.

Prácticamente al hablar de ejecución de los actos administrativos nos estamos refiriendo a su cumplimiento conforme a lo ordenado en el mismo documento que lo contiene, para ello la administración pública cuenta con los

medios efectivos y coercitivos que permiten su culminación legal. En esa virtud, la ejecución puede hacerse voluntariamente por los particulares destinatarios o forzosamente mediante el empleo de la fuerza pública a cargo del Estado, para lo cual se han instituido procedimientos administrativos de ejecución, sólo en cuanto hace a la materia fiscal.

Para Narciso Sánchez Gómez, “los actos administrativos son en un principio ejecutivos, salvo que una ley administrativa disponga lo contrario. La ejecutividad significa la facultad que tiene la administración pública para hacer cumplir sus actos y respetarlos.

Podemos señalar como medios para ejecutar los actos administrativos a los siguientes:

a).- La acción administrativa sobre los bienes de las personas; como ejemplo existe el decomiso, la requisición, la clausura de negocios o establecimientos y el embargo.

b).- La acción administrativa sobre la persona efectuada de una obligación de hacer, caso del servicio militar obligatorio, la vacunación obligatoria, ciertos servicios públicos de carácter social, etcétera.

c).- La ejecución subsidiaria o actos de terceros, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado, como la demolición de construcciones, o los terceros que asumen responsabilidad solidaria con el deudor principal de un título.

d).- La ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado, caso de la requisición por necesidad pública.

e).- La aplicación de sanciones administrativas, como la multa o el decomiso de bienes.



f).- El apremio del régimen de policía, el arresto hasta por 36 horas.

g).- El lanzamiento administrativo establecido en la ley para el desalojo de los bienes del estado.

h) El uso de la fuerza pública para hacer una determinación.

La posibilidad de la administración de ejecutar directamente sus propios actos tiene sólidos fundamentos legales, para que de esta forma no se obstaculice la marcha en las funciones del Estado. El acto administrativo constituye un instrumento público y como tal, se presume válido y hace prueba plena hasta en tanto no se demuestre lo contrario, por consiguiente, es lógico que deba cumplirse a pesar de las impugnaciones que se formulen en su contra, máxime que su ejecución tiende a satisfacer necesidades públicas.”<sup>30</sup>

Ahora bien podemos observar que el acto administrativo en si mismo lleva ejecución, ya que al momento de que el acto administrativo nace a la vida jurídica se presume de válido y por consiguiente trae aparejada su ejecución, lo que significa que es obligatorio. La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse.

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

---

<sup>30</sup> Narciso Sánchez Gómez. Ob. Cit. Pág. 346 y 347.

Así tenemos que, cuando el particular considere que el acto no es perfecto (falta de uno o más de sus elementos o requisitos constitucionales), podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, del contencioso administrativo o del amparo, según prevea la ley.

En la legislación mexicana, el principio de la ejecución directa de los actos administrativos deriva del artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Asimismo, “la acción ejecutiva de la administración pública para ejecutar los actos administrativos se complementa con lo previsto en los artículos 22, 27, 33, 73 fracción XVI y 123 de la Constitución vigente, que facultan al poder público para ejecutar de manera inmediata sus determinaciones, aún en el supuesto caso de que pudiese haber privación de derechos, y en la necesidad que tiene la administración pública de allegarse los medios económicos para el cumplimiento de sus finalidades.”<sup>31</sup>

## **1.8.- NULIDAD Y ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, existen dos tipos de nulidades: las de pleno derecho y las relativas; “Las primeras son una sanción contra actos que la autoridad realice y transgredan normas prohibitivas o limitativas. Esta nulidad por disposición expresa de la ley declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe de ser dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional. Las segundas se actualizan cuando el acto

---

<sup>31</sup> Galindo Camacho Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 219 y 220.

administrativo adolece de alguno de los vicios que han quedado señalados y que afectan los elementos del mismo.”<sup>32</sup>

Conforme al autor Agustín A. Gordillo, el acto administrativo es anulable a razón de que estos no tienen un vicio manifiesto, por lo que menciona en los siguientes incisos:

“a) se presumen de legítimos, y en consecuencia han de ser tratados como válidos hasta no sean anulados o revocados, de oficio o a pedido de parte;

b) se requiere petición de parte para que el juez pueda anularlos, sin perjuicio de que la propia administración pueda revocarlos de oficio a favor del interesado, o a pedido de parte;

c) se requiere a veces una investigación de hecho para que el juez, en su caso, pueda determinar su invalidez...;

d) su vicio es subsanable;

e) su anulación o revocación, en caso de que se lleve a cabo, produce por regla general efectos sólo para el futuro...”<sup>33</sup>

De lo anterior podemos observar que el acto administrativo desde el momento en que nace a la vida jurídica se presume de legal, hasta que no se demuestre lo contrario, en este caso, en la interposición del procedimiento administrativo para impugnar el acto de molestia hacia el gobernado y por consiguiente se declare la invalidez del mismo por el órgano jurisdiccional; la propia autoridad administrativa podrá emitir un nuevo acto en cualquier momento, subsanando los vicios del anterior, ya sea para revocarlo o dejarlo sin efectos.

---

<sup>32</sup> Castrejón García Gabino Eduardo Op. Cit.. Pág. 73.

<sup>33</sup> Gordillo Agustín A. Tratado de De Derecho Administrativo. Tomo III, Pág. XI-33 y XI-34

Andrés Serra rojas al referirse a la anulabilidad o nulidad señala: “El acto anulable tiene la apariencia de ser un acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de nulidad. Fundan esta nulidad: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica.”<sup>34</sup>

De acuerdo a lo anterior, el acto administrativo al momento de nacer en la vida jurídica se presume de legal o válido hasta que no se demuestre lo contrario, ya sea por afectar la esfera jurídica de los particulares o vaya en contra del interés público y los ordenamientos legales, es decir, bajo el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, pero dichas autoridades están obligadas a probar los hechos que motiven los mismos, esto cuando el que se vea afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

---

<sup>34</sup> Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 209.

## **II.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

### **2.1.- CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Massip Acevedo, J., en su obra titulada El Silencio en el Derecho Administrativo Español, citado por Gabino Fraga, menciona que el silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota especial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad a adoptado ni una actitud afirmativa o negativa.<sup>1</sup>

Gabino Fraga, sostiene que ya en nuestra legislación el silencio de la administración pública se refiere como una manifestación de la voluntad y surte efectos de un acto declarado.<sup>2</sup>

Por su parte el Licenciado Jorge Godínez Gutiérrez considera lo siguiente, el silencio administrativo no reúne los elementos y requisitos del acto administrativo. Por lo que afirmamos que se trata de una ficción jurídica incierta e imprecisa, y por tal motivo, no debe de surtir efectos jurídicos y mucho menos que perjudiquen al administrado.

...No existe acto administrativo, porque al no cumplir con los elementos esenciales de existencia, como son: 1) la manifestación de la voluntad; 2) el objeto directo o indirecto; 3) el motivo o circunstancias o el mérito para tomar una determinada resolución; 4) el fin que sea lícito y; 5) la forma, que debe ser por escrito siempre, requisito sine qua non, para que las autoridades puedan manifestar su voluntad en nuestro orden jurídico.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág 272.

<sup>2</sup> Ibidem. Pág. 274.

<sup>3</sup> Godínez Gutiérrez Jorge. El Silencio Administrativo. Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Pág. 129

El jurista Etreña Cuesta, menciona que “el silencio administrativo conduce a un verdadero acto administrativo, pero un acto presunto, por lo que, a diferencia de los actos tácitos está cerrada la puerta a toda labor hermenéutica acerca del valor que quepa atribuir a la conducta de la administración, porque dicho valor será siempre el que suponga el derecho positivo...”<sup>4</sup>

Nosotros consideramos que puede hablarse de silencio administrativo, cuando el ordenamiento jurídico ante la falta, dentro del plazo para ello concedido, dé un pronunciamiento que la administración tiene el deber de efectuar, presume automáticamente o previa denuncia de la mora, la existencia de un acto, como medio para salvaguardar los derechos o intereses de quienes formulan las peticiones, las reclamaciones o recursos no resueltos, con la finalidad de obtener la celeridad y eficiencia administrativa.

En este sentido transcurrido el plazo señalado por la ley, puede presumirse que en virtud de una ficción legal, existe un acto recaído a la instancia de que se trate.

Gabino Fraga, cita el criterio vertido por Fernández de Velasco quien manifiesta que en derecho administrativo “el silencio significa sustitución de la expresión concreta del órgano, por la abstracta prevenida por la ley.”<sup>5</sup>

El silencio administrativo, dice Garrido Falla, “no es una doctrina; para que haya silencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca. En este punto los criterios jurisprudenciales son concluyentes y no dejan lugar a duda.”<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Op. Cit. Pág. 465.

<sup>5</sup> Op. Cit. Pág 274.

<sup>6</sup> Garrido Falla Fernando. La Llamada Doctrina del Silencio Administrativo. Revista de la Administración Pública No. 16, México 1973. Pág. 88

Se afirma que hay silencio administrativo, cuando una autoridad, no resuelve expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular.

Es una denegación del derecho reclamado ante la autoridad. Esa pasividad o incertidumbre, es un acto por omisión al cual la ley le concede consecuencias jurídicas, positivas o negativas. La ley presume como si se hubiese dictado una decisión. Transforma la inercia, la pasividad de la administración es un silencio elocuente.

Cuando la resolución se considera en forma positiva, evidentemente que la doctrina la funda en que el silencio no es sino una actitud pasiva y negligente de la autoridad administrativa y por ello la instancia o recurso se interpreta resuelto en forma favorable al particular, una vez que haya transcurrido el término del que goza la referida autoridad para emitir su decisión.

En el fondo del silencio administrativo encontramos una ilegalidad en el aspecto formal (falta de respuesta) y también de acuerdo con el sentido que se le dé a la presunción consintiendo o negando la petición o reclamación del administrado, pudiera producir una ilegalidad sustancial, si con ese sentido que se le diera a la presunción se lesionarán arbitrariamente los intereses del particular afectado, en contra de lo cual podrá iniciar el juicio contencioso administrativo.

Como podemos ver el silencio administrativo, viene a ser la misma falta de respuesta por las autoridades administrativas, ante la petición del gobernado.

Aquí en México, a manera de teoría al respecto podemos decir las siguientes características del silencio administrativo:

Surge ante la negativa de dar respuesta a la petición del administrado.

Se crea una presunción legal a efecto de que, con base en ella la jurisdicción diera la respuesta procedente a lo que la administración guardaba silencio.

Mediante el silencio administrativo se crea una resolución por omisión, al que la ley le concede consecuencias jurídicas.

Cuando la autoridad administrativa no contesta una instancia, obra con ilegalidad formal, pero puede haber o no ilegalidad sustancial, según el sentido que se le dé a la resolución.

Al silencio administrativo se le da un sentido negativo, de lo contrario la presunción hará que el acto administrativo se forme con la voluntad del particular, y dicho acto es siempre unilateral.

Nuestro sistema legal se limita a contadas excepciones; deja al remedio del amparo para presionar a las autoridades a contestar, lo cual es poco satisfactorio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, interpreta en nuestro ordenamiento al silencio de la administración pública como una responsabilidad del funcionario o empleado, y para los efectos de gobernante o gobernado sólo establece el juicio de garantías por violación al artículo 8 Constitucional, que tendrá por objeto constreñir a la autoridad a que resuelva su instancia, si es que en forma espontánea no se ha resuelto la misma dentro del término establecido.

Por lo que respecta a la materia fiscal, en esta se da solución al problema del silencio, concretamente en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que textualmente establece lo siguiente:

ARTÍCULO 37. Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió



negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dite la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.

Por lo que el silencio de las autoridades se considera como resolución negativa cuando no se de respuesta en el término que corresponda.

Del precepto transcrito se aprecia claramente la solución que da el legislador a la negligencia de la autoridad, que es el atribuirle carácter negativo a la resolución de la instancia o recurso del particular.

## **2.2.- TEORÍAS QUE EXPLICAN AL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

El autor Royo Villanova, expresa que en los caso de silencio administrativo si se le diera significado positivo, la voluntad de la administración será sustituida por la del particular.

La inactividad del órgano público convertirá la opinión más absurda del particular en acto administrativo. Por eso se le da un valor negativo al llamado silencio de la administración. La pretensión más disparatada y perjudicial podría convertirse en acto administrativo a virtud de la doctrina del silencio.

El mismo autor expresa también que luego entonces, la administración dejará de ser obra de administradores para transformarse en labor de administrados.<sup>7</sup>

### **TEORIA FRNACESA**

Francia ha sido uno de los países que más ha contribuido en la doctrina administrativa y en muchas de las estructuras y figuras jurídicas del Derecho Administrativo, contribuyendo en la creación del contencioso administrativo, fue

---

<sup>7</sup> Royo Villanova A. Elementos del Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 110.

ahí donde nació el Consejo de Estado, donde se inició la legislación del silencio administrativo. La cual fue adoptada por las legislaciones de varios países.

En Francia se encuentra el origen del silencio administrativo, tanto en el decreto de 12 de Noviembre de 1867, como en la ley del 17 de julio de 1900 y la ordenanza del 31 de julio de 1945, creando una ficción legal, con la siguiente regla: *“Cuando una reclamación ha sido dirigida a la administración, el silencio de ésta, prolongado durante cuatro meses, equivale a un rechazo de la reclamación. El administrado se encuentra en presencia de lo que se llama una resolución implícita de rechazo y puede atacarla por un recurso contencioso”*.

## **TEORÍA ITALIANA**

Otro país que contribuyó al desarrollo de esta institución, fue Italia, en donde la jurisprudencia había suplido la omisión legislativa sobre el punto.

Estableció que interpuesto el recurso jerárquico, el silencio de la administración luego de transcurrido cierto plazo significaba confirmación de la decisión recurrida, extendiéndose esta solución a casos a un más generales, como la simple petición para que se dictará cierto acto.

La doctrina, no obstante de mantener el principio de que el silencio administrativo en sí nada significa, coincidió con las soluciones consagradas por la jurisprudencia, aunque con algunas discrepancias.

Finalmente se llegó a la consagración por la vía legal, de los principios jurisprudenciales ya citados. Puede aceptarse así, que en ámbito del derecho administrativo, el silencio significa sustitución de la expresión concreta del órgano, por la ley.

Y ¿Qué efectos produce la aplicación de la teoría del silencio administrativo en Italia?

En primer lugar se admite que, conforme a las normas legales aplicables, existe una resolución tácita, un acto presunto del órgano correspondiente, que aprueba o deniega las observaciones e impugnaciones efectuadas por los administrados, siendo lo más común que la presunción legal sea la de que existe un acto denegatorio.

Esta doctrina ha recibido después sanción legislativa en la ley de 1934, al disponer que transcurrido ciento veinte días de la presentación del recurso jerárquico sin que la autoridad hubiere proveído, el recurrente podrá pedir con instancia a la misma, que el recurso sea resuelto.

Transcurridos sesenta días de dicha instancia, sin que hubiese recaído decisión alguna, el recurso se tiene por rechazado para los efectos de la ley.

### **TEORÍAS ESPAÑOLAS.**

La técnica del silencio negativo se introdujo en España, en los Estatutos Locales, llamados de Calvo Sotelo de 1924 y 1925, La Ley Municipal Republicana de 1935 y más tarde en la ley de 8 de marzo de 1944 a propósito del recurso de agravios. Esta regulación parcial y limitada se generalizó hasta la promulgación de la ley vigente que establece un régimen general y uniforme para todos los ámbitos administrativos.<sup>8</sup>

La administración ha de resolver las instancias y peticiones que se le formulen, y en tal sentido la Ley de Procedimiento Administrativo española preceptúa que toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias a las

---

<sup>8</sup> Noriega Cantú Alfonso. La Positiva Ficta, su posibilidad en el Derecho Natural. Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo V. Primera parte Ensayos en materia general. Pág. 465.

autoridades y organismos de la administración del Estado en materia de su competencia, que éstos estarán obligados a resolverlos.

Existe pues, una obligación general de parte de la Administración de contestar a los requerimientos que se le formulen y ha de hacerlo, salvo causas excepcionales debidamente justificadas, en el plazo de seis meses, incurriendo el funcionario responsable, si así no se cumple es responsabilidad disciplinaria.

La teoría del silencio administrativo fue creada para evitar que la pasividad de la administración determine el agravio o desconocimiento de los derechos del particular o la permanencia de situaciones jurídicas inestables y confusas la teoría del silencio tiene como principal objeto conseguir el efecto procesal de hacer posible la iniciación de vía de recurso contra la administración.

En general se suele interpretar el silencio como desestimación de la reclamación o instancia. Es la consecuencia lógica de la obligación de resolver.

En la Ley de Procedimientos Administrativos Española en su artículo 94 menciona lo siguiente:

Cuando se formule alguna petición ante la Administración el interesado podrá denunciar la mora y si transcurridos tres meses y ésta no notificase su decisión, podrá considerar desestimada su petición al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional según proceda o esperar la resolución expresa de su petición.

Igual facultad de opción de asistir, sin necesidad de denunciar la mora, tiene el interesado que hubiere interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces que producir la desestimación presunta por el transcurso del plazo fijado para resolverlo.

En uno y en otro caso la denegación presunta no excluye el deber de la administración de dictar una resolución expresa, y contra el incumplimiento del deber de dictar resolución expresa dice el número 3 del artículo 94 de la Ley de Procedimientos Administrativos podrá deducirse reclamación en queja para servir de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiere lugar a ella de la autoridad o funcionario negligente. Por el contrario el silencio se entendería positivo, siempre que así se establezca por disposición expresa o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores. Si las disposiciones legales no previniesen otro especial. El plazo será de tres meses a contar desde la petición.

García Oviedo y Martínez Useros dice que “la forma de expresión de la voluntad administrativa está íntimamente ligado con el silencio administrativo.”<sup>9</sup>

De igual forma es partícipe de la obligación que tiene la administración de contestar a los requerimientos que se le formulen.

Menciona que “la Teoría del Silencio Administrativo, fue creada para evitar que la pasividad de la Administración determine el agravio o desconocimiento de los derechos del particular o la permanencia de situaciones jurídicas inestables y confusas. La teoría del silencio tiene como principal objetivo conseguir el efecto procesal de hacer posible la iniciación de la vía de recurso contra la administración.

Interpreta al silencio como la desestimación de la reclamación o instancia, es la consecuencia lógica de la obligación de resolver.

Considera también las diversas significaciones que se pueden presentar ante el silencio de la autoridad:

---

<sup>9</sup> Carrillo Flores Antonio. La Defensa de los Particulares frente a la Administración. Pág. 103

a) puede ser que la ley establezca que se entienda por aprobado o ratificado un acto, si la autoridad administrativa no ha resuelto en indeterminado plazo.

b) se estima como denegación el silencio de la autoridad.

El autor expresa que la denegación presunta no debe de excluir el deber de la administración de citar una resolución expresa, también expresa que el silencio se entendería positivo siempre que exista una disposición expresa al respecto.”<sup>10</sup>

El Licenciado Rafael Etreña Cuesta, define al silencio administrativo como el ordenamiento jurídico ante la falta, dentro del plazo para ello establecido, de un pronunciamiento que la administración tiene el deber de efectuar, presume automáticamente o previa denuncia de la mora la exigencia de un acto generalmente negativo y excepcionalmente positivo como medio para salvaguardar los derechos e intereses de quienes formulan las peticiones, reclamaciones o recursos no resueltos, en aras de la celeridad y eficacia administrativa.<sup>11</sup>

### **TEORÍAS ARGENTINAS.**

El autor Jorge Escola Héctor, en su obra titulada Tratado General de Procedimiento Administrativo, hace mención a la Teoría de García Oviedo en el sentido de que “es sabido que la administración pública tiene, en general, la obligación de pronunciarse resolviendo las cuestiones que hayan quedado planteadas en el procedimiento administrativo.”<sup>12</sup>

Comenta la obligación que tiene la autoridad de dictar una resolución, pues de otro modo, si las instancias ante las que se hubiere sometido la opinión

---

<sup>10</sup> Ibídem.

<sup>11</sup> Etreña Cuesta Rafael. Curso de Derecho Administrativo I. Pág 215.

<sup>12</sup> Escola Héctor Jorge. Tratado General de Procedimiento Administrativo. Pág. 159.

quedarán indefinidamente pendientes, existirá un grave perjuicio para la regularidad de la actividad administrativa y para el derecho legítimo de los administrados.

Por lo que debe de prevalecer la obligación de dictar un pronunciamiento, puesto que esa obligación debe de reconocer, un fundamento superior al de un parcial o aparente conveniencia del órgano que debe dictar la resolución.

Pero puede ocurrir que a pesar de la existencia de esa obligación que puede estar impuesta por el orden jurídico. La administración no dicte la correspondiente resolución, adoptando una actitud puramente pasiva, originando situaciones jurídicas inestables, controvertidas o confusas.

De igual forma menciona que “el derecho positivo da, valor al silencio administrativo, haciéndolo actuar como si equivaliera a una decisión confirmatoria o denegatoria de las cuestiones articuladas en el proceso, siendo esta última la forma más común del silencio administrativo.”<sup>13</sup>

Establecen que la regulación del silencio administrativo puede hacerse fundamentalmente, en dos formas distintas:

a) En forma general, estableciendo las normas que regirán en todos los supuestos en que tenga aplicación la teoría del silencio administrativo; y

b) En forma especial, con referencia a cada tipo de procedimiento, recurso o actuación, precisando los efectos que en cada uno de ellos producirá el silencio administrativo.

En el sistema Argentino es necesaria la actividad del administrativo para la procedencia de la acción, su actuación consistirá en ejercer la acción, ante el

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

órgano que debe de dictar la resolución expresa, de la pasividad en que se ha incurrido frente a las reclamaciones o impugnaciones formuladas. Sin esta acción el silencio administrativo no producirá sus efectos naturales.

En esta teoría se admite que conforme a las normas legales aplicables, existe una resolución tácita, un acto presunto del órgano correspondiente, que apruebe o deniega las observaciones e impugnaciones efectuadas por los administrados.

Admite la existencia de ese acto presunto o resolución tácita, que pone fin al proceso en trámite.

### **EL CONGRESO DE VARSOVIA.**

La teoría del derecho Administrativo y las legislaciones, han adoptado varias soluciones diferentes a la naturaleza y efectos del acto presuntivo que se produce ante el silencio de la administración que fueron consideradas, de una manera especial, en el Congreso de Varsovia efectuado en 1936.

Las cuatro soluciones se pueden agrupar en dos tipos de propuestas principales, cada cual con dos variantes.

1.- Que conozca una segunda autoridad:

- a) a petición del particular.
- b) De oficio.

2.- Que presuma una resolución por ficción legal

- a) afirmativa respecto de las pretensiones del particular.
- b) Negativa a dichas pretensiones.



El Congreso de Varsovia, resolvió encomendar que las leyes administrativas tuvieran en cuenta las soluciones del tipo dos, es decir, presumir una resolución por ficción legal ya sea afirmativa o negativa.

En efecto, ante la omisión de la autoridad administrativa de manifestarse en uno u otro sentido, no se puede determinar el objeto, así como tampoco puede determinarse la manifestación de la voluntad; si esta viciada de error de hecho o de derecho, o si el fin es lícito, si hubo mala fe o existió violencia moral o física sobre la autoridad administrativa para que se manifestará en tal sentido.<sup>14</sup>

### **2.3.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO OCTAVO CONSTITUCIONAL.**

En mi particular punto de vista, el silencio administrativo de las autoridades se refiere a la falta de su accionar respecto a las peticiones que son formuladas por los gobernados de acuerdo o lo dispuesto en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que a toda petición deberá de recaer una respuesta de manera pronta para salvaguardar el derecho de los peticionarios.

Rafael De Pina Vara, refiere sobre el silencio lo siguiente: “Omisión consciente de una declaración de voluntad que no puede ser tomada, en general, como manifestación de un querer determinado, pudiendo, no obstante, en casos excepcionales, por disposición legal expresa, ser interpretada en el sentido (negativo o positivo) que el propio legislador haya autorizado en relación con la hipótesis concreta”<sup>15</sup>

Para Gabino Fraga, el silencio administrativo consiste en “una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota

---

<sup>14</sup> Noriega Cantu Alfonso. Op cit. Pág. 465.

<sup>15</sup> De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Pág. 455.

esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa.”<sup>16</sup>

De lo anterior se desprende que el silencio de la autoridad tiene origen en el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere:

ARTICULO 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

Una vez analizado el anterior párrafo, en el cual nuestra Carta Magna refiere sobre “un breve término” para que toda autoridad dé contestación a lo peticionado por los gobernados, si bien es cierto que no refiere a un término en específico, también lo es, que al referir que dicha contestación se haga en breve término, aunado a lo anterior, hay diferentes legislaciones que manejan sus propios plazos y términos. Hay jurisprudencia expresa en la que se señala cuatro meses, siendo supletorio este término, independientemente de los plazos que maneje cada ley o reglamento; en los casos que no se contemple plazo para dar contestación a las peticiones presentadas ante las autoridades administrativas, en el Estado de México en el Código de Procedimientos Administrativos, el artículo 229 fracción VI el cual estipula:

ARTICULO 229. Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

VI.- Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares una vez que hayan transcurrido por o menos 10 días siguientes a su presentación.

---

<sup>16</sup> Fdraga Gabino. Op Cit. Pág. 272

Por lo que se denota que dicho plazo es de diez días hábiles por lo menos, a partir de la fecha de presentación del escrito de petición.

El silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad a la que la ley le reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos, estando de acuerdo como lo refiere el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, quien nos dice que pueden ser:

“1.- Que el silencio de la administración equivalga a una resolución favorable al particular.

2.- Que el silencio de la administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

3- Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

4.- Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba caer una resolución a la petición del particular.”<sup>17</sup>

Lo anterior se robustece con la jurisprudencia siguiente:

**SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACION EN EL REGIMEN JURIDICO MEXICANO.** Hablar del silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa; algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en a figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades Fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo do

---

<sup>17</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 257.

cuatro meses Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo, conocida en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa federal, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivas son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las relaciones de control entre los órganos de la administración, sea de carácter inter-orgánico, órganos de una misma dependencia, o de carácter inter-administrativos, órganos descentralizados con centralizados, (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como éstos, cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo de las resoluciones de la comisión) reúnen en sí mismos todas las condiciones, necesarias para subsistir aún sin el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va a agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los Órganos estatales. (Véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo el contrato), se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función controladora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a

derecho. Así, la labor del órgano público se traduce simplemente en una prohibición (veto), que impide el acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraria el ordenamiento legal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 267/88. EH Lilly y Cía. de México, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel.

La anterior jurisprudencia nos remite a los casos que sufre el silencio administrativo de la autoridad, ya sea en un sentido negativo o afirmativo, esto es, que cuando por regla general se tiene a la negativa ficta siendo que no se adopta la afirmativa ficta por los riesgos que ésta conllevaría; y por otro lado el sentido afirmativo que se le puede dar al silencio administrativo, sólo se da cuando el particular peticionario reúna con todos y cada uno de los requisitos establecidos para el objetivo de lo peticionado.

#### **2.4.- EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Una vez que ha quedado establecido el concepto de silencio administrativo como una abstención por parte de la autoridad administrativa, de resolver expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por parte de un particular, en los casos que tenga la obligación precisa de actuar, a la cual la ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, según el caso específico de que se trate, sean positivas o negativas, después de transcurrido cierto tiempo sin respuesta expresa, en el presente tema se estudiarán dichas consecuencias o efectos jurídicos que produce el llamado silencio administrativo y los cuales le atribuye expresamente la ley en determinados casos y solo en aquellos que esta misma señala.

Con la actitud negativa de la autoridad administrativa de no dar contestación a una petición que ha formulado un particular, fue necesario atribuirle ciertos

efectos jurídicos a su silencio, los cuales se plasmaron en el derecho positivo para así poderle dar eficacia al silencio administrativo, y que éste cobrara una real importancia en nuestro sistema jurídico mexicano.

Pero antes de continuar con los efectos del silencio administrativo es importante para su comprensión, determinar cuando la actividad del órgano se interpretará como una forma de no ejercicio de la función administrativa, para lo cual es necesario establecer si el órgano puede decidir libremente en cuanto al ejercicio de la actividad administrativa.

Para esto debemos distinguir cuando el órgano o autoridad tiene el deber jurídico, la obligación, del ejercicio de la función, esto es, de emitir una decisión a la cuestión planteada por el particular; y cuando dicho ejercicio de la función sea facultativo por parte del órgano correspondiente, esto es, no esté obligado a emitir tal decisión. Por lo que el silencio tendrá un significado en uno y otro caso.

Señala Manuel María Díez al respecto que si el ejercicio de la función es facultativo, el silencio debe considerarse como un no acto y no produce efectos jurídicos relevantes; y en el segundo caso, cuando hay obligación de ejercer la función, el silencio asume relevancia jurídica y puede interpretarse como un no ejercicio de la misma.

Pero en determinados casos la propia ley le concede a la autoridad administrativa un poder discrecional con lo que la elección de la decisión corresponde a dicha autoridad; o en otros, la actividad del funcionario debe estar vinculada en forma absoluta a la ley, supuesto en el cual el silencio debe interpretarse como una abstención, un no ejercicio de la función.

Si la abstención se refiere a una actividad cuyo ejercicio no sea obligatorio por parte del funcionario, el acto negativo resulta absolutamente lícito. Por lo

contrario, si el ejercicio fuera obligatorio, la abstención implica una lesión a un deber jurídico del funcionario.

Y respecto de la obligación que tiene el funcionario señala el autor en cita que solamente en el caso de actividad administrativa reglada, el silencio puede lesionar un derecho subjetivo de los terceros y dar origen a la responsabilidad. Por lo que solamente podrá existir responsabilidad de la administración respecto a terceros por su silencio, cuando tenga la obligación precisa de actuar y que su actividad no sea de carácter discrecional.

De esa forma, el poder discrecional que la ley le confiere a la administración convierte al silencio en una forma de ejercicio de la función administrativa, con respecto al objeto acerca del cual se guarda silencio.

## **2.5.- CONCEPTO DE DERECHO DE PETICIÓN**

El derecho de petición es el fundamento de las relaciones entre el gobernado y la administración pública.

El Dr. Ignacio Burgoa en su libro de las Garantías Individuales manifiesta que “el derecho de petición es una garantía de libertad y que nace como una consecuencia de la exigencia jurídica y social de un régimen de legalidad, se revela como la exclusión o negación de la llamada vindicta privada, en cuyo régimen a cada cual era dable hacerse justicia por su propia mano.”<sup>18</sup>

“El régimen de la venganza privada fue dejando paso al régimen de la autoridad en la solución de conflictos y contiendas... el individuo que lea menoscabando sus derechos por cualquier causa, ya no ejercía directamente represalias contra aquél o aquellos a quienes consideraba como autores de tal menoscabo o afrenta, sino que ocurría a las autoridades, miembros del gobierno

---

<sup>18</sup> Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Pág. 376.

de la sociedad a que pertenecía, para que por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado”<sup>19</sup>

El Licenciado J. Dionisio J. Kaye comenta que si bien es cierto que tal y como lo comenta el Dr. Ignacio Burgoa, el derecho de petición constituye una garantía de libertad, porque el derecho de petición permite a los ciudadanos dirigirse a las autoridades ejercitando cualquier derecho. También pertenece al grupo de garantías de seguridad porque a través del derecho de petición el gobernado tiene seguridad de que será escuchado y obtendrá una respuesta apegada a derecho.<sup>20</sup>

Para algún sector de la doctrina, el derecho de petición bien se podría denominar derecho de respuesta o más precisamente derecho a recibir respuesta, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace.

## **2.6.- CONSIDERACIONES ACERCA DEL DERECHO DE PETICIÓN**

Como ya se manifestó con anterioridad, el derecho de petición es el fundamento de las relaciones entre el gobernado y la administración pública; es una garantía de libertad y que nace como una consecuencia de la exigencia jurídica y social de un régimen de legalidad

Por autoridad podemos entender a aquellos servidores pertenecientes a la administración pública federal, cabe mencionar que el artículo 8 de nuestra carta magna, establece la obligación de cualquier funcionario o empleado público, independientemente de que se trate de organismos centralizados o descentralizados.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> J. Kaye Dionisio. *Derecho Procesal Fiscal*. Pág. 121.



La autoridad responsable debe de dar contestación a la petición independientemente de su cargo o jerarquía, tiene la obligación de contestar al peticionario y no dejarlo sin acuerdo alguno. Por lo que en el supuesto de que se ejerza el derecho de petición ante varias autoridades, todas ellas pertenecientes a una misma dependencia, no se viola el derecho de petición cuando se emite un acuerdo por cualquiera de ellas.

El acuerdo que recaiga a la petición formulada debe ser notificado al peticionario, de otra forma se entendería que no se dio contestación.

De igual forma es indispensable demostrar que la autoridad ante quien se ejerció el derecho de petición, en efecto la recibió, en caso contrario no sería factible demostrar que se violó el derecho de petición.

Por breve término se debe considerar a el plazo relativo de los trámites que se deben efectuar y a los términos a que estén sujetos los funcionarios para atender los asuntos que se les encomiendan al que sea racional para atender y acordar la petición.

Cabe mencionar que este concepto es la principal novedad, de la Constitución de 1917, nosotros coincidimos con el criterio de Iván Rueda del Valle que expone que si bien es cierto, que no todos los asuntos necesitan de un mismo tiempo para ser resueltos, el hecho de que no se haya fijado un término riguroso en tal numerando, deja al gobernado en un estado de inseguridad jurídica y expuesto a criterios subjetivos al respecto.<sup>21</sup>

Otro criterio que a nuestro parecer no puede ser del todo aceptado, por la diversidad de asuntos que pueden presentarse en el derecho de petición y obviamente los distintos tiempos en que puede resolverse es el siguiente, establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

<sup>21</sup> Rueda del Valle Ivan. La Negativa Ficta. Pág. 59

**PETICIÓN DERECHO DE.** Atento a lo dispuesto por el artículo 8 de la constitución, que ordena que a toda petición debe recaer un acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona pretenda un curso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.

En el supuesto de que en el ejercicio del derecho de petición se soliciten diversos asuntos se debe de resolver cada cuestión de forma particular, no se debe de emitir un acuerdo de forma general.

La autoridad cumple emitiendo un acuerdo por escrito respecto de la solicitud que se le haya encomendado, no teniendo la obligación de emitirlo de forma favorable al peticionario.

El derecho de petición lo pueden ejercer todos los individuos que se encuentren dentro del territorio nacional, pero con la excepción en materia política, que solamente pueden ejercerlo los ciudadanos de la república, es decir aquellas personas que cubran con los requisitos establecidos en el artículo 34 de nuestra carla magna.

## **2.7.- MODALIDADES DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO: POSITIVO Y NEGATIVO.**

La doctrina jurídica ha definido al silencio administrativo como la abstención, atribuible a la autoridad, para resolver peticiones presentadas o promovidas por particulares. La ley ha atribuido ciertas modalidades a dicho silencio de la autoridad, normalmente a través de la figura de negativa ficta, es decir, tradicionalmente se ha considerado que la falta de respuesta por parte de la autoridad implica una resolución contraria a los intereses del particular promovente.

El supuesto jurídico del silencio administrativo en sus dos modalidades, se diferencia del derecho de petición, porque el primero está perfectamente delimitado y establecido en las leyes correspondientes. La omisión en que incurra la autoridad administrativa ya sea fiscal o general, al no dar respuesta de manera expresa dentro del plazo que la propia normatividad le establezca, a la instancia, recurso, consulta o petición que el particular le hubiese elevado, para que pueda configurar el silencio administrativo, es necesario que se refiera y encuadre en alguno de los supuestos que establecen la leyes.

El principio que rige al Derecho de Petición, es evitar la incertidumbre que puede ocasionar para los gobernados el silencio y la inactividad burocrática y por ende, dejarlo en estado de indefensión.

El Derecho de Petición, como se ha expresado, lo contempla el artículo 8 de la Constitución como una Garantía Individual y consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer invariable y obligadamente una contestación por escrito congruente a lo solicitado, con la obligación de hacerla saber al peticionario en breve término.

Lo anterior quiere decir que el alcance legal del derecho de petición, es asegurar un proveído sobre lo que se pide, independientemente de que se resuelvan o no las peticiones en determinado sentido, por lo que el funcionario o empleado público puede acceder o no a la petición o inclusive no resolver de inmediato, pero todo ello por escrito y en breve término, sin que pueda darse una respuesta incongruente, con respuestas evasivas o ambiguas, imprecisas, ya que eso no es satisfacer el derecho de petición, sino disfrazar la negativa a satisfacerlo, lo que dejaría al peticionario en estado de indefensión como lo ha resuelto el Poder Judicial Federal.

A pesar de lo anterior, en el ámbito de la doctrina del derecho, existe la teoría del Silencio Administrativo, en sus dos vertientes: una positiva y la otra negativa, conocidas también como Afirmativa Ficta y Negativa Ficta, que opera por el

silencio que la autoridad administrativa guarda durante el transcurso de un tiempo determinado a una petición del gobernado.

La inclusión de la afirmativa ficta respecto del derecho de petición, con los efectos de una resolución administrativa favorable a los intereses del particular promovente, y como figura constitutiva de derechos por el simple transcurso del tiempo ante el silencio de la autoridad a quien se dirige la petición, puede traer consigo diversos problemas de orden práctico.

La afirmativa o positiva ficta podría convertirse en un nuevo motivo para fomentar la corrupción, ya que ciertas autoridades aprovecharían esta situación para procurarse un beneficio económico a cambio de no contestar determinada petición.

La Afirmativa Ficta que conlleva un sentido positivo, tiene efecto ante el silencio de la autoridad administrativa en determinados casos concretos estipulados en la Ley de la materia, que también son llamados de excepción, por el cual se crea la ficción de que ante tal acto, se da la resolución favorable a los intereses del particular, el cual, también dentro del término estipulado, debe solicitar a certificación de su presunta afirmativa ficta para que tenga plenos efectos jurídicos.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la parte final del primer párrafo del artículo 17, menciona la afirmativa ficta al especificar que:

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

En lo conducente, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, especifica en la fracción III del artículo 2, que para los efectos de la misma, se entenderá por afirmativa ficta:

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

La Negativa Ficta en cambio, tiene un sentido negativo, por lo que ante la petición formulada por el gobernado a la autoridad y ésta guarde silencio durante tiempo determinado, se considera también por ficción de la Ley, que ocurrido dicho plazo sin que le notifique resolución alguna al gobernado, el que su respuesta es negativa a la pretensión de éste, por lo que, desde ese momento puede interponer los medios legales de defensa en contra de la misma.

Al efecto, el Código Fiscal de la Federación estipula en su artículo 37 que:

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

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, reformada el 19 de abril del año 2000, señala las consecuencias del silencio administrativo en sentido negativo al determinar en su artículo 17 que:

“...Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva o que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición de interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.”

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

Esta disposición es aplicable conforme lo establece el artículo 1 de la propia Ley administrativa antes mencionada de la siguiente manera:

ARTÍCULO 1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente es será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Por otra parte, la Ley de Procedimiento Administrativo antes mencionada, determina en el artículo 2 fracción XIX, lo que entiende por el silencio negativo, al decir que: “Negativa ficta es la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo...”

De acuerdo a lo anterior, el Derecho de Petición, la Afirmativa Ficta y la Negativa Ficta, son tres figuras diversas, que coexisten y se excluyen entre sí, siendo la primera de orden Constitucional y las otras de aplicación en materia administrativa, tanto fiscal como pública.

En cuanto a la Afirmativa y la Negativa Ficta, ambas son atribuibles al Silencio Administrativo y requieren estar expresamente estipuladas en los ordenamientos jurídicos para su aplicación, así como el que sean seguidas procedimentalmente para su perfeccionamiento, esto es, en la primera obtener la certificación correspondiente de su operatividad y la segunda, utilizar los medios de impugnación legales para su nulidad.

Tal diferencia la contempla el Poder Judicial Federal al concluir que no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8 constitucional, porque una excluye a la otra, como lo ha dejado sentado el poder judicial federal, como se desprende de la tesis jurisprudencial que señala que la negativa ficta y el derecho de petición, son instituciones diferentes:

**NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES.** El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8 Constitucional, porque una excluye a la otra.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

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

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

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

Amparo directo 2271/97. Ubaldo Jiménez Jiménez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Reza Saldaña. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.

En el caso del silencio administrativo en sentido positivo, esto es, la llamada Afirmativa Ficta, o en su sentido negativo también denominado Negativa Ficta, se tiene que seguir un procedimiento a fin de obtener en el primer caso, la certificación de su presunción, el cual tiene lugar ante la propia autoridad que tiene la obligación de resolver favorable o en contra de dicha petición y de darse este segundo presupuesto, el particular tiene libre su derecho de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tratándose de competencia federal, tanto en la materia tributaria como general o en su caso, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado o del Distrito Federal cuando la materia sea local, lo que también sucederá en caso de que la autoridad se niegue a resolver de la presunta afirmativa ficta.

Para el segundo caso de la Negativa Ficta, el procedimiento de impugnación se llevará a cabo directamente ante los tribunales antes mencionados, según corresponda a la competencia federal o local.



Como hemos visto, debe advertirse que el silencio administrativo es un acto de procedimiento y para que opere en cualquiera de sus dos sentidos, debe tratarse de una solicitud que vaya dirigida a una autoridad en que por Ley le esté expresamente conferida la atribución dentro de sus facultades, ya que la prevención de la figura legalmente, es una condición o requisito sine qua non, para considerar la existencia de ese acto y poderse atribuir a la autoridad correspondiente.

Es importante destacar, que en ambos casos del llamado silencio administrativo, a diferencia del Derecho de Petición, deben agotarse las instancias procedimentales de la Negativa Ficta que genera derechos de nulidad entre otros y en el caso de la Afirmativa Ficta, de la certificación de la misma, dentro de los términos estipulados para ello.

### **III.- NATURALEZA JURÌDICA DE LA NEGATIVA FICTA.**

#### **3.1.- NOCIONES GENERALES DE LA NEGATIVA FICTA.**

La resolución negativa, mejor conocida por negativa ficta, surgió en el ámbito jurídico, en 1938 para la materia tributaria, con el tiempo, se fue ampliando a determinados actos en materia administrativa. En la actualidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la ha hecho extensiva para toda clase de actuaciones de autoridad, sobre los cuales, este Tribunal tiene conferida su competencia, en los términos de su Ley Orgánica.

La negativa ficta, constituye en el sistema mexicano del derecho administrativo y fiscal, una figura peculiar del juicio de nulidad, que es diversa a la violación del derecho de petición consagrado como garantía individual, en el artículo 8 Constitucional; una vez que la negativa ficta se ha configurado y que se ha fijado la litis, a través de todos los momentos procesales, que la dejan en estado de resolución, queda sujeta al Tribunal para que éste resuelva en definitiva la controversia, analizando los agravios y pruebas que se aporten por el actor, sin que el asunto pueda volver a la autoridad, ya que es el Tribunal quien lo sustituye y con libertad de jurisdicción, emitirá la resolución definitiva.

Efectivamente, en materia Fiscal se da una solución al problema del silencio de la administración, concretamente en el artículo 37 del Código Fiscal Federal, que establece:

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

De la transcripción del artículo anterior se aprecia que el legislador atribuye una solución negativa al silencio de las autoridades. Pretendiendo con lo anterior concederle una protección más eficaz al particular al contar con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto del fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.

Por lo tanto, el concepto de negativa ficta corresponde a lo que doctrinalmente se conoce como silencio de la administración, considerando a éste como una auténtica violación a las garantías individuales consagradas por los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que ante estas irregularidades en la actuación de la Administración Pública nace la exigencia de la creación de medios de control de la legalidad de los actos administrativos, para dar lugar así a una verdadera Justicia Administrativa; ya que a través de esos medios que el derecho otorga a los administrados, éstos tienen la oportunidad de reaccionar en contra de dichos actos y exigir se les resarza el derecho que nuestra carta magna les otorga, en el sentido de que toda actuación de la autoridad debe estar fundada y motivada; es decir, que tenga el soporte jurídico adecuado que justifique dicha actuación.

Es precisamente en defensa de los intereses de los particulares que se crea la negativa ficta, como medio a través del cual los particulares combaten el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver las instancias presentadas 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 del particular.

Por lo tanto toda petición ante la autoridad administrativa debe ser resuelta en el término que la propia ley fije, pero si este término no existe en la ley, o si la autoridad no resuelve, frente a este silencio de la administración la doctrina ha establecido que existen cuatro posibles soluciones a saber:

1.- Que si vencido el plazo para que la autoridad resolviera, a petición del particular el asunto pase de la autoridad que debió resolver a otra;

2.- Que de oficio una segunda autoridad se aboque al estudio del asunto de la que debió conocer la primera;

3.- Que ante el silencio de la administración se entienda que ésta a resuelto afirmativamente; y

4.- Que ante dicho silencio se entienda decidido en forma negativa lo solicitado por el particular, de manera que éste pueda agotar los recursos administrativos o jurisdiccionales que la ley le ha otorgado.

Pero como ya se dijo, en nuestro derecho mexicano en los diversos Códigos Fiscales que lo han regido se acogió la cuarta solución, es decir, las instancias formuladas ante las autoridades fiscales deben ser resueltas en un plazo de cuatro meses, transcurrido el cual sin que se notifique resolución alguna al particular, éste podrá considerar que se ha resuelto su instancia negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que esta se dicte.

Ahora bien, de la misma lectura que se haga al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se pueden desprender cuáles son los elementos básicos de la negativa ficta, concluyendo que son:

a) La existencia de una instancia expresa formulada ante las autoridades fiscales o administrativas;

b) La ausencia de resolución expresa recaída a dichas instancias o peticiones (silencio administrativo); y

c) El transcurso de un término de cuatro meses desde la fecha en que fue presentada la instancia o petición ante la autoridad fiscal correspondiente, sin que exista notificación de la resolución expresa que debió recaer a la misma.

### **3.2.- CONCEPTO DE NEGATIVA FICTA.**

Como se ha manifestado en el capítulo que antecede, todo gobernado goza de las garantías que otorga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que se contemplan el derecho de petición y de seguridad jurídica, mismas que ya han sido objeto de estudio.

En el mismo sentido, para el caso de que la autoridad ante quien se promueve una instancia o petición (formulación de consultas, reclamaciones, recursos, quejas, solicitudes de devolución del impuesto pagado indebidamente, solicitud para que se declare que ha operado la prescripción o la caducidad, solicitud de condonación, etc.), omita dar respuesta, estaremos en presencia de un silencio administrativo.

Por lo tanto, ante la falta de manifestación de voluntad o falta de respuesta de la Administración Pública se paraliza el procedimiento administrativo, toda vez que éste debe ser concluido con una resolución expresa dictada dentro de un término, ya que de lo contrario se provoca un estancamiento, en la relación jurídica, es decir, un silencio que en la materia administrativa constituye una institución en la que se consagra la falta de acto, ya que la abstención de la Administración Pública es la negación misma de la actuación de la autoridad. Por lo que el legislador consideró necesario establecer un ordenamiento que determinará la interpretación al sentido de la administración en materia tributaria, para proteger la esfera jurídica del gobernado, y no tenga éste que esperar la resolución a sus pretensiones, considerando que en caso de que exista una actitud pasiva del órgano encargado de resolver se presuma que su decisión es en sentido negativo al peticionario, es decir, estaremos en presencia de una negativa ficta en materia fiscal.

En tal orden de ideas, una resolución de negativa ficta, es una respuesta fáctica que el afectado debe considerar en caso de no ser notificado de la resolución escrita correspondiente y que tiene por objeto evitar que el peticionado se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente.

Para Emilio Margáin Manatou, “la negativa ficta es la ficción que la ley le atribuye al significado del silencio de la autoridad, entendiéndose que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición”.<sup>1</sup>

Raúl Lobato Rodríguez, señala que en el derecho fiscal, “el silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa de la instancia; es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así está previsto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como una resolución de negativa cuando no den respuesta en el término que corresponde. Comúnmente se le llama negativa ficta”.<sup>2</sup>

Por otra parte podemos decir que la figura de negativa ficta, actualmente es atribuida a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de tres meses, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunque no sean esencialmente tributarias.

En términos del Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto De Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se define a la negativa ficta como “el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado periodo”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Margáin Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Legitimidad. pág. 433

<sup>2</sup> Lobato Rodríguez Raúl. Derecho Fiscal. pág. 249.

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Pág. 326.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su obra *El manual del Justiciable*, define a la negativa ficta como “la figura que tiene por objeto evitar que el particular que formuló una solicitud, petición o instancia por escrito, resulte afectado en su esfera jurídica, ante el silencio de la autoridad que, conforme a la ley, debía emitir la resolución correspondiente y que consiste en que, cuando haya transcurrido un determinado tiempo desde la fecha en que se hizo la solicitud o petición, y la autoridad no da contestación, existe la presunción legal de que su decisión es en sentido negativo para el solicitante o peticionario.”<sup>4</sup>

Se ha considerado a la resolución Negativa Ficta como una especie de silencio administrativo, mismo que en la práctica significa desestimación tácita de una petición o solicitud.

Entre otros estudiosos de la materia fiscal, Federico Quintana Aceves, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha definido a la Negativa Ficta como el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no contesta ni resuelve en un determinado periodo.

Por tanto, la Negativa Ficta será la respuesta negativa a la solicitud, petición o instancia accionada por el contribuyente, al conocer de una situación particular, o solicitar alguna petición a la autoridad fiscal federal o local.

En ese orden de ideas, el objeto o esencia de esta figura es manifestar ante el peticionario que la resolución de parte de la autoridad ha sido negativa, toda vez que el legislador, al incluirla en las disposiciones fiscales, ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo o contrario a la solicitud o requerimiento del peticionario. Así, dicha inclusión

---

<sup>4</sup> Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Manual del Justiciable. Materia Administrativa”. Pág. 34.

obedece a la circunstancia de que aquél no se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de suerte que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, la ley establezca medios o instrumentos al agraviado o, en todo caso, la norma obligue a la autoridad a contestar o resolver.

En materia fiscal federal es en el Código Fiscal de la Federación, en su Artículo 37, donde se establece esta institución, la cual se materializa en un plazo de tres meses, dentro de los cuales la autoridad debe notificar al interesado la resolución que haya dictado a la petición formulada; y si no lo hace podrá considerarse que la autoridad resolvió negativamente, configurándose la misma para efectos de intentar los medios de defensa procedentes.

### **3.3.- LA NEGATIVA FICTA COMO FIGURA Y CONSECUENCIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

La historia del hombre se ha distinguido por la lucha para ostentar el poder, en donde los mas fuertes dominaron a los débiles y los gobernados sufrían todo tipo de abuso por los detentadores del poder, en esa lucha, se fueron dando diversas circunstancias y el poder, cambio de manos y desde luego el grueso de la población luchó por el reconocimiento de su status de hombre, de ser humano haciendo valer el derecho natural, así el grueso de la comunidad, en todo el mundo fue ganando posiciones, al grado de hacer valer una serie de derechos inherentes al hombre o a la persona, defendiendo esos derechos a toda costa obligando al detentador del poder a respetarlos, consagrados e imponérselos como una obligación al gobernado que tiene que cumplir a toda costa. Una de las violaciones, era cuando un particular formulaba una petición a la autoridad y esta omite dar respuesta, así se creo la teoría del silencio administrativo, consistente



en que el particular se quedaba en estado de indefensión, incertidumbre y en total negación de justicia por parte de las autoridades, ante la situación de que las autoridades no resolvían las peticiones o instancias de los particulares.

A quién se le debe de atribuir la resolución por omisión, la respuesta se encausa a la negligencia del funcionario al no dar contestación de lo que se le pide en el plazo establecido<sup>5</sup>, la atribución de este valor negativo carecerá de sentido cuando se postula simplemente el ejercicio de una situación de poder de que ya era titular el peticionario.

Es decir, al solicitar un permiso o licencia, va en contra de los argumentos antes expuestos ya que la lógica expone que estamos en presencia de un acto administrativo positivo.

### **El silencio administrativo en el Código Fiscal de la Federación.**

Como hemos estado estudiando, en materia fiscal, el derecho mexicano le confiere efectos negativos al silencio de la administración pública. Esta situación muy conocida en el medio se le denomine negativa ficta. El Licenciado Raúl Rodríguez Lobato dice, "En el derecho fiscal el silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa de la instancia: es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así está previsto por el propio artículo 37 del Código Fiscal de la Federación al establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en término que corresponde, comúnmente se llama negativa ficta."<sup>6</sup>

El Licenciado Hugo Carrasco dice, "la figura de la negativa ficta en la actualidad también es atribuida a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de cuatro meses, en

---

<sup>5</sup> Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

<sup>6</sup> Martínez Morales Rafael. Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Pág. 239.

relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación aunque no sean esencialmente tributarias.”<sup>7</sup>

La inclusión de la negativa ficta como resolución que es materia de juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, evita la obligación del particular que, ante el silencio de la autoridad procediera a solicitar un primer amparo, para obtener una respuesta fundada y cuando está le fuera desfavorable, entonces iniciar un segundo procedimiento en el que se examinara la resolución expresa.<sup>8</sup>

La sanción está precisamente en imponerle a la autoridad la obligación de resolver el fondo del problema en todo caso en que se ha configurado una resolución de negativa ficta, es decir, que la autoridad al contestar la demanda que se instaure impugnando la resolución de negativa ficta, no podrá dar como fundamento de la resolución, situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serían por ejemplo la falta de personalidad, la extemporaneidad del recurso o de la instancia.

El Código Fiscal de la Federación en su multicitado artículo 37 dice las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán de ser resueltas en un plazo de tres meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

En la figura jurídica de la negativa ficta existen las siguientes opciones:

1.- La negativa de la autoridad para resolver una instancia o petición.

---

<sup>7</sup> Ibidem. Pág. 240.

<sup>8</sup> García Padilla Miguel Ángel. La Resolución de Negativa Ficta en el Juicio Contencioso Administrativo. Tribunal Fiscal de la Federación. Reunión de magistrados del Tribunal. Agosto de 1993.

2.- Una posible negativa expresa de la autoridad en contra de lo solicitado por el particular.

3.- Una posible negativa ficta de la autoridad. La negativa de la autoridad para resolver la instancia o petición, dentro de los términos legales, tiene una sola consecuencia: da derecho al particular para demandar, ante la autoridad administrativa superior de la que dictó el acto, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se declare la existencia de esa negativa ficta.

Aunado a lo anterior para que proceda la acción de la negativa ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, para que este tribunal tenga competencia para conocerla deberá de encuadrar en los supuestos establecidos por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y será competente la Sala Regional donde se encuentre la sede de la autoridad competente para resolver la instancia.

**COMPETENCIA POR RAZON DE TERRITORIO. SI SE IMPUGNA UNA NEGATIVA FICTA RESULTA COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD LA SALA REGIONAL DONDE SE ENCUENTRA LA SEDE DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER LA INSTANCIA.-**

De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, la regla general para determinar la competencia de las Salas Regionales, por razón de territorio, consiste en precisar si en su circunscripción territorial radica la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, ya que en el artículo 24 de la Ley Orgánica el Tribunal Fiscal de la Federación se establece que las Salas Regionales conocerán por razón de territorio, de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción. Por lo tanto, debe de entenderse que corresponde conocer del juicio de nulidad promovido en contra de una resolución ficta a la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentra domiciliada la autoridad competente para resolver la instancia respectiva, en el momento en que se hizo ya la que puede atribuirse tal negativa.

### **3.4.- OBJETO DE LA NEGATIVA FICTA.**

Hay silencio administrativo cuando una autoridad no resuelve una instancia o petición; como requisito previo de lo contencioso administrativo, es indispensable la existencia de un acto o resolución administrativa.

Con la negativa ficta se cuenta con una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad, entendiéndose que se resolvió en sentido negativo, por lo que al impugnar a esta institución se debe entender como si se tuviera por escrita la resolución, en el sentido de que fueron negadas las pretensiones del particular, así este tendrá la opción de acudir ante los órganos jurisdiccionales a procurar reivindicar la situación creada por la ley, acreditando con medios legales la viabilidad de sus pretensiones.

Siendo la naturaleza jurídica de esta figura erradicar el silencio administrativo procurando a los gobernados un instrumento para activar la mecánica jurisdiccional, con la cual procurar nuestras pretensiones y la reivindicación de las garantías individuales de seguridad y certeza jurídica estableciendo un medio para que los particulares, ante el silencio de las autoridades administrativas, puedan habilitar las instancias jurisdiccionales o revisoras, procurar hacer efectivas las pretensiones y derechos que se creen propios, demandando se resuelva el fondo de la situación que le causa agravio.

En esa instancia la autoridad contendrá en igual de circunstancia en un litigio con el particular, en donde el órgano jurisdiccional resolverá la situación de fondo.

El objeto de esta institución es ser un instrumento de acción, de impulso para permitir a los particulares un acceso a reclamar sus derechos en las instancias preestablecidas, reivindicando a la brevedad posible las garantías individuales de certeza, seguridad jurídica y legalidad. Luego entonces la finalidad, es el

otorgamiento a los gobernados el acceso a la justicia, esto es, el particular al conocer la ficción de la ley y que ésta se configuro ante el silencio administrativo procurará acudir a un órgano de revisión o jurisdiccional, a la que le expondrá sus motivos. Los fundará acreditara sus derechos, todo tendiente a obtener una resolución favorable a sus reclamos y el órgano administrativo omiso en responder será llamado a juicio debiendo oponer la resistencia debida y defender su posición.

De esta forma se puede optar ente habilitar diversas instancias pudiendo ser la violación al derecho de petición o impugnar la nulidad de la negativa ficta o esperar la respuesta de la autoridad.

Si el gobernado opta por impugnar la negativa ficta podrán presentarse los siguientes supuestos:

a) Al entender el gobernado que sus pretensiones fueron negadas, por una ficción de La ley podrá acudir ante una instancia superior o jurisdiccional ejerciendo la defensa de sus derechos reclamar la procedencia de sus pretensiones, acompañando las pruebas necesarias.

b) El gobernado tendrá vigente sus derechos para acudir a las instancias contencioso administrativas, reclamando justicia pronta y expedita.

c) El gobernado podrá impugnar la presunta resolución negativa, como si la tuviera por escrito y adecuada a derecho, ya que al resolverse la instancia, la autoridad u órgano jurisdiccional debe de resolver en el asunto en el fondo y nunca en la forma, según la finalidad de está figura.

### **3.5.- CONFIGURACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA.**

Como quedó analizado en el capítulo segundo del presente trabajo, el derecho de petición es una garantía de libertad conforme a la cual toda persona

puede formular peticiones a la Administración Pública, quien tiene la obligación de pronunciar una respuesta con las formalidades queridas.

Ahora bien, el hecho de que el artículo 8 Constitucional obligue a la autoridad a respetar el derecho de petición, no significa que una disposición secundaria como lo es el artículo 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, venga a coartar el derecho de los particulares de acudir en amparo por violaciones a tales preceptos y obtener de los Tribunales Federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una resolución con los fundamentos legales del acuerdo que se dicte.

Por el contrario, el objeto de la Ley no es limitar o reducir esa garantía, sino el de concederle una protección más eficaz, cuando la autoridad se mantenga en una actitud pasiva, el particular pueda iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses respecto al fondo de los problemas a pesar del silencio de la autoridad.

De tal manera que en términos del artículo 8 Constitucional el particular está facultado para pedir un amparo para obtener una respuesta fundada, pero si ésta le es desfavorable podrá iniciar un segundo juicio en el que se examinen los problemas de fondo, por el contrario en términos de lo dispuesto por los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación el afectado podrá agotar directamente el procedimiento contencioso administrativo o de nulidad, ante le Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La negativa ficta tiene particularidades especiales que la diferencian del derecho de petición y entre las más sobresalientes podríamos señalar las siguientes:

1.- Que el derecho de petición constitucional es el género, en cambio la negativa ficta es la especie.

2.- El derecho de petición es una garantía constitucional y la negativa ficta es una disposición legal.

3.- Respecto de la materia en la que pueden operar, la negativa ficta se restringe al ámbito fiscal y en algunos supuestos en materia administrativa, y en el caso del derecho de petición puede reclamarse de cualquier autoridad, independientemente de la materia de que se trate.

4.- La falta de respuesta por la autoridad en términos del artículo octavo de nuestra Carta Magna, simplemente se produce un silencio administrativo, sin ningún significado, en cambio en materia fiscal el silencio del órgano jurisdiccional da origen a la negativa ficta.

5.- La configuración de una negativa ficta solo es posible tratándose del silencio de una autoridad fiscal administrativa, respecto a instancias o peticiones de la misma naturaleza, en cambio la violación al derecho de petición puede reclamarse de cualquier tipo de autoridades, incluso las judiciales.

6.- El término para que se considere configurada una negativa ficta es de tres meses, mientras que el plazo para reclamar la violación al derecho de petición es de cuatro meses, a lo anterior, es aplicable la jurisprudencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, Tomo XII-Febrero, publicada en el semanario Judicial de la Federación, página 390, que a la letra dice:

**PETICIÓN. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO.**

La expresión “breve término”, a que se refiere el artículo 8o Constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquél en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses.

7.- Por lo que hace a la vía procesal, la impugnación de una negativa ficta se hará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (juicio de nulidad) o ante la autoridad fiscal (recurso administrativo), según se trate (artículo 123 fracción III del Código Fiscal de la Federación), ineficazmente en cualquier tiempo, en tanto que la violación al derecho de petición se reclama mediante el juicio de amparo indirecto ante un Juzgado de Distrito, dentro de los quince días posteriores aquél en que haya fenecido el plazo dentro del cual la autoridad debió dar respuesta, a partir de que haya tenido conocimiento o se haya ostentado sabedor del mismo.

8.- La negativa ficta constituye una resolución desfavorable al particular por lo que la misma constituye una resolución en sentido negativo, por ficción de la ley, lo que no sucede en la violación al derecho de petición, en virtud, de que en el juicio de amparo se pretende provocar una resolución por parte de la autoridad responsable que puede ser en cualquier sentido.

9.- En el juicio de nulidad instaurado contra una resolución de negativa ficta la sentencia de la Sala Fiscal debe resolver sobre el fondo del asunto, en tanto que, en el amparo por trasgresión al derecho de petición, únicamente provocará que el juez de Distrito que conozca del juicio de garantías, ordene a la autoridad omisa a dictar una resolución en un plazo fatal, pero el juzgador de amparo no puede en forma alguna entrar al estudio del fondo del asunto, ni obligar a la autoridad a que se pronuncie en determinado sentido.

En efecto, el derecho de petición y la negativa ficta son figuras que se asemejan, pero sus consecuencias jurídicas son diferente, ya que uno constituye el género y en el otro la especie respectivamente, de tal manera que a falta de respuesta por la autoridad a toda solicitud, en el silencio administrativo únicamente se tendrá una falta de respuesta provocando un estancamiento de los efectos jurídicos, dando pie a que el peticionario acuda ante la protección federal por conducto del juicio de amparo; en cambio, la negativa ficta en materia fiscal administrativa, significa que la petición o consulta realizada es adversa a los



intereses del peticionario, por lo que el gobernado podrá en cualquier tiempo interponer los medios de defensa legales y combatir la presunta negativa.

En tratándose del silencio en que se mantiene la autoridad sobre la petición en términos del artículo 8o Constitucional, el peticionario no tiene un plazo fijo de quince días, dentro del cual debe reclamar la falta de respuesta a través del juicio de amparo, igualmente, hablando de la impugnación de la negativa ficta, que también sobreviene de la falta de respuesta a una petición o instancia debe disponerse legalmente un plazo dentro del cual pueda ser impugnada, evitando excepciones a la regla.

La diferencia entre el derecho de petición y la negativa ficta se fundamenta en la jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, Tomo VI- Octubre de 1997, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 663, bajo el rubro “NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN SON INSTITUCIONES DIFERENTES”, misma a que me refiero en la parte final del capítulo segundo del presente trabajo.

La configuración de la negativa ficta produce el efecto de sujetar a juicio a la autoridad administrativa y como consecuencia inmediata la priva de su facultad de decisión en la vía administrativa provocando la ilegalidad de la resolución expresa que llegare a emitir con posterioridad.

Esencialmente al configurarse la negativa ficta, se está abriendo la posibilidad al particular de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de esa negativa presunta a su instancia, para que la autoridad jurisdiccional resuelva no sólo sobre la ilegalidad de esa resolución negativa, sino que además se dirigirá al estudio del fondo de su asunto para poder emitir una resolución en cuanto al fondo.

De otra parte debo decir, que una vez configurada la negativa ficta, no puede desvirtuarse mediante una resolución expresa posterior y que el momento procesal para determinar la existencia de dicha negativa, lo es la presentación de la demanda ante el Tribunal.

### **Efectos de su configuración.**

En primer término, la configuración de la negativa ficta produce el efecto de sujetar a juicio a la autoridad administrativa y como consecuencia inmediata la priva de su facultad de decisión en la vía administrativa y provoca la ilegalidad de la resolución expresa que llegare a emitirse con posterioridad, toda vez que se emitió fuera del término de tres meses.

El hecho de que se configure una negativa ficta, no quiere decir que haya nacido a la vida jurídica, pues para ello, es necesario que el particular al cual se le causa agravio con una resolución de ese tipo, promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, juicio contencioso, en contra de esa resolución, pues el elemento esencial para que quede plenamente configurada, lo es, que la misma se impugne por los medios de defensa respectivos.

### **3.6.- CARACTERISTICAS DE LA NEGATIVA FICTA.**

Como podrá apreciarse, la figura de la resolución negativa ficta es una ficción jurídica de la ley fiscal, que le atribuye un significado al silencio de la autoridad y que se entiende que se resuelve en sentido negativo lo que el particular solicita en su instancia o petición.

Es una presunción legal, que se justifica por el principio de seguridad jurídica, ya que si la autoridad no cumple con el mandato constitucional primero y ordinario después de resolver las instancias de los particulares en un plazo determinado, se presume que la resolución es negativa, con lo cual los particulares quedan en aptitud de obrar como a su derecho convenga.

Tienen aplicación en la especie, la jurisprudencia número 124, sustentada por la Sala Superior de este Tribunal Fiscal de la Federación, texto aprobado en sesión de 6 de abril de 1982, publicado en la revista No. 28 del Tribunal Fiscal De La Federación, año IV abril de 1982, página 375 que a la letra dice: “NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, LA RESOLUCIÓN EXPRESA. . . .”

Por lo tanto, en términos de los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo o esperar a que se dicte, infringiéndose el principio que guarda la Constitución Federal, sobre la impartición de justicia pronta y expedita, pues el hecho de que la autoridad se muestre negligente al no dar respuesta en el plazo establecido es ineficaz que continúe con la facultad de dictar por escrito la resolución.

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

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

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

ARTÍCULO 131. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de

interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

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

Disposiciones que en su segundo y primer párrafo respectivamente tienen su fundamento en el artículo 8º Constitucional, que a la letra dice:

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

En consecuencia, si trascurrido el término de ley para que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación, sin que esto aconteciera, el particular deberá considerar que se ha resuelto en sentido negativo, es decir, que hay una negativa ficta o una confirmación ficta.

Criterio apoyado por la jurisprudencia de la Tesis número VI.3º.5 A, sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en la revisión fiscal número 7/95, del Tomo II, Agosto de 1995. Novena época.

#### **NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA POR LA FALTA DE RESOLUCIÓN DE UN RECURSO.**

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que regula la negativa ficta en su primer párrafo habla de "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales." Como se ve, el precepto se refiere a dos hipótesis distintas: a) las instancias; y b) las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales. Ahora bien, la palabra instancia desde el punto de vista forense tiene dos significados. Uno de éstos es el siguiente: "Cada uno de los grados que establece la importancia de los organismos judiciales." Aplicando esta definición a los recursos administrativos fiscales, se llega al conocimiento de que una instancia es una fase que se ventila ante una dependencia administrativa, con motivo de la sustanciación de un recurso. En este orden de ideas, del invocado artículo 37 resulta que la negativa ficta, no se configura sólo por la falta de contestación a una

petición formulada por el particular a la autoridad fiscal, sino también, por la falta de resolución a una instancia, la que en términos del propio precepto debe fallarse en un plazo de cuatro meses.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 7/95. Forjamex, S.A. de C.V. 29 de junio de 1995.  
Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria: María Guadalupe Herrera Calderón.

En tal orden de ideas, ante la existencia de un acto declarativo como lo es la negativa ficta, el agraviado podrá considerar que la autoridad resolvió de forma negativa y acudir al medio de defensa que corresponda mientras no se dicte resolución o esperar a que ésta se dicte, de tal suerte que le otorga al interesado el derecho de interponer el medio de defensa que la ley presume recaída en contra de sus pretensiones y así obligue a la autoridad a que en su contestación le de a conocer los fundamentos de hecho y derecho en que apoye la resolución negativa. Sin embargo, cabe señalar que cuando una instancia es presentada ante la autoridad y la misma es desfavorable a los intereses del promovente (negativa ficta), en algunos casos la resolución podrá impugnarse mediante un recurso administrativo antes de acudir al juicio de nulidad, ejemplo: cuando se trata de “devolución de impuestos”, por lo que configurada la negativa ficta, debe agotarse el recurso de revocación en términos del artículo 117 de Código Fiscal de la Federación, antes de acudir al juicio de nulidad.

El efecto de la citada figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente en términos de los artículos 37 y 131 del Código Tributario Federal, sin embargo, la misma, muestra incapacidad al carecer de eficacia jurídica, en razón de que no se establece el plazo dentro del cual deba impugnar una resolución negativa ficta, situación que se traduce en una falta de seguridad jurídica, toda vez que los términos procesales que fijan plazos para el ejercicio de las acciones tienden a lograr seguridad jurídica, de tal forma que una

vez que ha transcurrido el plazo la acción caduca y no puede renacer, sin embargo en el caso de una negativa ficta en materia fiscal solo le es aplicable a la autoridad y no al particular, la figura de la caducidad (artículo 67 del Código Fiscal Federal), por lo tanto, la legitimación de impugnar que tiene el afectado no estaría sujeta a su caducidad pero si a su prescripción.

Por otra parte, continuando con el análisis de la negativa ficta, es importante señalar que el hecho de que en ocasiones se exprese que una resolución negativa ficta, no sólo se configura en materia fiscal, sino en materia administrativa, es en razón a aquellas resoluciones negativas fictas son formalmente administrativas pero materialmente fiscales, en virtud de que la autoridad que deja de emitir la resolución a la petición o instancia que le fueron formuladas se trata de una autoridad que forma parte de la Administración Pública, sin embargo, sus funciones pueden ser formalmente administrativas y materialmente fiscales como sucede en el caso de algún asunto relacionado con aportaciones de seguridad social que tienen una naturaleza fiscal.

Aunado a lo anterior, debemos concluir que para que una resolución negativa ficta formalmente administrativa pueda ser impugnada debe tratarse de una resolución que sea impugnable ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación) y en consecuencia se trate de una resolución que provenga de una autoridad cuya función sea formalmente administrativa pero materialmente fiscal.

Lo anterior, se corrobora con la Contradicción de tesis 76/97. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 10 de julio de 1998, en donde se sostuvo que:

**RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES.**

La figura de la resolución negativa ficta no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, sino que también es aplicable respecto de las propuestas, en general, ante las autoridades dependientes de la administración pública federal. Esta interpretación encuentra apoyo histórico en que el desarrollo del contencioso administrativo en nuestro país, no sólo ha comprendido a las autoridades fiscales, sino también, en forma creciente, a las autoridades administrativas en general, en tanto que las resoluciones negativas fictas atribuidas a éstas han sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación en la materia de su competencia, desde que este órgano jurisdiccional fue creado, tendencia que se ha visto reforzada con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada) que acogió esta figura respecto a las instancias formuladas a dichas autoridades.

Contradicción de tesis 76/97. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 10 de julio de 1998. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Asimismo, el criterio sustentado en la jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Tomo VII, Abril de 1998, Novena Época, en la que se determina que la figura de la negativa ficta se ha extendido también a las autoridades administrativas y no solo fiscales, cita textualmente lo siguiente:

**NEGATIVA FICTA. SÓLO OPERA RESPECTO DE AUTORIDADES FISCALES (ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).**

La expresión "autoridades fiscales" empleada por el legislador en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que prevé la figura jurídica de la negativa ficta, no debe confundirse con el término "autoridades administrativas", que en su sentido lato se consigna en algunas disposiciones del propio ordenamiento, pues aunque las autoridades fiscales tienen ese carácter, no toda autoridad administrativa es fiscal, por eso, al establecer el anotado precepto que "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser

resueltas en un plazo de cuatro meses", debe entenderse que la negativa ficta opera únicamente respecto de peticiones no contestadas por las autoridades fiscales, o bien, por autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, pues se trata de una norma que forma parte del sistema de disposiciones reguladoras "De las facultades de las autoridades fiscales" a que se refiere el título III, capítulo único, del Código Fiscal de la Federación. Así, el numeral 37 en cita no tiene el alcance de comprender en la negativa ficta las peticiones no contestadas por las autoridades formal y materialmente administrativas, respecto de cuestiones diversas al orden fiscal, puesto que no fue esa la intención del legislador.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 19/95. Subdirector General Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 10 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Barocio Villalobos.

Amparo directo 358/97. Dolores Rodríguez Torres. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez.

Amparo directo 362/97. Clotilde Cano Ponce. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Arellano Pita.

Amparo directo 370/97. Concepción Gutiérrez Pedraza. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Arellano Pita.

Amparo directo 98/98. Esperanza Silva Aguirre. 18 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez.

En el mismo sentido la jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado Del Décimo Cuarto Circuito, señala:

#### **NEGATIVA FICTA, SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, RESPECTO DE SOLICITUDES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura de la negativa ficta, se configura respecto de instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales que no sean resueltas en un plazo de tres meses; sin embargo, de la interpretación sistemática de este precepto con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la



Federación, se concluye que la figura de la negativa ficta, que esa norma contempla, no se constriñe únicamente a las autoridades de carácter fiscal, sino que su aplicación, se extiende a las autoridades administrativas, cuyas resoluciones expresas se encuentran sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que es un órgano típicamente administrativo, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en distintas ramas y materias de la administración pública federal y no sólo en el área fiscal, pues así se desprende de la redacción del mencionado artículo 11 de su ley orgánica, que incorpora un catálogo de hipótesis que representa los casos en que se surte su competencia, con la particularidad de que en esa amplia gama de supuestos, se observa que las resoluciones administrativas susceptibles de combatirse en el juicio de nulidad son de naturaleza diversas y no sólo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las resoluciones a que se refiere la fracción VI, relativas a las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por tanto, cabe concluir que el silencio de este instituto de seguridad social también constituye la figura de la negativa ficta.

Contradicción de tesis 76/97. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 10 de julio de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Tesis de jurisprudencia 77/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del diez de julio de mil novecientos noventa y ocho. México, Distrito Federal, a veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y ocho.

Modificándose así los criterios sustentados anteriormente, en el sentido de que solo el silencio de la autoridad fiscal podía impugnarse ante el Tribunal Fiscal, y no así el silencio de las demás dependencias administrativas, siempre que las resoluciones negativas fictas sean de carácter fiscal.

Por lo tanto, con el objeto de especificar las características que se contienen en una resolución de negativa ficta, debemos señalar que las ventajas y desventajas que produce son:

## VENTAJAS:

1.- Transcurrido el plazo para que se pueda considerar como configurada la negativa ficta, el afectado tiene la opción de acudir al medio de defensa que corresponda: juicio de nulidad o administrativo; o bien esperar a que ésta se dicte, evitando que la arbitrariedad de la autoridad no se prolongue. Sin embargo, la negligencia de la autoridad impide que se establezca el plazo en el que el legitimado por la negativa ficta debe impugnarla ante el medio de defensa correspondiente, convirtiéndose en un derecho incierto.

2.- Tratándose de una resolución de negativa ficta, el particular podrá combatir directamente el fondo de esta negativa a través de una sola instancia, en cambio, sino existiera esa presunción legal, el particular tendría que agotar el juicio de amparo indirecto para que se le obligará a la autoridad a dar respuesta y después impugnar el fondo si le fuese adverso.

3.- Durante los tres meses que deben dejarse pasar, sabiendo que la autoridad no fallará a su favor, el particular podrá planear con cuidado las causales de ilegalidad que se plantearán en el escrito de demanda si decide ir a juicio.

4.- La autoridad demandada, frente al juicio en contra de una resolución de negativa ficta le toma casi siempre desprevenida y los demás asuntos que debe de atender le impiden concentrarse para aportar las pruebas y los argumentos que ayuden a la defensa del caso.

## DESVENTAJAS:

1.- Al no esperar la resolución por escrito, no se presentan los errores que en un gran número de casos incurre la autoridad.

2.- Si hay dudas respecto a quien le asiste el derecho, es un error promover un juicio de nulidad, por no estar en posibilidad de apoyarse en las disposiciones debidas o no haber razonado o motivado correctamente el acto.

3.- El no encontrarse plenamente legislada, ya que si el objetivo de ésta consiste en evitar la inseguridad jurídica, no se esta alcanzando plenamente.

De lo antes señalado se llega a la conclusión que de una resolución negativa ficta se desprenden las siguientes características:

a) La negativa ficta, opera tratándose de instancias, peticiones o recursos administrativos de revocación.

b) El término con el que cuentan las autoridades para resolver las instancias, peticiones o recursos es de tres meses contados a partir de la fecha de interposición de las mismas, salvo que se le requiera al promovente para que cumpla requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, por lo que el plazo comenzará a computarse a partir de que se haya cumplimentado el requerimiento.

c) Si fenecido el plazo de los tres meses y la autoridad no a emitido una resolución expresa, el particular debe considerar que se le resolvió en sentido negativo e impugnarlo en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución expresa. Sin que se señale un plazo prudente para que se considere fenecida la legitimación del afectado para impugnar una resolución de negativa ficta.

Por lo tanto, al no fijarse un plazo fijo dentro del cual el afectado deba agotar ese derecho que se le concedió, por considerar que se configuró una resolución negativa ficta, se quebranta el principio de seguridad jurídica, ya que aún la respectiva exposición de motivos manifiesta que la negativa ficta “se propone que

el artículo 37 del Código Fiscal De La Federación, sea modificado para otorgar mayor seguridad jurídica al contribuyente, respecto a ésta circunstancia” no se logra alcanzar plena seguridad jurídica con su modificación.

### **3.7.- ELEMENTOS ESENCIALES DE LA NEGATIVA FICTA.**

El objeto de esta ficción legal, estriba en evitar que el gobernado que ha formulado una petición ante la autoridad pública se vea afectado en su esfera jurídica ante la falta de respuesta por parte de ésta, de suerte que se rompa la situación de indefinición derivada de esa abstención, pudiendo en consecuencia interponer el juicio correspondiente ante el Tribunal que conozca de la materia, propiciando que la autoridad al momento de contestar la demanda, en este sentido ya haya una respuesta negativa inmersa en la contestación de la demanda en la cual indica el motivo y los fundamentos que se tomaron en cuenta para decir que no, de ahí que sea el único caso donde se amplía la demanda, teniendo el particular la oportunidad de objetarlos en la ampliación de demanda.

En la negativa ficta se dan elementos que establecen su funcionamiento, sin los cuales es imposible su existencia, los cuales se deben tomar en cuenta al pretender utilizar a esta institución para alcanzar los fines deseados.

A.- La petición, instancia o procedimiento: Según se desprende de las definiciones que se dieron de Negativa Ficta y de su funcionamiento, ésta nace cuando un particular habilita o presenta ante una autoridad, una instancia o petición sus pretensiones, y para obtener su satisfacción las deberá de hacer del conocimiento de la autoridad.

Al respecto es de mencionar que independientemente de que se presente la petición o se formule la instancia ante una autoridad incompetente, esto no es causa para que no se configure la negativa ficta por el silencio de la autoridad, tal y como se establece el siguiente criterio jurisprudencial:

**NEGATIVA FICTA. LA IMPROCEDENCIA DE LA INSTANCIA O PETICIÓN, FORMULADA POR EL PARTICULAR NO TRAE CONSIGO LA INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN PRESUNTAMENTE NEGATIVA.-**

La improcedencia de un recurso interpuesto por el particular no trae consigo la imposibilidad de que se configure una resolución negativa ficta, si la autoridad no da contestación que funde y motive el desechamiento del recurso por improcedente dentro del término que a ley fije o a falta de él, en 90 días, toda vez que aun cuando la instancia del particular sea improcedente, la autoridad tiene la obligación de emitir una resolución que funde y motive el desechamiento del recurso interpuesto por el particular.

Por otra parte se ha establecido el criterio consistente en que cuando una autoridad diversa da respuesta a la solicitud del gobernado no existe silencio de la autoridad por lo cual no se puede configurar la acción de negativa ficta. Ilustra lo anterior, el siguiente criterio:

**NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA SI LA RESPUESTA EXPRESA PROVIENE DE ORGANO DIVERSO AL QUE SE DIRIGE LA CONSULTA.-**

La respuesta del Administrador General Jurídico de Ingresos, emitida con fundamento en el artículo 57, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a consulta dirigida al Secretario de Hacienda y Crédito Público, y notificada al particular antes de la presentación de la demanda de nulidad, hace inexistente la resolución de negativa ficta atribuida a este órgano estatal, por virtud de que se comparte esa atribución en términos de los artículos 2º y 40 del citado reglamento. Por tanto, es debido sobreseer en el juicio al tenor de los artículos 20, fracción XI y 203, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

B.- Literalidad, escrito o documento: La petición debe constar por escrito o medio fehaciente, a efecto de demostrar la existencia de la petición o instancia, de esta forma no habrá duda del alcance y efectos de las pretensiones reclamadas, acreditándose plenamente el silencio de las autoridades a las pretensiones del particular, en la inteligencia de que la autoridad al recibir la petición, acusará de recibido, situación que conlleva a la seguridad del gobernado y del particular.

C.- El tiempo o periodo de contestación: A efecto de no dejar en un estado de incertidumbre indefinido a los particulares, en un procedimiento, instancia o petición propuesta, como hemos visto se instituyó la doctrina del silencio administrativo, con la cual se obliga a que el silencio de la autoridad se le de un efecto. En este sentido como una garantía constitucional se ha establecido que la autoridad se encuentra obligada a resolver las peticiones en un breve término.

Por lo que debe de transcurrir un cierto plazo, determinado por la ley del sin que la autoridad dicte el proveimiento correspondiente.

Es de destacar el criterio sostenido por Iván Rueda del Valle quién sostiene que “el plazo de tres meses para efectos de la configuración de una negativa ficta debe tenerse como un plazo supletorio. Toda vez que si en leyes fiscales específicas establecen algún término distinto dentro del cuál las autoridades estén obligados a resolver las instancias de los particulares, se debe de atender a esté término para la configuración de la negativa ficta.”<sup>9</sup>

Cabe mencionar que el término para que se configure la negativa ficta debe de ser contabilizado con días hábiles.

En esta situación, previa denuncia de la mora, o bien sin necesidad de esta denuncia, transcurrido el plazo señalado por la Ley, puede presumirse, en virtud de una ficción legal, la existencia de una resolución legal recaída a la instancia de que se trate.

Existe otra situación que se suscita cuando la autoridad resuelve, pero no notifica al particular y esté habilita la instancia de impugnación, en este caso es viable la existencia al configurarse la negativa ficta, al no existir la respuesta en forma fehaciente al particular, e incluso si concluido el término la autoridad resuelve. La institución en estudio se configura con todos sus electos.

---

<sup>9</sup> Rueda Del Valle Iván. La Negativa Ficta en materia Fiscal Federal. Pág. 81

El computó del término para que se configure la negativa ficta corre, a partir de la fecha de la presentación de la instancia, recurso o petición ante la autoridad administrativa y concluye en la fecha de presentación de la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin que sea obstáculo para la configuración de la negativa, el hecho de que la autoridad emita resolución expresa después de haberse presentado la demanda respectiva.<sup>10</sup>

**NEGATIVA FICTA. PARA DETERMINAR SU EXISTENCIA, DEBE TENERSE EN CONSIDERACIÓN LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.-** Se ha sostenido que, una vez que se configura la negativa ficta, la autoridad no pudo desvirtuar la demanda que contra aquélla se interponga ante el Tribunal Fiscal, emitiendo una decisión negativa expresa, y que en estas condiciones el mencionado órgano jurisdiccional debe resolver el fondo del negocio, examinando las argumentaciones que aduzcan tanto la solicitud que no habla sido acordada como la contestación de la demanda, y en su caso la ampliación que presente el actor. Ahora bien, para que se configure la negativa ficta y sea impugnabile ante el Tribunal de la materia, resulta suficiente, según se concluye de los artículos 92 y 192, Fracción IV del Código Fiscal, que no se haya dado respuesta a una instancia o petición a pesar de haber transcurrido más de noventa días desde que la misma se formuló ya que la demanda puede formularse en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución expresa. De esta manera, la negativa ficta no deja de integrarse ni cabe tampoco resultar que la propia resolución tácita ha desaparecido o quedado insubsistente, porque la autoridad, antes de ser citada al juicio de oposición, pronuncie una resolución desfavorable expresa, pues el momento que debe tomarse en cuenta para determinar si existe la negativa ficta, y si procede la respectiva impugnación, es la fecha en que se presenta la demanda. y no aquélla en que se emplaza a la autoridad.

D.- El silencio administrativo: Al formular una petición o habilitar una instancia, ante cualquier autoridad administrativa, está deberá de responder en el término que la ley reglamentaria le impone debiendo responder a todos y a cada uno de los puntos que el particular haya referido en su escrito y notificarle en la forma que la ley especial o general impone, así se cumplirá con la ley aplicable y

---

<sup>10</sup> Negativa Ficta, Configuración y Contenido. Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años.

se tendrá seguridad de que el acto se notificó correctamente y a la persona adecuada, de lo contrario ante la falta de una adecuada notificación, se puede incurrir en no responder al particular su instancia o petición, aunque si se haya realizado y entonces si se podrá incurrir en el silencio administrativo. Si la autoridad resuelve parcialmente a las pretensiones del particular, este podrá impugnar la negativa ficta respecto de los puntos sobre los que la autoridad omitió responder.

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

F.- La voluntad del particular: Ante el silencio administrativo, si la legislación que regula el acto, lo permite se podrá impugnar la negativa ficta, ya que ésta no procede de oficio, sino que necesita de la disposición del particular, y éste debe de utilizar a la negativa ficta y ejercer su derecho de acción reclamándolo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por un principio de seguridad jurídica, la impugnación correspondiente a una resolución negativa ficta se debe de efectuar ante un órgano diverso de la autoridad que debió de emitir la respuesta, ya que podría ésta dejar de resolver indefinidamente las subsecuentes promociones que se le hagan, ocasionándole un mayor perjuicio al particular.

De esta forma se considera un elemento de trascendencia, a la voluntad del particular para acogerse a los beneficios de la negativa ficta.



G.- Daño: No menos importante como elemento de la negativa ficta es la existencia de un daño causado al peticionario por la falta de resolución a la petición formulada, es decir, que le afecte su interés jurídico.

Una vez reunidos estos elementos de configuración, el peticionario que sufre del silencio administrativo, se encuentra facultado para acudir ante la jurisdicción administrativa a iniciar un juicio contencioso, cuya litis se integrará por escrito de demanda, la contestación de demanda en la que la autoridad dará a conocer los fundamentos y los motivos que justifiquen la negativa, la ampliación de demanda en la que el particular esgrime sus conceptos de invalidez en contra de la aplicación de esos fundamentos y motivos, así como la contestación a la ampliación de demanda en la que la autoridad defiende la legalidad de su negativa ficta, frente a los conceptos de nulidad enderezados por el denunciante.

Integrada de esta forma la litis, el tribunal que conozca del proceso contencioso administrativo debe entrar al estudio del fondo del asunto para determinar si la resolución en sentido negativo se encuentra ajustada o no, a las normas que regirían una negativa expresa, debiéndose pronunciar sobre la existencia o la inexistencia de derechos del demandante frente a la autoridad administrativa.

De lo anterior, y una vez tomado en cuenta que cuando un particular acude al juicio contencioso administrativo para combatir una resolución negativa ficta, se encuentra consintiendo la falta de formalidad del acto administrativo, es decir, se encuentra aceptando la falta de un mandamiento suscrito por autoridad competente que contenga los fundamentos y motivos que justifiquen el proceder autoritario.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la fundamentación y motivación del acto administrativo se da a conocer al particular a través del escrito de contestación de demanda por la autoridad legalmente facultada para ello, siendo en este caso la responsable de la representación jurídica de la autoridad silente, o

bien, en forma directa de la propia autoridad cuyo silencio propició la configuración de la ficción legal.

En vista de ello, el demandante no acude al juicio administrativo combatiendo los aspectos formales de una resolución expresa, como podrían serlo la falta de fundamentación y motivación, o la falta de valoración de los elementos de prueba aportados dentro del procedimiento, puesto que éstos se subsanan de manera automática con la contestación de la demanda. Por el contrario el actor en juicio acude para combatir una incorrecta aplicación de las normas jurídicas y una errónea apreciación de los antecedentes del asunto en que incurre la autoridad al avalar su negativa, a partir de su contestación de demanda.

Dentro de la aplicación práctica de la figura de la negativa ficta, se suscitan diversas situaciones de especial interés para el análisis jurídico. Una de ellas se da cuando la autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo en el que se reclama la nulidad de una negativa ficta, emite una resolución expresa dentro del trámite de ese juicio.

Para la valoración de ese caso jurídico, debe tenerse en cuenta que el momento procesal oportuno para impugnar una resolución negativa ficta, comienza al día siguiente que ha fenecido el plazo legal en que la autoridad debió resolver la instancia planteada y concluye en el momento en que se notifica la resolución expresa, por lo que una vez que el particular ha formulado su demanda dentro ese plazo es operante la negativa ficta.

Asimismo, debe ponderarse que la resolución negativa ficta existe de manera independiente a la resolución negativa expresa que se haya dictado en forma posterior a la presentación de la demanda en contra de la primera de ellas. Por ello, el particular puede hacer valer una segunda demanda de juicio contencioso administrativo en contra de la resolución expresa debiendo en consecuencia el tribunal acumular ambos juicios, dada la conexidad que existía entre ellos y emitir

un pronunciamiento respecto de cada una de esas resoluciones en forma específica, sin que exista posibilidad de decretar el sobreseimiento respecto del segundo juicio, por versar sobre un asunto que en materia de un diverso proceso administrativo, pues ese sobreseimiento tendría el efecto de dejar las cosas como estaban, es decir, como si nunca se hubiese combatido la resolución negativa expresa, dejando a salvo la posibilidad de que la autoridad ejercite sus facultades para hacer efectivo en la resolución expresa, aún cuando la resolución ficta se haya declarado nula.

**NEGATIVA FICTA PARA QUE SE CONFIGURE ES NECESARIO QUE EL GOBERNADO FORMULE, PREVIAMENTE LA PETICIÓN CORRESPONDIENTE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEON)**

Conforme al artículo 17, fracción XIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de los juicios que se promueven contra las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije o a falta de término, de cuarenta y cinco días. De lo expuesto se sigue que, para que se actualice la hipótesis legal en comento, se requiere de una solicitud del gobernado en la que se hubiere formulado o presentado ante las autoridades demandadas alguna petición, a fin de que resultaran obligadas a responderla, sobre todo si se tiene en cuenta que el artículo 46, párrafo tercero, del invocado ordenamiento legal, determina que cuando se trata de negativa ficta, el derecho a demandar nace al transcurrir cuarenta y cinco días después de que el particular presentó su petición, lo que revela que ante la ausencia de esa solicitud no pueda considerarse configurada la hipótesis legal para la procedencia de la negativa ficta.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.**

Amparo directo 434/99. Rafael de Jesús Garza Morales. 26 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: Marco Tulio Morales Cavazos.

De acuerdo a esta jurisprudencia referente a la negativa ficta por el silencio de las autoridades administrativas, señalando un término de cuarenta y cinco días, para que pueda configurarse la misma ficción legal cuando no este reglamentado el término en que deba la autoridad administrativa dar contestación al peticionario, para que deba configurarse la negativa ficta, el demandante tiene que demostrar con su acuse de recibo del escrito de petición, en cuyo caso la autoridad fue silente y se considere como una negativa ficta.

De nuestro sistema legal, la resolución negativa ficta se encuentra prevista dentro de las leyes administrativas y fiscales de carácter procesal. La negativa ficta, reúne un doble aspecto procesal y sustantivo, es procesal en cuanto a que permite a los particulares reducir el periodo de espera para hacer valer sus derechos de libre acceso al sistema de justicia garantizado por el artículo 17 Constitucional, a partir del inicio de un proceso ante el tribunal.

Asimismo, tienen un carácter sustantivo en cuanto a que su sentido negativo permite formular una impugnación de fondo en contra de las razones jurídicas que pudieran justificar ese sentido adverso que afecta al gobernado, y que la autoridad administrativa se encuentra avalando dentro del juicio que se haya iniciado en consecuencia.

De lo anteriormente apuntado se concluye que, para que se materialice o configure la Negativa Ficta, según algunos estudiosos del tema, tienen que darse varios elementos o situaciones en su entorno, como son:

1) La existencia de una instancia de los particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa ante la administración.

2) La abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia o pedimento del particular.

3) El transcurso del tiempo previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan expresamente.

4) La presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.

5) Que la resolución administrativa presunta es en sentido contrario a los intereses de lo pedido en la instancia.

Por su parte, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tesis del Pleno, ha considerado que para la configuración de dicha figura fiscal se deben cumplir tres requisitos:

1). Que transcurra el plazo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la instancia de que se trate;

2). Que exista demora en la notificación de la resolución que corresponda a esa instancia; y

3). La interposición del medio de defensa procedente, en cualquier tiempo, posterior al vencimiento del citado plazo. La tesis íntegra es la siguiente:

**NEGATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU CONFIGURACIÓN.**

De acuerdo con el Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, para la existencia de una Negativa Ficta, es necesaria la presencia de los siguientes requisitos: 1°. El transcurso del plazo de tres meses contados a partir de la fecha de presentación de la instancia de que se trate; 2°. La demora en notificar la resolución que corresponda a esa instancia; y 3°. La interposición del medio de defensa procedente, en cualquier tiempo, posterior al vencimiento del citado plazo. De practicarse notificación de la resolución expresa, aun vencido el plazo para ello, en un momento anterior al de presentación de la demanda en contra de la presunta negativa, no se podrá tener por configurada ésta, por lo que al no existir el acto impugnado, se

origina la causal de improcedencia del juicio contencioso administrativo federal, prevista por el Artículo 202, fracción XI del Código Fiscal de la Federación.

Juicio No. 896/01-09-01-1/226/03-PL.09-04. Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 28 de abril de 2004, por mayoría de 6 votos a favor y 2 en contra. Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera. Secretaria: Lic. Mónica Guadalupe Osorio Salazar.

Sin duda, los tres requisitos son fundamentales para que se materialice o configure la Negativa Ficta, tratándose de las solicitudes o pedimentos de los contribuyentes y de los recursos planteados ante ellas, sin embargo, quizá el principal de ellos sea la falta de resolución por parte de la autoridad; según el pronunciamiento del TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, que es visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la página 563, de agosto de 1995. La tesis es la siguiente:

**NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA POR LA FALTA DE RESOLUCIÓN DE UN RECURSO.**

El Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que regula la Negativa Ficta en su primer párrafo habla de “las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales.” Como se ve, el precepto se refiere a dos hipótesis distintas: a) las instancias; y b) las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales. Ahora bien, la palabra instancia desde el punto de vista forense tiene dos significados. Uno de éstos es el siguiente: “Cada uno de los grados que establece la importancia de los organismos judiciales.” Aplicando esta definición a los recursos administrativos fiscales, se llega al conocimiento de que una instancia es una fase que se ventila ante una dependencia administrativa, con motivo de la sustanciación de un recurso. En este orden de ideas, del invocado Artículo 37 resulta que la Negativa Ficta, no se configura sólo por la falta de contestación a una petición formulada por el particular a la autoridad fiscal, sino también, por la falta de resolución a una instancia, la que en términos del propio precepto debe fallarse en un plazo de cuatro meses.

Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Revisión fiscal 7/95. Forjamex, S.A. de C. V. 29 de junio de 1995.  
Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria:  
María Guadalupe Herrera Calderón.

Finalmente, la institución se configura cuando no se contestan las peticiones, solicitudes o no se resuelven las instancias a los contribuyentes, esto por parte de las autoridades fiscales federales, según la Tesis Jurisprudencial I.1o.A. J/3, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 655, Tomo: VI, de octubre de 1997, y que textualmente es:

**NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ÚNICAMENTE CON RELACIÓN A PETICIONES NO CONTESTADAS DE AUTORIDADES FISCALES.**

El Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación limita la figura jurídica de la Negativa Ficta a las autoridades fiscales, por eso, cuando el Código Fiscal de la Federación, en algunos de sus preceptos, hace referencia a autoridades administrativas es porque se refiere a éstas en sentido lato, pues la autoridad fiscal también es una autoridad administrativa; sin embargo, el legislador, en el Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, no se refirió a autoridades administrativas en forma genérica sino sólo a las autoridades fiscales. Del análisis de dicho precepto legal se advierte que para que se configure la Negativa Ficta, las peticiones deben ser hechas a autoridades fiscales o bien a autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, por ello la Negativa Ficta sí se configura cuando esté cuestionando algún asunto relacionado con aportaciones de seguridad social que tienen una naturaleza fiscal y no así respecto de otros diversos como son las prestaciones de seguridad social.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales.

Amparo directo 1871/97. Myrna Alicia Esperón Lizárraga. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán.

Amparo directo 2271/97. Ubaldo Jiménez Jiménez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Reza Saldaña.

Amparo directo 2701/97. Alicia Banuet Pérez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Suárez Correa.

Amparo directo 2621/97. Elfego Uribe Ruiz. 8 de agosto de 1997.  
Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Domínguez Peregrina.

Véase:

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 446, tesis por contradicción 2a./J. 77/98 de rubro “NEGATIVA FICTA, SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, RESPECTO DE SOLICITUDES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS”.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, tesis por contradicción 2a. CXXXII/98 de rubro “RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES”.



#### **IV.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA.**

##### **4.1.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA.**

Para el desarrollo del presente capítulo iniciaremos por definir el Procedimiento Contencioso Administrativo, “es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o conducirse en juicio, ante tribunales administrativos o judiciales que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de administración que los agravia.”<sup>1</sup>

Como lo explica el Doctor Gabino E. Castrejón García en su obra Derecho Procesal Administrativo, el Contencioso administrativo en su verdadera naturaleza procesal, “es una forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces, y se apoya en los principios generales del Derecho Procesal o conjunto de normas que regulan el proceso administrativo.”<sup>2</sup>

El Procedimiento Contencioso Administrativo en nuestro sistema jurídico vigente se advierte en las controversias que se desarrollan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en materia de servidores públicos y por último en el Contencioso Administrativo que se verifica ante los tribunales judiciales de la Federación.

---

<sup>1</sup> Castrejón García Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2001. pág. 256.

<sup>2</sup> Ibidem.

En base a lo anterior, podemos decir que la Existencia de un juicio contencioso administrativo presenta al particular una posibilidad más para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la Administración Pública.

El juicio Contencioso Administrativo tiene características particulares, por su agilidad y sencillez en un juicio en donde se ventilan intereses del orden público. Es un juicio contencioso administrativo, porque su aspecto general va encaminado a dirimir una contienda, litigio o pugna de intereses. Es un juicio seguido ante un juez competente encargado de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.

Es un medio de defensa de los particulares frente a la administración, que se tramita a través del sistema francés o administrativo, que plantea la igualdad e independencia entre los poderes de la Unión, de tal forma que no se quede un poder sometido al otro y siempre buscando conocer los derechos subjetivos violados.

El marco jurídico que regula el juicio Contencioso Administrativo, lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles y Leyes especiales igualmente de aplicación supletoria, éstos últimos siempre que no introduzcan instituciones ajenas o extrañas al juicio establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el grado de que en lugar de complementarlo llegará a desvirtuar su naturaleza.

El juicio Contencioso Administrativo se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por conducto del Pleno o las Sala regional, según corresponda en atención a la cuantía y a la competencia territorial, y en atención a la materia, y serán procedentes todos aquellos que se promuevan contra las

resoluciones definitivas en términos del artículo 11 de la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a la letra dice:

**Artículo 11.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

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

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

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

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

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el

transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su segundo y tercer párrafo se establece que:

#### ARTÍCULO 1...

...Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de violación no planteados en el recurso.

... Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

El artículo 2 de la Ley en comento establece la procedencia del juicio de nulidad:

ARTÍCULO 2.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

Por su parte los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo respectivamente establecen las hipótesis legales de improcedencia del juicio, así como las causales por las que procede el sobreseimiento, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Entre las causas de improcedencia del juicio podemos mencionar, la falta de interés jurídico del demandado<sup>3</sup>; la de incompetencia del tribunal; la de cosa juzgada; la de actos consentidos; la de litispendencia, la de definitividad; la de conexidad de los actos impugnados; la de inexistencia de aplicación concreta; la de improcedencia por encontrarse el acto impugnado en un procedimiento judicial; la de inexistencia del acto reclamado; la improcedencia por disposición de otras normas; por ser actos de autoridad dictados por una Ley de Comercio Exterior; la de improcedencia contra resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen créditos fiscales cuyos cobros no están encomendados a México; y por tratarse de actos dictados en procedimientos de resolución de controversia previstos en tratados para evitar la doble tributación.

Así mismo procede el sobreseimiento, por desistimiento o muerte del demandado, si el acto impugnado queda sin efectos o se satisfaga la pretensión del demandante, por la aparición de alguna causal de improcedencia y si el juicio queda sin materia.

### **Plazo de impugnación de la negativa ficta.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, una vez que transcurre el plazo de tres meses, sin respuesta por

---

<sup>3</sup> El interés jurídico del demandado lo podemos definir en este caso como la lesión que sufre el actor en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda.

parte de la autoridad, los particulares podrán impugnar la negativa ficta respectiva, o bien esperar la resolución expresa. Esto quiere decir que el particular podrá impugnar en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, siempre y cuando no se le haya notificado al particular la resolución expresa por parte de la autoridad.

El plazo de los tres meses debe computarse a partir de la fecha en que se presentó ante la autoridad fiscal omisa, la instancia cuya resolución negativa se impugna, con absoluta independencia de la fecha en que se conoció la resolución recurrida. Es decir, tratándose básicamente de recursos administrativos (recurso de revocación), el cómputo del plazo para efectos de la configuración de una negativa ficta debe hacerse a partir de la fecha en que se interpuso el recurso respectivo, y no de la fecha en que se notificó o conoció la resolución recurrida mediante el mismo.

En esos mismos términos el plazo a que se refiere el párrafo anterior, se puede suspender, cuando se le requiera al promovente para que cumpla con los requisitos que haya omitido en su instancia o para que proporcione los elementos necesarios para resolverla, computándose nuevamente desde el inicio a partir de la fecha en que el requerimiento haya sido cumplimentado por el particular.

Cabe hacer mención que la impugnación a una resolución de esta naturaleza, no se encuentra sujeta al término de los 45 días al que se refiere el artículo 207 primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, término dentro del cual se debe presentar el juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que dicho término se refiere a las impugnaciones que sobre resoluciones expresas haga la autoridad fiscal.

#### **4.2.- LAS PARTES EN EL JUICIO.**

Existen muchas definiciones doctrinarias de partes, “como puede consultarse en el Diccionario de Derecho Procesal Civil de Eduardo Pallares, siendo algunas de las citadas las siguientes:

Parte es la persona interesada en un juicio y que sostiene en él sus pretensiones, compareciendo por si mismo o por medio de otras que la representen.

Para Estriche, es parte cualquiera de los litigantes, sea el demandante o el demandado; para Chiovenda, es parte el que demanda en nombre propio una actuación de la ley y aquel frente a la cual ésta es demandada.”<sup>4</sup>

Dada su naturaleza, son parte en el juicio contencioso administrativo: el enjuiciante o demandante, es decir, aquél particular o autoridad que se sienta agraviado por el acto administrativo; los demandados, teniendo dicho carácter la autoridad que emitió la resolución cuya modificación o nulidad se pide, el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa, el jefe del Servicio de Administración Tributaria, el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del tribunal y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación y el o los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante.<sup>5</sup>

Por cuanto hace a la representación de las partes, los particulares y la autoridad podrán ser representados en el juicio de nulidad, debiendo de demostrar a más tardar que en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación le fue otorgada tal representación.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificada ante Notario Público o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de

---

<sup>4</sup> Fernández Sagardi Augusto. Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación. Pág. 343.

<sup>5</sup> Artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



profesiones. En relación a la representación de las autoridades corresponderá a la autoridad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el ejecutivo federal en el reglamento o decreto respectivo o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades federativas coordinadas.

Los particulares o sus representados podrán autorizar por escrito a Licenciado en Derecho que a su nombre reciba notificaciones y documentos, quien podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. En relación a las autoridades, éstas podrán nombrar delegados para los mismos fines.

Consecuentemente, son partes en el juicio Contencioso Administrativo, cuyo acto impugnado sea una Negativa Ficta: el demandante o actor afectado por la resolución Negativa Ficta considerada recaída a su petición o instancia, los demandados y los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión de demandante.

El demandante es quien promueve el juicio de nulidad, debe demostrar que la resolución le causa agravio o afecta sus intereses jurídicos. El demandante podrá autorizar en su demanda a licenciados en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, así como para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e imponer recursos.

Los demandados son: el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y la autoridad encargada de emitir respuesta a la petición o instancia.

El tercero es aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución.

### **4.3. DEMANDA DE NULIDAD.**

La demanda es el acto formal mediante el cual el actor ejercita su acción en contra del demandado, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de que la ley proteja el derecho invocado; es una carga en la cual debe haber una pretensión, que consiste en la subordinación de un interés ajeno al propio (Carnelutti), es el acto en que la parte actora, afirmando la existencia de una voluntad concreta de la Ley que garantiza un bien y declara la voluntad de que la ley sea actuada frente a la autoridad del órgano jurisdiccional (Chiovenda), y que tiene como efectos jurídicos la iniciación de una instancia, procesal y la interrupción de la prescripción por su simple presentación y se expresa a través de un breve escrito que cumpla con los requisitos de fondo y de forma.

De manera que la demanda debe contener como requisitos de fondo: la impugnación de una resolución administrativa, que esa resolución satisfaga las características que la ley exige, que la resolución reclamada quede comprendida en los casos esenciales de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que la impugnación se haya hecho en tiempo (excepto la impugnación de una Negativa Ficta).

Entre los requisitos formales que debe contener la demanda inicial son: el nombre razón social o denominación según se trate de persona física o moral, domicilio fiscal, domicilio para oír y recibir notificaciones, autoridades demandadas, que es lo que se impugna, exposición de los hechos que constituyen el antecedente de la resolución impugnada, conceptos de impugnación encaminados a atacar el sentido negativo de la instancia; el silencio de la autoridad en la forma como si existiera una resolución por escrito, alegando y ofreciendo las pruebas para demostrar que dicho silencio implica una causal de nulidad.

Asimismo, en el escrito de demanda deberá aparecer un solo demandante, salvo cuando la resolución impugnada afecte los intereses de dos o más personales, los que podrán promover el juicio de nulidad en un solo escrito de demanda, pero designando en él un representante común y de no hacerlo el magistrado instructor lo designará de entre ellos. Estar debidamente firmada a menos que el enjuiciante no quiera o no pueda firmar deberá estampar su huella y ser firmada por otra persona a su ruego.

Además se deberá anexar al escrito inicial tres clases de documentos: los justificativos de la personalidad, los fundatorios de la acción y las copias simples de traslado; entre los primeros se encuentra el documento por el que acredite su personalidad si actúa en representación a nombre de otro, dentro de la segunda clase, el acto impugnado, es decir, el escrito que fue presentado correctamente ante la autoridad competente y sobre el cual no recibió notificación de su resolución, la notificación, las pruebas y en el tercer grupo los tantos de copias simples para el traslado de ley a las autoridades demandadas. Cuando las pruebas documentales no obren en poder deberá esta solicitarlas por escrito a la autoridad administrativa que las posee y en caso de que ésta no las otorgue deberá acompañar la copia del escrito sellado por la oficialía de partes “presentada por lo menos cinco días antes de presentar la demanda de nulidad”, para que el Magistrado al correr traslado de la demanda requiera su envío junto con la contestación apercibidas que de no hacerlo se presumirá que es cierto lo que se sostiene en la demanda, respecto a lo que se pretenda probar con ella.

Cuando se omita señalar el nombre, domicilio fiscal y el domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente; la resolución que se impugna, y los conceptos de impugnación: el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omita señalar a las autoridades demandadas; los hechos; las pruebas que ofrezca, el nombre del tercero interesado si lo hubiere, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no

hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.

Como requisitos secundarios encontramos, que la demanda no sea oscura, y que se acompañen las pruebas que se ofrecen.

La demanda se presenta ante la Sala Regional competente, en cuya circunscripción tenga su sede la autoridad demandada que emitió o dejó de emitir la resolución impugnada, o bien enviarla por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población de donde se encuentra la sede de la Sala, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el demandante. De manera que cuando por error se presente una demanda ante una Sala Regional que por razón de territorio es incompetente, ésta al recibir la demanda, se declarara incompetente de plano y comunicará su resolución a la sala que según su concepto sea la competente, enviándole el expediente que contiene los autos.

La Sala que reciba los autos dentro de cuarenta y ocho horas decidirá si acepta el conocimiento del asunto, si lo acepta comunicará de ellos a las partes y a la Sala Superior y de no aceptarlo lo hará conocer a la Sala Superior para que decida, dentro de los cinco días siguientes a cual Sala corresponde conocer de dicho asunto, comunicando su decisión a las partes y a las Salas, enviando el expediente a la que resulte competente para que tramite y resuelva el juicio.

Como ya se dijo anteriormente, uno de los requisitos esenciales para la tramitación del juicio de nulidad consiste en que la demanda de nulidad sea presentada en tiempo, es decir, dentro de los siguientes 45 días a partir de que surta efectos la legal notificación del acto impugnado, (salvo los casos de Negativa Ficta), o a partir del día en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existe notificación legalmente hecha. Tomando en cuenta que de los 45 días es el que corresponda

del computo en días hábiles a partir del día siguiente a aquel en que se surta efectos la notificación o a partir del día en que el afectado haya tenido conocimiento del acto impugnado, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existe notificación.

Cabe señalar que el término de 45 días fue reformado por el legislador atendiendo a que el plazo de 15 días que la Ley Fiscal anterior disponía, era muy corto para que el demandante pudiera allegarse de las pruebas necesarias y encausar una adecuada defensa en el juicio de nulidad. Además de que este último se considera un tiempo razonable para preparar adecuadamente el ejercicio de la defensa y la limitación de las actuaciones innecesarias en el proceso. Proporcionando al juicio seguridad y certeza jurídica.

Quedando legislado de la siguiente manera en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que en su parte conducente dice:

ARTÍCULO 13.- “La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional Competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada...”

Cabe señalar que, en caso de que haya precedido notificación, si esta se realizó por edictos el plazo de los 45 días comienza a correr a partir del día siguiente de la última publicación. Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, el plazo de los 45 días se suspenderá hasta por un año. De igual forma se suspenderá el citado plazo si el demandante solicita iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenidas en un tratado para evitar la doble tributación, reanudándose dicho plazo, cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento. Sin embargo, es tratándose de la impugnación de una resolución Negativa Ficta, el término de los 45 días es inaplicable.

De manera que como excepción a la regla, la impugnación de una Negativa Ficta en el juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ineficazmente el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término de 45 días posteriores a su notificación, pues no procede notificación y el afectado por la Negativa Ficta se encuentra facultado para presentarla en cualquier tiempo, siempre que hubiesen transcurrido los tres meses que la ley dispone para que la autoridad dicte la resolución que recaiga a la petición o instancia.

Lo anterior, se dice que obedece a que no existe resolución expresa que haya sido legalmente notificada, y a la posibilidad de que la autoridad receptora emita la resolución por escrito después de transcurrido el plazo respectivo, sin embargo, el hecho de que la autoridad obligada a dictar y notificar la resolución escrito, aún se encuentre facultada para dictarla y notificarla una vez que han transcurrido los tres meses que la ley dispone para que se considere con configurada la Negativa Ficta, es atentatorio a la garantía que protege la impartición de justicia pronta y expedita, además de que si presunción de negativa que la Ley atribuye a la falta de respuesta de la autoridad fiscal, tiene por objeto evitar la incertidumbre en el peticionario, respeto a su petición y procurarle seguridad jurídica, no tiene razón de ser que la autoridad aún cuente con facultades de dictar la resolución por escrito.

Por lo tanto, cabe señalar que al darle un significado a la contestación de la autoridad encargada de responder a toda petición o instancia, se provoca que las autoridades dejen de cumplir con una de sus obligaciones, a las que están comprometidos en razón de su función, y por consiguiente no se les hagan efectivas las sanciones, que como Servidores Públicos se les debe imponer por omisiones o negligencia en el desempeño su función.

Lo anterior, considerando que tiene la calidad de Servidor Público, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en

la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, por lo tanto, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, teniendo tal naturaleza, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial federal y del poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados. Así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral, que la propia constitución determina.

Aunado a lo anterior la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos establece en sus respectivos proveídos relativos a los artículos 2º y 47º, fracción I, las sanciones impuestas a las autoridades negligentes, en su calidad de Servidores Públicos para el caso de que haga nugatoria la petición, o instancia; al no comunicárselo al interesado por escrito y dentro del término establecido para tal efecto, las cuales, pueden consistir desde una destitución de su cargo, imposición de una multa, hasta la prisión, como se determina a continuación, en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, en el capítulo primero relativo a los sujetos y obligaciones del Servidor Público.

ARTÍCULO 47.- Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficacia que debe ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan...”

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que acuse la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”.

De tal manera, que los servidores públicos, que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones, serán sancionadas, las cuales podrán consistir en: un apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones, en el servicio público.

Tiene aplicación a lo anterior la siguiente Tesis de jurisprudencia, número P. LX/96, Tomo: III, Abril de 1996, Novena Época del Amparo en revisión 237/94, que a la letra dice:

**RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: a).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito: C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Ahora bien, el demandante de una resolución Negativa Ficta, en el juicio contencioso administrativo, situación en donde no proceda notificación, el afectado considerará que transcurridos los tres meses, el sentido de su petición es contrario a sus intereses, de modo que en cuanto él considere o sospeche que se ha configurado una resolución Negativa Ficta, puede recurrirla sin necesidad de escrito alguno o notificación alguna, siendo a partir de ese momento el plazo de 45 días establecido por la Ley para la presentación de la demanda.

Lo anterior obedece al principio jurídico que dispone que por ignorancia de la ley no se excusa a nadie de su debido cumplimiento, toda vez que por presunción



de la ley se debe considerar que la resolución que recayó a su pretensión es adversa a sus intereses y por lo tanto es a partir de entonces en que el peticionario se encuentra legitimado para impugnar la Negativa Ficta recaída, ante el medio de defensa correspondiente.

Asimismo, aún y cuando en la resolución plenaria del entonces Tribunal Fiscal de la Federación de fecha 29 de enero de 1940, resolvió la contradicción de sentencias dictadas, por una parte la Sala Tercera y Quinta, en los juicios 1113/39 y 950/39 que resolvieron que la demanda debe presentarse dentro de los quince días siguientes al término de los noventa días (actualmente cuarenta y cinco y tres meses respectivamente) que señala la ley para considerar como negativa la resolución de las autoridades administrativas y por su parte la Cuarta Sala que sostuvo el criterio contrario, Planteada por la Dirección Técnica de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y que a la letra dice:

#### **RESOLUCIÓN PRESUNTIVA DE LA AUTORIDAD FISCAL.**

El término de 90 días que consigna el artículo 462 del Código Fiscal de la Federación, para presumir tácitamente negativa la resolución de una autoridad fiscal, que no de respuesta la instancia de un particular, es un término de tolerancia para las autoridades fiscales y el particular tiene derecho de iniciar el juicio ante al Tribunal Fiscal contra resolución negativa tácita en cualquier momento que lo estime pertinente después de los noventa días, mientras no exista resolución expresa y notificada y siempre que no se haya optado por iniciar juicio de amparo por violación del artículo 8 Constitucional, según resulta de la exposición de motivos del artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, que es el antecedente inmediato del precepto que se considera y en la parte conducente permite dilucidar el alcance del mismo; ya que allí se establece un derecho a favor de los particulares. Siendo éstos libres de ejercitar o no tal derecho según las circunstancias, es decir, el transcurso del plazo de noventa días que se fija a las autoridades, para dar respuesta a la instancia del particular (en el caso de que otra ley no señale plazo distinto), no genera una obligación para el particular, quien puede elegir entre el juicio de amparo alegando las violaciones del artículo 8º constitucional, para obligar a la autoridad a dictar resolución en noventa días y el particular cuenta ya con elementos para iniciar un juicio ante el Tribunal, planteando la cuestión de fondo; puesto que presumiéndose negativa la resolución de la autoridad de acuerdo con la

ley, la sentencia que llegue a dictarse por el Tribunal fiscal en el juicio respectivo, ya tendrá materia. En consecuencia, los preceptos de referencia al señalar el plazo de 90 días para resumir resolución negativa, sólo han fijado en término de tolerancia que implica que, antes de los 90 días no se puede presumir negativa la resolución ni iniciarse contienda de fondo; pero no llevan implícitos la idea de marcar un momento que obligue al particular a la iniciación del juicio ante el Tribunal, puesto que crea un derecho y no una obligación. Para mayor claridad, debe tenerse en cuenta que los términos procesales que fijan plazos para el ejercicio de las acciones, tienden a lograr la seguridad jurídica y una vez transcurridos dichos términos, la acción caduca y no puede renacer. Para demostrar que el particular no está obligado en el juicio en los casos de resolución Negativa Ficta, dentro de los quince días siguientes a los noventa de tolerancia, puede ponerse el siguiente ejemplo, mucho después de que transcurridos los quince días siguientes a los 90, si la autoridad no ha dictado una resolución, el particular puede iniciar juicio de amparo por violación al artículo 8 Constitucional y obtener en esa forma la resolución expresa. Si tal resolución expresa es contraria a sus intereses, el particular tiene indiscutiblemente el derecho de impugnarla ante el Tribunal, en cuanto al fondo, y como podrá explicarse el ejercicio de su acción si se estimara extinguido el derecho del particular para debatir el fondo del asunto por el hecho de no haber iniciado el juicio de dentro de los quince días siguientes a los 90 días de tolerancia de la negativa tácita. Todavía puede agregarse que el artículo 179 del Código Fiscal de la Federación, que señala dicho plazo empezará a correr el día siguiente aquel en que se haya notificado la resolución impugnada. En el caso de resolución negativa tácita, no puede hablarse de que exista notificación por el hecho de que transcurra el plazo de tolerancia de los 90 días, pues la autoridad no queda impedida para dictar con posterioridad resolución en uno o en otro sentido. Es decir, en el caso de la ficción de la Negativa ficta, no hay notificación formal de la notificación adversa y por lo mismo el particular es libre de acudir al amparo por violación al artículo 8º constitucional o al juicio ante el Tribunal. Debatiendo desde luego el fondo del asunto, según convenga a sus intereses, y en el momento que estime pertinente mientras no exista resolución expresa de la autoridad Fiscal debidamente notificada.

Atento a lo anterior, debemos argumentar, primero que en términos del artículo 37 del multicitado Código Fiscal, *el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia o petición de un particular en el término de tres meses.*

Ahora bien, una vez que sea considerada configurada la resolución negativa ficta, se plantea el problema de si un particular que intente un juicio de nulidad contra una resolución negativa tácita, ¿debe presentar su demanda dentro de los 45 días siguientes a la expiración del plazo (ante 15 días) que tienen las autoridades para dictar resolución, o si por el contrario, cuenta con un plazo indefinido?

Por lo tanto, atento a lo dictado en la resolución plenaria del 29 de enero de 1940, que dispone que “en cualquier tiempo el afectado por una resolución Negativa Ficta puede acudir al medio de defensa que corresponda”, en busca de una resolución fundada y motivada, constituye un tiempo ilimitado que contraviene a lo dispuesto por la propia legislación Tributaria Federal en el apartado relativo al plazo para que el enjuiciante interponga una demanda de nulidad, ya que en una resolución Negativa Ficta el actor no conoce el fondo del acto administrativo que le causa agravio argumentando que no procedió notificación, al igual que lo dispuesto en la fracción II, del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tratándose de un acto administrativo expreso, por lo que en ambos casos, una vez que es tramitada la ampliación de la demanda, si la Sala llega a la conclusión de que en verdad no hubo notificación, se tendrá que el actor fue sabedor del acto en la fecha en que tuvo conocimiento de su existencia por conducto de la demanda.

Criterio confirmado por la exposición de motivos en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, que a la letra manifiesta “los términos procesales que fijan plazos para el ejercicio de las acciones, tienden a lograr seguridad jurídica, una vez transcurridos dichos términos, la acción caduca y no puede renacer”.

Ciertamente, como lo expresa acertadamente la exposición de motivos de la Cámara de Diputados en el diario de debates del 11 de noviembre de 1997, la reforma al Código Fiscal de la Federación, buscaba simplificar el régimen y los trámites, pues expresamente decía, conviene simplificar el régimen y los trámites

con el fin de disminuir las grandes costas de tiempo y dinero de la recaudación, tanto para la autoridad fiscal como para el contribuyente. Esto incluye el establecimiento de términos precisos que no den lugar a diversas interpretaciones de la ley que hagan más engorrosos los procedimientos, de por sí complejos.

Por lo tanto, carece de eficacia jurídica el derecho ilimitado que dispone los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, para que el afectado por una resolución Negativa Ficta la impugne, en virtud de que en el propio Código Tributario se prevé la posibilidad de que el actor instaure el juicio contencioso administrativo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que tenga conocimiento de la existencia de la resolución impugnada, aún sin conocer el fondo del acto administrativo que pretende impugnar, únicamente señalando la autoridad a quien se le atribuye el acto, teniendo obligación la autoridad demandada de hacerla conocer en su contestación, circunstancia que ocurre en tratándose de una resolución Negativa Ficta, ya que no existe notificación de la resolución que le afecta el enjuiciamiento y esté tuvo conocimiento de su existencia una vez que transcurrieron los tres meses sin recibir respuesta.

Es aplicable en la especie y por analogía la Tesis pronunciada por el Segundo Tribunal colegiado del Cuarto Circuito, Novena época, Tomo VII. Enero de 1998, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 1128, que a la letra dice:

**NEGATIVA FICTA. TERMINO PARA IMPUGNARLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

El artículo 8º, fracción V, del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, dispone que son causas de ilegalidad; “La falta de contestación a una petición del particular dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles, salvo los términos más reducidos que fije la ley de la materia”. Del análisis de dicho precepto legal se desprende que para que se configure la Negativa Ficta deben transcurrir cuarenta y cinco días hábiles, en los que la autoridad respectiva sea omisa en dar contestación a la solicitud del gobernado; por su parte, el artículo 21 del citado ordenamiento legal

establece que el término para interponer la demanda será de treinta días hábiles, contados desde el siguiente al en que se haya notificado al afectado la resolución o el acuerdo que reclame, desde el día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o desde el día en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos. Por consiguiente, se llega a la conclusión de que si el quejoso realizó la solicitud para operar un negocio de abarrotes con venta de cerveza en envase cerrado, al presidente municipal de Santa Catarina, Nuevo León, en determinada fecha, y al día de la presentación de la demanda de nulidad, en la que se reclama la Negativa Ficta de la autoridad responsable, transcurrieron los cuarenta y cinco días a que se refiere el primer dispositivo legal citado, así como los treinta días hábiles que señala el segundo de los preceptos legales, es evidente que la demanda de nulidad es extemporánea.

Nota: Lo anterior aún y cuando el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, actualmente se encuentra abrogado.

A mayor abundamiento y para una mejor comprensión sobre la necesidad del establecimiento de un término fijo, para la presentación de la demanda de nulidad hemos de hacer referencia a la figura de la prescripción.

Entendiendo que la figura de la prescripción opera para extinguir dos clases de obligaciones, la obligación del contribuyente para pagar tributos o contribuciones y la obligación a cargo del fisco de devolver a los contribuyentes las cantidades que estos le hayan pagado indebidamente o las que procedan conforme a la ley, y que opera a partir de que el crédito fiscal es exigible, es decir, a partir de que es notificado y transcurrido el término legal para hacer valer algún medio de defensa y a partir de que se ha solicitado la devolución y ha transcurrido el plazo para la devolución sin que la autoridad haya resuelto la instancia.

De modo que la figura de la prescripción ha sido establecido con el objeto de que tanto los intereses del fisco; como los de los particulares no estén indefinidamente sin poderse determinar con precisión hecho que haría que no pudiesen fijarse las condiciones económicas ni del Erario ni de los negocios de los particulares.

Consecuentemente, de manera particular cuando es presentada una solicitud de devolución del pago de lo indebido que reúna todos los requisitos de ley, ante la autoridad administradora y transcurrido el plazo de 40 o 50 días, sin que está se efectúe, y posteriormente sea concedida por la autoridad en cumplimiento de una resolución dictada en un recurso administrativo o por un órgano jurisdiccional, las autoridades pagarán intereses que se calcularán a partir del día siguiente al del vencimiento de dichos plazos.

Ahora bien, sucede con frecuencia que las autoridades fiscales se percaten de que hace varios años recibieron para su notificación resoluciones, y que por el número de documentos que a diario manejan se les traspapeló habiendo transcurrido el plazo de cinco años en que prescriben las facultades de las autoridades fiscales para requerir de pago un crédito o para que el fisco devuelva el pago de lo indebido.

En tratándose de una resolución Negativa Ficta que sobrevenga por el silencio de la autoridad administradora durante tres meses, sin dar respuesta a una solicitud de devolución del pago de lo indebido, ya que como quedó analizado en capítulos anteriores, toda solicitud es una petición y en una solicitud del pago de lo indebido, en términos del artículo 22 Código Fiscal de la Federación, el solicitante deberá esperar 40 y 50 días si no media requerimiento para que se le resuelva. De modo que una vez que han transcurrido dichos plazos y la devolución del pago de lo indebido no se efectúe, se presta a que el solicitante de mala fe se mantenga pasivo atendiendo a que el computo de los días transcurridos para que la autoridad resolviera la solicitud del pago de lo indebido es de casi tres meses, puesto que el afectado únicamente espera de 5 a 10 días para que considere que se ha configurado una resolución Negativa Ficta.

Por lo tanto, al considerar configurada la Negativa Ficta, existe la posibilidad de que el particular de mala fe y al no estar obligado a agotar el medio de defensa

correspondiente en un plazo determinado se mantenga inactivo, esperando a que transcurra el tiempo y antes de que pueda extinguirse la obligación del fisco a devolver la cantidad pagada indebidamente, el solicitante puede promover el juicio contencioso administrativo haciendo valer conceptos de impugnación idóneos que orillen a la Sala que conozca del juicio a declarar que la resolución administrativa es ilegal, declarando la nulidad de la resolución impugnada y por lo tanto a que se le devuelva la cantidad del pago de lo indebido con intereses a partir del vencimiento del plazo en términos del párrafo tercero del artículo 22 del Código fiscal de la Federación.

Criterio que se sustenta en la siguiente tesis Jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, página 665.

**PAGO DE LO INDEBIDO, PARA QUE PROCEDA LA DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES AUTODETERMINADAS POR EL CONTRIBUYENTE NO SE REQUIERE AGOTAR RECURSO ALGUNO, SALVO EN EL CASO DE QUE ÉSTA SE NIEGUE (ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).**

En los casos en que el contribuyente haga declaración y pague con exceso créditos que creía tener a su cargo, puede pedir la devolución de lo pagado indebidamente, antes de la prescripción, sin necesidad de agotar recurso alguno. En cambio, cuando a la solicitud de pago de lo indebido, la autoridad considera que el pago no es excesivo hace suya la autodeterminación del contribuyente y, entonces, contra esa negativa debe agotar los recursos administrativos de conformidad con el artículo 22, párrafo cuarto, del Código Fiscal de la Federación, como base para reclamar el pago de intereses a partir de que se efectúe el pago.

Lo anterior, corrobora el objetivo de la presente tesis, pues es necesario que se fije un plazo determinado y cierto para que sea impugnada una resolución Negativa Ficta ante el medio de defensa que corresponda.

Criterio debidamente sustentado en la siguiente jurisprudencia, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, Tomo III. Parte TCC, ubicado en el Apéndice de 1995, página 681, que a la letra dice:

#### **PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD EN MATERIA FISCAL.**

Cuando el artículo 32 del Código Fiscal de la Federación establece que la prescripción se inicia a partir de la fecha “en que el crédito o el cumplimiento de la obligación pudieron ser legalmente exigidos”, está indicando que a partir del momento en que la autoridad puede legalmente proceder a exigir el crédito, por la falta de pago oportuno y espontáneo, corre la prescripción de la obligación de pagarlo, independientemente de que la autoridad haya dado o no, algún paso tendiente a su determinación y cobro; y que a partir de los actos que para esos efectos haya realizado (y notificado), se reanuda el correr del propio término de prescripción. Sería ilógico pensar que el término para la prescripción de un crédito no empieza a correr sino hasta el momento en que el fisco lo notifica al causante, pues esto contra diría radicalmente los objetivos de la prescripción, que son el dar seguridad jurídica a las relaciones entre el Fisco y los obligados de manera que la amenaza del cobro no se cierna indefinidamente sobre éstos. Por lo demás, la prescripción de la obligación de pagar un adeudo fiscal (establecida en el artículo 32 del Código señalado), y la caducidad facultades del Fisco para liquidar obligaciones fiscales o dar las bases para su liquidación sucesivamente, según las características del caso, sin que pueda decirse que la obligación del causante de pago no puede empezar a prescribir mientras las autoridades no liquiden o les caduque la facultad para hacerlo. En un caso lo que desaparece legalmente es la obligación del causante de pagar, aunque si decide hacerlo no se trataría de un pago de lo indebido. Y en el otro caso lo que desaparece legalmente es el derecho del Fisco a dar bases para liquidar un crédito. O sea que los objetos de ambas instituciones son diferentes, en uno, una obligación del causante, y en otro, una facultad del Fisco.

De tal manera que, de acuerdo a lo que disponen estudiosos del derecho es verdad que aún no nace a la vida real la figura de la Negativa Ficta, considerando que, esto sucede a partir del momento en que se considera que la respuesta de la autoridad que le afecta al particular, por ser contraria a sus intereses, le es



notificada, y esté se encuentre en posibilidades de conocerlo, sin embargo, la falta de repuesta por parte de la autoridad, le causa un perjuicio al peticionario y aunque no se dicte una resolución, el particular de acuerdo a la Ley, sabrá que se le esta afectando en su esfera jurídica, computándose a partir de que tiene conocimiento, el término que la propia Ley establece para interponer el medio de defensa legal correspondiente (Juicio de Nulidad), por lo que al no haber ninguna circunstancia que controle la libertad jurídica de la cual posee todo sujeto de derecho, para impugnar el acto que le causa perjuicio, le permite a este la posibilidad de que infrinja la Ley con más frecuencia, toda vez que los efectos que produce la figura de la Negativa Ficta, surge en cierta medida, de un acto ilícito al permitir que la propia autoridad como órgano de control infrinja la Ley a la que tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir.

#### **4.4.- CONTESTACION A LA DEMANDA DE NULIDAD.**

Una vez que es presentada la demanda el Magistrado instructor deberá examinarla y determinar si satisface los requisitos esenciales y secundarios. Cubiertos todos los requisitos se dictará un acuerdo. Admitida la demanda de nulidad, se corre traslado de la demanda al demandado, emplazándolo para que la conteste en el término de cuarenta y cinco días: argumentando porque resolvió en sentido negativo a lo solicitado por el demandante.

Acto seguido a la admisión de la demanda; se procede al emplazamiento de los demandados para que en un plazo de 45 días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación, produzca su contestación de la demanda en la que señalen los motivos y fundamentos en que apoyó su resolución Negativa Ficta contraria a las pretensiones del demandante, así como la notificación. Debatiendo los fundamentos de la actora, ya que no podrá hacerlo en la ampliación a la contestación de la demanda procediendo a que se declare la nulidad de la resolución negativa impugnada.

La contestación, es un juicio de nulidad cuyo acto impugnado sea una Negativa Ficta: equivale a la resolución por escrito, que no fue dictada en tiempo en la que la autoridad responsable funda y motiva la negativa a la petición o instancia del actor, por lo tanto, la contestación a la ampliación de la misma equivale al escrito de la contestación de la demanda.

La contestación debe presentarse directamente ante la Sala regional que corresponda a su sede, o por correo certificado con acuse de recibo.

En la contestación la autoridad demandada deberá manifestar cuestiones de previo y especial pronunciamiento, sobreseimiento; que a su juicio impidan que se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho del actor. El capítulo de hechos de la demanda, refiriéndose concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa; afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser hechos propios o exponiendo como ocurrieron según sea el caso. Los fundamentos de derecho de la demandada, rebatiéndolos, objetar la idoneidad de las pruebas ofrecidas en la demanda y ofrecer sus propias pruebas.

Asimismo, al igual que la demanda; la contestación debe cumplir con ciertos requisitos esenciales y secundarios; los requisitos esenciales son: a) que la contestación se presente en dentro del término legal: b) que se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, que sean propios del demandado: c) no ampliar o cambiar los razonamientos expuestos en la resolución, ni modificarse los fundamentos de derecho de la resolución, d) que sea producida por autoridad competente o autorizada, e) que no omita los datos previstos en las fracciones I, II, III y IV del artículo 20; f) adjuntar a la contestación los documentos previstos en las fracciones I al IV del artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Como requisitos secundarios la contestación deberá ser adjuntada de las pruebas que ofrezca.

La contestación a la demanda debe ser presentada dentro de los 45 días siguientes a la notificación del auto que admita la demanda, de manera que al no producirse en tiempo la contestación o cuando no se aluda a los hechos afirmados por el actor la consecuencia será que se presumirán ciertos, salvo que por pruebas rendidas resulten desvirtuados los hechos que la parte actora impute de manera precisa a la parte demandada.

En resumen, con la contestación de la demanda se establece la relación procesal entre las partes, se da a conocer materialmente el acto negativo al interés del enjuiciante: dictado por el demandado y se fijan los puntos litigiosos.

#### **Efectos que produce la falta de contestación de la demanda.**

Como se expresó anteriormente, en la contestación a la demanda, la autoridad debe expresar los motivos (hechos) y fundamentos (derecho) en que apoya su negativa ficta, con el objeto de evitar que se siga perjudicando la esfera jurídica del particular, por lo que en aquellos casos en que la autoridad no produzca su contestación, resultará válido decretar la nulidad de la resolución negativa ficta para el efecto de que la demandada resuelva lo planteado por el actor en la petición respectiva, pues la omisión en que incurre aquélla, por un lado, imposibilita, sin lugar a dudas, el derecho del actor de ampliar su demanda y, por otro, se avalaría que la autoridad continúe en su incumplimiento a las normas legales.

Cobra aplicación a lo anterior, la tesis V-TASR-VI-96, emitida por la Sexta Sala Regional Metropolitana, derivada del juicio resuelto por la Primera Sala Regional del Noreste en diciembre de 2001, visible en la revista del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, de ese año, página 306, misma que dispone:

**NEGATIVA FICTA.- EFECTOS DE LA.- CUANDO LA AUTORIDAD OMITI  
DAR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS EN QUE SE APOYA AQUÉLLA.-**

Tratándose de la configuración de la negativa ficta, por haber transcurrido el plazo que refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad demandada, al contestar la demanda conforme al artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, está obligada a expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma. Dicha obligación tiene como fin evitar que la autoridad, con ese silencio, continúe afectando la esfera jurídica del contribuyente, pues al no resolver la petición respectiva, violenta flagrantemente la garantía de seguridad jurídica prevista por el artículo 14 constitucional. En ese sentido, en aquellos casos en que la autoridad no produzca la contestación de demanda, expresando los fundamentos y motivos de la negativa ficta, resulta válido decretar la nulidad de la resolución negativa ficta *para el efecto* de que la demandada resuelva lo planteado por el actor en la petición respectiva, pues la omisión en que incurre aquélla, por un lado, imposibilita, sin lugar a dudas, el derecho del actor de ampliar su demanda y, por otro, se avalaría que la autoridad continúe en su incumplimiento a las normas antes citadas.

De la tesis antes transcrita, se advierte que la resolución que deberá emitirse cuando una autoridad no produzca su contestación a la demanda, será la nulidad de la resolución, para el efecto de que la autoridad demandada resuelva lo planteado por el actor, es decir el asunto regresa al conocimiento de la propia autoridad, lo que traería consigo la alteración de la forma de configuración de la negativa ficta, que como ya se dijo anteriormente, en primer término produce el efecto de sujetar a juicio a la autoridad administrativa privándola de su facultad de decisión en la vía administrativa, siendo ilegal cualquier resolución expresa que llegase a emitir con posterioridad, en virtud de su extemporaneidad.

Contrario a la tesis anteriormente planteada, existe el criterio de que cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta, la autoridad tiene el deber jurídico de proporcionar los motivos y fundamentos de fondo de la controversia en que se apoya dicha resolución al momento de contestar la demanda; por lo que si la autoridad es omisa en cumplir con tal obligación contraviene lo establecido por el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo , en la parte que se refiere a que la autoridad expresará los hechos y el derecho en

que se apoya su negativa, por lo que deberá declararse la nulidad de la negativa ficta impugnada, así como de la resolución originalmente recurrida de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 51 de la ley en cita, en virtud de haberse dejado de aplicar las disposiciones debidas.

Dicho criterio fue emitido en la tesis V-TASR-XII-II-234, por la Sala Regional Hidalgo- México, visible en la revista del Tribunal, noviembre de 2002, página 149, que a la letra dispone:

**NEGATIVA FICTA.- PROCEDE DECLARAR SU NULIDAD CON BASE EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO NO RESUELTO SI AL CONTESTAR LA DEMANDA LA AUTORIDAD OMITIÓ PROPORCIONAR LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS DE FONDO EN QUE SE APOYA LA MISMA.-**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta porque la autoridad no resolvió dentro del plazo legal un recurso administrativo, la autoridad tiene el deber jurídico de proporcionar los motivos y fundamentos de fondo de la controversia en que se apoya dicha resolución al momento de contestar la demanda; sin embargo, en caso de que la autoridad omita cumplir con tal obligación, es claro que contraviene el artículo antes mencionado y, por ende, debe declararse la nulidad de la negativa ficta impugnada, así como de la resolución originalmente recurrida conforme al artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación por haberse dejado de aplicar las disposiciones debidas. Lo anterior, sin perjuicio de que la parte actora haya sido omisa en formular su ampliación de demanda, ya que al no haberse proporcionado en la contestación de demanda los motivos y fundamentos de fondo que sustenten la resolución negativa ficta, no existe materia de impugnación sobre la cual pudiese recaer la ampliación de demanda, y, por lo tanto, procede declarar la nulidad de la resolución negativa ficta así como de la recurrida, a partir de los argumentos invocados en el recurso no resuelto y no desvirtuados en el juicio natural por las autoridades enjuiciadas.

En esa tesitura, en caso de que la autoridad sea omisa en contestar la demanda de mérito, es dable concluir que la nulidad deberá ser lisa y llana en términos del artículo 51 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo, pues se dejó de aplicar las disposiciones debidas, (art. 22 de la ley en cita) incurriendo en una falta de fundamentación y motivación.

#### **4.5.- AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD.**

Una vez admitido el escrito por el que se dé contestación de la demanda, en tratándose de Negativa Ficta, se le correrá traslado al actor para una vez que conozca los fundamentos y motivos de la resolución negativa, se encuentre en situación de argumentar lo que a su derecho convenga, ofreciendo las pruebas pertinentes y necesarias para su defensa; dirigidas a probar que la negativa a su petición es infundada.

Derecho que deberá ejercitar dentro de los veinte días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en términos del artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debidamente establecida la litis en el juicio fiscal.

Tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Epoca, Tomo II, Segunda Parte, Publicado en el Semanario Judicial, página 345.

#### **NEGATIVA FICTA. INTEGRACIÓN DE LA LITIS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL.**

Al pronunciar la sentencia, tratándose de una negativa ficta, la sala únicamente debe ocuparse de lo expuesto en la demanda respectiva, y en su caso, de la contestación a la misma, del escrito de ampliación y de contestación a ésta; pues de ocuparse de lo planteado ante la autoridad demandada se sustituye en la función propia de ésta y viola con ello el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

La ampliación de la demanda, debe señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, acompañada de las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que se estimen pertinentes, debidamente suscrita por la misma

persona que firmó el escrito de demanda inicial u otra que acredite tener la representación de la parte actora.

La ampliación de la demanda es un acto procesa, en el que se cumplen los requisitos proveídos en la disposición 20 del Código Tributario Federal, con posterioridad a la fecha de la contestación de la demanda producida por las autoridades fiscales.

Al ampliarse la demanda se producirán diversidad de consecuencias jurídicas, de lo cual el Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, sostuvo en el Amparo Directo Número 1385/86, lo siguiente:

**NEGATIVA FICTA, CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA FISCAL Y DE LA FALTA DE ÉSTA EN CASO DE.**

En tratándose de una resolución Negativa Ficta, si la autoridad demandada al contestar la demanda fiscal da los fundamentos y motivos de la resolución infundada, la actora en la instancia de nulidad tiene el derecho expresamente reconocido por la Ley (artículo 210 del Código Fiscal de la Federación), para poder ampliar su demanda inicial, esto es, una vez producida la contestación respectiva y a efecto de desvirtuar los argumentos en ella expresados, la actora está en absoluta libertad, sin que nadie pueda impedirsele de ampliar su demanda inicial. Sin embargo, ésta es una decisión, que sólo la actora puede o no tomar, es en efecto potestativo para ella realiza, o no la ampliación de la demanda correspondiente, pero las consecuencias de la decisión que llegue a tomar ya no dependerán de su voluntad, sino de las reglas que rigen el procedimiento del juicio fiscal. En tales condiciones, si amplía su demanda y desvirtúa los argumentos sostenidos en la contestación, obtendrá la declaración de nulidad de la resolución impugnada; por el contrario, si no se produce la ampliación de la demanda inicial, o la misma es extemporánea, no podrá desvirtuar los argumentos de la contestación de la demanda y por tanto deberá reconocerse la validez de la resolución impugnada.

De la ampliación de la demanda se debe correr traslado a las autoridades demandadas emplazándolas para que contesten en un término igual (20 días),

pero si la autoridad demandada no produce su contestación a la demanda o a la ampliación de la demanda, significa que omite defender su resolución que expuso al contestar la demanda de Negativa Ficta, y por ende de serie desfavorable la sentencia, no puede ya impugnada a través del recurso de revisión.

### **Efectos que produce la falta de ampliación de la demanda.**

Por la propia naturaleza de la figura jurídica que nos encontramos estudiando, en el escrito inicial de demanda, no es posible expresar conceptos de impugnación en contra de la resolución negativa ficta impugnada, con excepción de la falta de fundamentación y motivación, que en ese momento es propia del silencio administrativo. Por tanto según se expresó en el punto anterior, en la contestación de demanda deben expresarse los motivos (hechos) y fundamentos (derecho), para que el demandante en su escrito de ampliación se encuentre en aptitud de expresar los conceptos de impugnación o agravios que le causan los motivos expuestos por la autoridad, de donde se sigue, que si el actor no produce su ampliación a la misma, dado que los actos de las autoridades gozan de presunción de legalidad, los mismos se presumirán válidos, conllevando a reconocer la validez de la negativa ficta impugnada, en términos de lo dispuesto por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis IV-TASR-VII-303, emitida por la Primera Sala Regional del Noroeste, visible en la revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de mayo del 2000, página 224, que a la letra dispone:

**NEGATIVA FICTA.- ENTRATÁNDOSE DE TAL FICCIÓN DE LA LEY, CUANDO EL ACTOR NO PRODUCE SU AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA, DEBE DE RECONOCERSE LA VALIDEZ DE LA MISMA.-** En tratándose de una resolución negativa ficta, al contestar la demanda la autoridad demandada, la parte actora tiene el derecho expreso de ampliar su demanda inicial (artículo 210 del Código Fiscal de la Federación), resultando ello una decisión que sólo la actora puede tomar o no, siendo potestativo realizar o no la ampliación de demanda correspondiente, pero las consecuencias de su decisión ya no dependen de su voluntad, sino de las reglas que rigen el procedimiento del juicio fiscal, en tales



condiciones, si amplía su demanda y desvirtúa los argumentos sostenidos en la contestación, obtendrá la declaración de nulidad de la resolución impugnada; por lo contrario si no produce la ampliación de la demanda inicial, o la misma resulta extemporánea, no podrá desvirtuar lo argumentado en la contestación de la demanda, luego entonces, si la litis cuando se demanda una negativa ficta se compone con la contestación (donde la autoridad fundamenta su negativa); la ampliación a la demanda (donde la enjuiciante controvierte la contestación) y con la contestación a la ampliación; si no existe ampliación es lógico concluir que no existe litis en el juicio que resolver y más aún si en el escrito inicial de demanda no se esbozan razonamientos lógico-jurídicos concretos y específicamente tendientes a debatir la nulidad de la resolución controvertida, concretándose éstos a demostrar únicamente la existencia de la negativa ficta; no restando al juzgador más que reconocer la validez de la resolución de que se trata, al no señalarse aquellos razonamientos lógicos-jurídicos en los que sustenta la nulidad que se solicita, y que permitan pronunciarse al respecto, habida cuenta además que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en la parte final de su último párrafo, establece: "(...) No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En tales condiciones, la ampliación de demanda, además de ser expresamente un derecho del actor, según lo dispuesto por la fracción I, del artículo 17 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, constituye en conjunto con la contestación a la demanda y la contestación a la ampliación de la demanda, la litis del juicio contencioso administrativo, por lo que a falta de ampliación a la demanda, es lógico concluir que no existe litis en el juicio respectivo, orillando en este caso al Magistrado Instructor a reconocer la validez de la resolución impugnada.

#### **4.6.- CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.**

En la contestación a la ampliación de la demanda, la autoridad demandada deberá expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento, que haya lugar, las consideraciones que a juicio de la autoridad impiden que se emita resolución en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su ampliación de demanda, contestando en

forma individual y directa, cada uno de los hechos que la demandante le impute; afirmándolos, negándolos o expresando que se ignoran por no ser hechos propios, según sea el caso, sosteniendo argumentos por los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación o agravios hechos valer por la parte actora en el juicio de nulidad.

#### **4.7.- LA SENTENCIA DEFINITIVA Y SUS EFECTOS.**

Debidamente integrado el expediente con la demanda, contestación, ampliación, contestación a la ampliación, el Magistrado instructor procederá al desahogo de las pruebas, de manera que concluida la substanciación del juicio y no existieren cuestiones pendientes que resolver, el Magistrado Instructor abrirá el período de alegatos, término de ley en que las partes pueden formular sus alegatos. Transcurrido el término quedará cerrada la instrucción, sin que sea necesario que sea declarado de forma expresa.

Lo anterior, en términos del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que a la letra dice:

ARTÍCULO 47.- El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaración expresa.

Una vez cerrada la instrucción, los Magistrados que integran el Tribunal Fiscal entrarán al estudio del fondo del asunto, sin limitarse a anular la resolución negativa, para el efecto de que la autoridad demandada pronuncie una resolución

expresa, sino que están obligados a decidir la controversia, tomando en consideración las argumentaciones aducidas en la instancia a la que no se dio respuesta, y en su caso lo que se alegue en la ampliación de la demanda, para que así se examine el problema de fondo y determine si la negativa de la autoridad a reconocer el derecho del demandante es ilegal.

De manera que el acto jurídico que pone fin a la controversia fiscal, es la sentencia definitiva, entendiéndola como:

La que cierra el proceso en una de sus fases y se distingue de las interlocutorias porque éstas últimas se pronuncian durante el procedimiento sin terminarlo.

Es el acto por el cual el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin, al aplicar la norma al caso concreto, declara que la tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado.

Es el acto jurisdiccional, por virtud del cual los Magistrados aplican la norma al caso concreto a fin de resolver sobre la incertidumbre del derecho.

Por lo tanto, la sentencia definitiva, podrá:

- 1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- 2.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- 3.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinar efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

La sentencia definitiva, se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los puntos controvertidos que fijan la litis del juicio, es decir, deberá cumplir el principio de congruencia, motivación y exhaustividad.

Por lo que hace al principio de congruencia Pedro Argoenes manifiesta:

Por congruencia ha de entenderse aquel principio normativo dirigido a determinar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente por los litigantes.

El principio de motivación, consiste en citar los preceptos legales para resolver la controversia y en motivar manifestando las causas, razones y motivos legales por los que la autoridad aplica, es aplicar la ley al caso concreto.

El principio de exhaustividad, es la consecuencia del principio de congruencia y motivación, ya que una sentencia exhaustiva es aquella en la que se traten todas y cada una de las cuestiones planteadas por la parte sin dejar de considerar ninguna, es decir, la autoridad debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a algún punto o alguna argumentación o prueba.

Consecuentemente la sentencia que ponga fin a una controversia administrativa fiscal, cuyo acto impugnado sea una resolución Negativa Ficta, deberá resolver si verdaderamente se configuró la Negativa Ficta, si ésta es ilegal que afecte el interés jurídico del enjuiciante, aplicando el Código Fiscal de la Federación, su Ley Orgánica y leyes de aplicación supletoria, al caso concreto, refiriéndose a todos y cada una de las argumentaciones hechas valer en juicio, sobre la existencia e ilegalidad de la resolución Negativa Ficta.

La sentencia definitiva concluirá declarando la validez de la resolución Negativa Ficta, porque la misma ha sido configurada y se ajusta a derecho, o declarando la nulidad, o de nulidad para efectos, expresando con claridad la forma y términos en que se deberá cumplimentar, en términos del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que a la letra dice:

ARTICULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda el sentido de resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en el ejercicio de las facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades....”

Consecuentemente, la sentencia que declare la nulidad de una resolución Negativa Ficta, traerá como consecuencia sustituir criterios, reemplazar el acto dictado por la autoridad demandada, señalando la ilegalidad, ineficacia y los preceptos violados en la resolución Negativa Ficta impugnada.

### **Efectos de la sentencia.**

Señala el C. Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda, “que cuando se impugna una resolución que pone fin a una instancia administrativa y se declara la nulidad de dicha resolución, la sentencia correspondiente, invariablemente, debe ser para efectos, mismos que debe precisar la sentencia correspondiente.

En los casos en que se impugne una resolución negativa ficta, y se declare la nulidad de la misma, debe ordenarse en la sentencia correspondiente los términos conforme a los cuales debe emitirse una resolución expresa en acatamiento de la sentencia de que se trate. En caso contrario es decir, si no se precisan los efectos de la sentencia, si bien éstos pueden inferirse, la misma habrá incurrido en deficiencia técnica.”<sup>6</sup>

Lo anterior nos lleva a deducir, que las sentencias que se emitan respecto a resoluciones negativas fictas, serán siempre para el efecto de que la autoridad a la cual se le atribuye, se pronuncie sobre el fondo de la solicitud, no dando pauta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para resolver sobre el fondo del asunto. Sin embargo de una interpretación armónica de los artículos 37 del Código Fiscal de la Federación y 17 fracción I, 22 y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se deduce que al reclamarse la nulidad de una resolución negativa ficta, la sentencia que resuelva el juicio, deberá determinar la legalidad de los motivos y fundamentos que la autoridad expresó en la contestación de la demanda para apoyar su negativa, en función de los conceptos de impugnación expuestos por el actor en la ampliación de la demanda y resolver el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa.

Cobra aplicación a lo anterior, la reciente tesis IV.2o.A.48 A, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, misma que fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, julio del 2003, página 1157, que dispone lo siguiente:

**NEGATIVA FICTA. LA SENTENCIA QUE DECLARE SU NULIDAD DEBE RESOLVER EL FONDO DE LA PRETENSIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE FACULTADES DISCRECIONALES DE LA AUTORIDAD.**

De los artículos 37, 210, fracción I, 215 y 237 del Código Fiscal de la Federación,

---

<sup>6</sup> Martínez Rosaslanda, Sergio. La Negativa Ficta. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI, p. 63

se deduce que **al reclamarse la nulidad de la resolución negativa ficta, la sentencia que dirima el juicio de nulidad debe** determinar la legalidad de los motivos y fundamentos que la autoridad expresó en la contestación de la demanda para apoyar su negativa, en función de los conceptos de impugnación expuestos por el actor en la ampliación de la demanda y **resolver sobre el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa**, sin que proceda que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad de la resolución para el efecto de que la autoridad se pronuncie sobre la procedencia o no de la solicitud, por tratarse de facultades discrecionales, pues el propósito de la resolución negativa ficta es resolver la situación de incertidumbre jurídica provocada por la falta de respuesta de la autoridad, objetivo que no se alcanzaría si concluido el juicio se devolviera la solicitud, petición o instancia del particular para su resolución por las autoridades fiscales, quienes pudieron hacer uso de sus facultades al presentárseles la solicitud aludida y al contestar la demanda dentro del juicio.

De lo anterior, se desprende que al momento de emitirse sentencia, la sala concedora del asunto, deberá estudiar la legalidad de los motivos y fundamentos que se expresaron en la contestación, en relación con los agravios hechos vales por el actor, para poder resolver sobre el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa. Sin que se proceda a pronunciarse en el sentido de declarar la nulidad para efectos, pues el propósito de la resolución negativa ficta, es el resolver la situación de incertidumbre jurídica provocada por la falta de respuesta de la autoridad, objetivo que no se alcanzaría si terminado el juicio se devolviera a la autoridad la solicitud, petición o instancia para que lo resolviera.

## **CONCLUSIONES**

1.- La actuación de la autoridad administrativa se expresa a través de actos jurídicos, en donde se producen consecuencias de derecho y que por ser la manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una autoridad competente administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, se denominan actos administrativos.

2.- La Administración Pública al emitir actos, también establece medios de defensa para que el gobernado esté en la posibilidad de oponerse a esa decisión administrativa, lo que constituye la legalidad de esa actuación y el respeto a la seguridad jurídica del sujeto a quien se dirige.

3.- Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad, esto es, se presume que fue dictado conforme a derecho por la administración por lo que debe tenerse por válido hasta que no llegue a decirse su invalidez por autoridad competente y corresponde al administrado demostrar el vicio de ilegalidad que lo afecte, por lo que la administración pública está liberada de la carga procesal de comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para su emisión.

4.- El acto administrativo tiene como característica exclusiva en su ejecutoriedad, la facultad de los órganos de Estado que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto, sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, ya que solamente la administración pública goza de la facultad de obtener el cumplimiento de sus actos sin necesidad de un mandamiento escrito de autoridad judicial.

5.- El silencio administrativo es la consecuencia ante la falta de un pronunciamiento que la administración tiene el deber de efectuar dentro de un



plazo establecido; conduce a un verdadero acto administrativo, pero un acto presunto, porque dicho valor será siempre el que suponga el derecho positivo.

6.- El silencio administrativo presume automáticamente o previa denuncia de la mora, la exigencia de un acto, generalmente negativo y excepcionalmente positivo, como medio para salvaguardar los derechos o intereses de quienes formulan las peticiones, las reclamaciones o recursos no resueltos, con la finalidad de respetar los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

7.- El derecho de petición consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer invariable y obligatoriamente una contestación por escrito congruente a lo solicitado, con la obligación de hacerla saber al peticionario en breve término, garantía individual que se contempla en el artículo 8 Constitucional.

8.- El principio que rige el derecho de petición, es evitar la incertidumbre que puede ocasionar para los gobernados el silencio y la inactividad de la autoridad y por ende dejarlo en estado de indefensión, esto es, que el alcance legal del derecho de petición es asegurar un proveído sobre lo que se pide, independientemente de que se resuelvan o no las peticiones en determinado sentido, por lo que la autoridad puede acceder o no a la petición.

9.- En el Derecho de Petición, no se requiere agotar ningún recurso para su procedencia por medio del Juicio de Amparo ya que se trata de un derecho subjetivo a comparación del Silencio Administrativo en sus ambos efectos, que se trata de actos de procedimiento.

10.- El Derecho de Petición, la Afirmativa Ficta y la Negativa Ficta son tres figuras diversas que coexisten y se excluyen entre sí, siendo la primera de orden Constitucional y las otras de aplicación en materia administrativa, fiscal y pública.

11.- La negativa ficta es considerada como una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad, entendiéndose que se resolvió en sentido negativo, por lo que al impugnarla se debe entender como si se tuviera por escrita la resolución, en el sentido de que fueron negadas las peticiones del particular.

12.- El objeto o esencia de la negativa ficta es manifestar ante el peticionario que la resolución de parte de la autoridad ha sido negativa, toda vez que el legislador, al incluirla en las disposiciones fiscales, ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo o contrario a la solicitud o requerimiento del peticionario. Así, dicha inclusión obedece a la circunstancia de que aquél no se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de suerte que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, la ley establezca medios o instrumentos al agraviado o, en todo caso, la norma obligue a la autoridad a contestar o resolver.

13.- En nuestro Derecho, la negativa ficta se configura de conformidad con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación y necesita la existencia de tres elementos esenciales: una instancia presentada ante la autoridad, por escrito; que transcurra el término que la ley establece; y que exista la inactividad de la autoridad para resolver su instancia.

14.- La naturaleza de la negativa ficta, es de carácter procesal, ya que el silencio administrativo nació como un instrumento para hacer visible la defensa procesal del particular frente a la abstención de la autoridad por dictar una resolución a la petición de aquél, no teniendo otra razón de ser, más que hacer accesible la impartición de justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

15.- El hecho de que se configure una negativa ficta, no quiere decir que haya nacido a la vida jurídica, pues para ello, es necesario que el particular al cual se le causa agravio con una resolución de ese tipo, promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, juicio contencioso o de nulidad, en contra de esa resolución, pues el elemento esencial para que quede plenamente configurada, lo es, que la misma se impugne por los medios de defensa respectivos.

16.- La configuración de la negativa ficta produce el efecto de sujetar a juicio a la autoridad administrativa y como consecuencia inmediata combatir la ilegalidad de la resolución expresa que llegare a emitirse con posterioridad, toda vez que se emitió fuera del término de tres meses. Esencialmente al configurarse la negativa ficta, se está abriendo la posibilidad del particular de acudir ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de esa negativa presunta a su instancia, para que la autoridad jurisdiccional resuelva no sólo sobre la ilegalidad de esa resolución negativa, sino que además se dirigirá al estudio del fondo de su asunto para poder emitir una resolución en cuanto al fondo.

17.- Si tomamos en consideración lo antes señalado, de que la resolución Negativa Ficta se combate acudiendo a los medios jurídicos de impugnación establecidos al efecto, lo más razonable para los contribuyentes será realizar la defensa según corresponda. En tanto que para la autoridad, acorde a lo preceptuado al efecto, deberá invariablemente aclarar los motivos de su negativa o, en el último de los casos, reconocer su falta de fundamentación y motivación en la resolución o ausencia de ésta y allanarse en las pretensiones del accionante o actor del acto en controversia.

18.- Por lo que toca a las autoridades jurisdiccionales, les corresponderá solamente dar a cada quien lo que reclama, partiendo de la forma en que lo solicite y del fundamento legal que al respecto esgrima, con lo cual estarán

contribuyendo a la existencia total del Estado de Derecho en este nuestro país,  
que cada día reclama dicho imperio de la ley por sobre todas las cosas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel.  
“Derecho Administrativo Especial”  
Tomo II.  
Ed. Porrúa. México 1999.  
778pp.
2. Acosta Romero, Miguel.  
“Teoría General del Derecho Administrativo”  
Décima cuarta edición.  
Ed. Porrúa. México 1999.  
845pp.
3. Arrijo Vizcaino, Adolfo.  
“Derecho Fiscal”  
Décima tercera edición.  
Ed. Themis. México 1999.  
752 pp.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio.  
“Las Garantías Individuales”  
Vigésima novena edición.  
Ed. Porrúa. México 1997.  
1056pp.
5. Carrillo Flores Antonio.  
“La Defensa de los Particulares frente a la Administración”  
Ed. UNAM. México.  
523 pp.
6. Castrejón García, Gabino Eduardo.  
“Derecho Administrativo I”  
Segunda edición.  
Ed. Cárdenas Editor Distribuidor.  
México 2002.  
417pp.
7. Castrejón García, Gabino Eduardo.  
“Derecho Procesal Administrativo”  
Ed. Cárdenas Editor Distribuidor.  
México 2001.  
691pp.

8. De Pina Vara, Rafael.  
"Diccionario de Derecho"  
Tercera edición.  
Ed. Porrúa. México 1998.  
235pp.
9. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.  
"Compendio de Derecho Administrativo"  
Primer Curso.  
Ed. Limusa, S.A. de C.V. México 1997.  
467pp.
10. Escola Héctor Jorge.  
"Tratado General de Procedimiento Administrativo."  
Segunda edición.  
Editorial Palma Ediciones.  
Buenos Aires.  
547 pp.
11. Etreña Cuesta Rafael.  
"Curso de Derecho Administrativo I."  
Novena edición  
Editorial Tecnos, S.A.  
345 pp.
12. Fraga, Gabino.  
"Derecho Administrativo"  
Trigésima sexta edición.  
Ed. Porrúa. México 1997.  
506pp.
13. Fernández Ruiz, Jorge.  
"Derecho Administrativo, Panorama del derecho Mexicano"  
Ed. Mac Graw Hill  
México 1997.
14. Fernández Sagardi, Augusto.  
"Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación"  
Ed. Sicco. México 2006.  
432pp.
15. Galindo Camacho, Miguel.  
"Derecho Administrativo"  
Tomo I.  
Segunda edición.  
Ed. Porrúa. México 1997.  
297pp.

16. García Máynes Eduardo.  
“Introducción al Estudio del Derecho”.  
Quincuagésima edición.  
Editorial Porrúa. México 1999.  
443 pp.
17. Gordillo Agustín A.  
“Tratado de Derecho Administrativo.”  
Tomo III.  
Ediciones Machi. Buenos Aires 1993.  
397 pp.
18. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
Diccionario Jurídico.  
Tomos I-IV.  
UNAM 1998.
19. J. Kayes Dionisio.  
“Derecho Procesal Fiscal”  
Editorial Themis. México 1999.  
589 pp.
20. Noriega Cantú Alfonso.  
“La postura ficta, su posibilidad en el Derecho Natural.”  
Tomo V, Primera parte  
Ensayos en materia general del Tribunal Fiscal de la Federación.
21. Margáin Manatou, Emilio.  
“De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Ilegitimidad”  
Novena edición.  
Ed. Porrúa. México 2000.  
546pp.
22. Martínez Morales, Rafael I.  
“Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos”  
Cuarta edición.  
Ed. Oxford University Press. México 2000 UNAM.  
339 pp.
23. Poder Judicial de la Federación.  
“Manual del Justiciable. Materia Administrativa.”  
Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
México 2003  
86 pp.

24. Rueda del Valle Iván.  
“La Negativa Ficta”  
Ed. Themis. México 1999.  
269 pp.
25. Royo Villanova A.  
“Elementos del derecho Administrativo”  
Tomo I  
Editorial Themis. México 1996.  
389 pp.
26. Sánchez Gómez, Narciso.  
“Primer Curso de Derecho Administrativo”  
Ed. Porrúa México 1998.  
506 pp.
27. Serra Rojas, Andrés.  
“Derecho Administrativo, Segundo Curso”  
Décima Cuarta edición.  
Ed. Porrúa. México 1998.  
853pp.

#### LEGISLACIÓN:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
4. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
5. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
6. Jurisprudencia y Tesis Aisladas emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.