



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

VICTOR ANTONIO BENAVIDES HERNANDEZ

**TEMA DEL TRABAJO:**

**CONSECUENCIAS POR LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA AFIRMATIVA  
FICTA EN EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO  
ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN  
COLECTIVA”**

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



Nezahualcóyotl, Estado de México, noviembre de 2016



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.

**CONSECUENCIAS POR LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL**

**INDICE**..... I  
**INTRODUCCIÓN**.....III

**CAPÍTULO 1**  
**DEL ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO Y RECURSO DE INCONFORMIDAD**

Página

1.1 ACTO ADMINISTRATIVO.....1.  
1.1.1 Requisitos..... 4.  
1.1.2 Efectos ..... 7.  
1.1.3 Nulidad y anulabilidad..... .9.  
1.1.4 Extinción ..... 10.  
1.1.5 Suspensión.....12.  
1.1.6 Clasificación.....13.  
1.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..... 13.  
1.3 RECURSO DE INCONFORMIDAD.....14.

**CAPÍTULO 2**  
**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA AFIRMATIVA FICTA**

2.1 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....17.

2.1.1 Casos en que se da el silencio administrativo .....	19.
2.1.2 Consecuencias y alcances.....	20.
2.2 AFIRMATIVA FICTA.....	21.
2.2.1 Momentos de procedencia.....	25.
2.2.2 Consecuencias y alcances.....	26.
2.3 NEGATIVA FICTA.....	26.

### **CAPÍTULO 3**

#### **FALTA DE APLICACIÓN DE LA AFIRMATIVA FICTA**

3.1 LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.....	28.
3.1.1 Consecuencias y Repercusiones en el particular.....	32.
3.2 PROPUESTA PARA REGULAR LA NOTIFICACIÓN DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	36.
3.3 ADICIÓN AL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	38.
3.3.1 Beneficios.....	39.
CONCLUSIONES.....	41.

FUENTES CONSULTADAS.....43.

## INTRODUCCIÓN

En el quehacer administrativo, la premisa fundamental para la Administración pública, reside en favorecer a la sociedad con actuaciones tendientes a mejorar el estatus de vida de los individuos que están bajo la tutela de la misma, dicho estatus consiste en gozar enteramente de los derechos y garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra para cada uno de ellos, es decir, cada hombre, mujer, e infante que ocupa un espacio físico dentro y fuera del territorio nacional. En este sentido, es lógico pensar que el Estado, por medio de la Administración Pública, entendiéndose a ésta como el órgano ejecutor en el aspecto operativo de la nación, tiene la obligación de crear, modificar, extinguir o autorizar, situaciones jurídicas tendientes a cumplir con este objetivo, cabe mencionar que dichas situaciones pueden realizarse desde el enfoque administrativo o el individual, entendiéndose el segundo como la solicitud del gobernado para tal efecto.

Esta actuación necesariamente tiene que encontrarse enmarcada en el aspecto legal, específicamente, el ordenamiento que le confiere facultades y obligaciones tanto a la Administración Pública, como al gobernado, también hablando de la misma, debe reunir ciertos requisitos que al final aseguran el bienestar de la sociedad como ente gobernado, prevaleciendo la legalidad, y la moralidad que esta debe conservar.

El Acto Administrativo, se convierte en la figura o instrumento que da vida a las actuaciones de la Administración, lo que se puede entender como la materialización del pensar administrativo, ya sea, a solicitud del gobernado o por voluntad propia de la Autoridad Administrativa. En este sentido, el Acto Administrativo, se presenta como una solución a las problemáticas que puedan

surgir en la relación entre el Estado y el gobernado, en virtud de que esta relación evoluciona constantemente, y tanto las necesidades de la sociedad como las de la Administración cambian, siendo necesario conjuntar, congeniar y regular estos puntos de vista, para crear una armonía entre estas dos figuras, tan dependientes una de la otra, y producto una de la otra.

Esta investigación se integra por tres capítulos. El capítulo 1 reúne los conceptos generales que son inherentes a la actuación administrativa como ente público en relación con el gobernado, específicamente en los actos que de ella emanan para con el segundo y los requisitos que debe reunir dicha actuación para cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de vida y relación inter personal entre cada uno de los gobernados.

El capítulo 2 incluye los alcances y consecuencias de las actuaciones de la administración pública, y de que manera influyen, y repercuten tanto en la persona gobernada, como en la misma autoridad que emite el acto administrativo, de la misma manera, se abordó y trató de dilucidar el tema de la afirmativa ficta como punto medular de estudio de la presente investigación y los alcances, consecuencias y repercusiones para el gobernado y la autoridad.

Finalmente, el capítulo 3 reunió ambos conceptos y generalidades para llegar a un punto de partida en cuanto a la actuación específica de la autoridad al pronunciarse respecto de la solicitud de suspensión en el acto por parte del particular, no dejando de un lado la necesidad de garantizar que las actuaciones que de ella emanen sean legalmente viables y benéficas para quien solicita, analizando los preceptos legales relacionados y buscando la vía mas adecuada para subsanar esta laguna en perjuicio del particular.

Los métodos aplicados a esta investigación fueron: el método exegético por el análisis que se hace de cada uno de los elementos que integran la norma jurídica, es decir, cada uno de los artículos de las leyes estudiadas; el método hermenéutico, en virtud de que se parte de una idea general no establecida y se desentraña lo establecido en la Ley y la doctrina para poder llegar a una interpretación propia y poder encontrar una posible solución; el método analítico, analizando cada uno de los elementos que componen tanto la

V  
mencionada actuación como el acto en particular que emana de la administración y la relación que guardan en cuanto a la solicitud del gobernado para que actúe en función de una necesidad en particular y la omisión de la administración al no responder en tiempo y forma pese a estar obligada por la Ley, lo que se conoce como silencio administrativo, incurriendo en una falta punible para ella, pero que a su vez, brinda la oportunidad al gobernado de verse favorecido en la respuesta que la misma Ley le otorga de manera automática por medio de la Afirmativa Ficta como respuesta positiva a su solicitud. Se utilizó la técnica de investigación documental, consultando distintas fuentes de origen literario y legal.

## CAPÍTULO 1

### DEL ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDIMIENTO Y RECURSO DE INCONFORMIDAD

#### 1.1 ACTO ADMINISTRATIVO

La relación entre el Estado y el particular, este último como sujeto gobernado, se rige por un conjunto de normas establecidas consecuencia de la interacción entre los mismos, es decir, es necesaria la presencia de una figura de autoridad que actúe con la finalidad de aplicar dichas normas y así salvaguardar el orden público y el interés social. La Administración Pública como instrumento del Estado asegura el orden público y representa el interés social, convirtiéndose en el envase receptor de las necesidades de la generalidad, configurándose como actuación administrativa, esta se manifiesta de diferentes formas, a saber: hechos, simples actos, silencio administrativo, actos de gobierno, permisos, etc., a los cuales se les denomina acto administrativo.

En esa tesitura, es importante definir el acto administrativo en virtud de tener repercusiones en muchos ámbitos, tanto para la autoridad de la que emana como para el particular que pudiera verse afectado o beneficiado en su esfera jurídica. Para la doctrina, en opinión de Luis José Béjar, el acto administrativo es: "...la manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa, dirigida a un particular (aunque excepcionalmente se dirige a otro ente público) y que en cumplimiento de sus funciones provoca consecuencias jurídicas para el sujeto y terceros, atendiendo a los fines públicos".<sup>1</sup>

Jorge Fernández Ruiz en su libro "Derecho Administrativo en el Distrito Federal", separa al acto administrativo atendiendo a dos criterios: orgánico y material; respecto al primero dice que sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos; y por lo que respecta al criterio material expresa

---

<sup>1</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Novum, México, 2012, p. 252.



que el acto administrativo es aquel cuyo contenido es esencialmente administrativo, independientemente de la esfera de la cual provenga.

Por otra parte, cita al acto administrativo en sentido amplio y en sentido estricto, diciendo que el acto administrativo en sentido amplio, es el realizado por un órgano de poder público en ejercicio de la función de administración que produce efectos jurídicos, mientras que en sentido estricto concluye diciendo que el acto administrativo es: "... la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos".<sup>2</sup>

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2º fracción I; hace alusión a la definición del acto administrativo, numeral que a la letra expresa lo siguiente:

"Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:  
I. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general..."

Lo anterior, recoge la definición en sentido amplio que refiere Luis José Béjar Rivera en virtud de que para la Ley referida, el acto administrativo tiene como destinatarios sujetos indeterminados.

De forma comparativa hago referencia a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que si bien es cierto no define el acto administrativo, en su artículo 4º sí lo clasifica, al disponer que los actos administrativos son de carácter general, haciendo un listado de cuales son estos, lo que indica que esta Ley contempla al acto administrativo en sentido amplio y estricto.

Retomando lo anterior, ya sea de manera general o particular, el acto administrativo necesariamente tiene que exteriorizarse, para darse a conocer, y así surtir los efectos para los cuales está destinado, de lo contrario se estaría

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, México, 2009, pp.162 y 163.

ante una figura interadministrativa, al no tener relación con el particular, sirviendo de apoyo a lo anterior, se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial:

“ACTOS INTERADMINISTRATIVOS. VALORACIÓN Y DIFERENCIAS CON LOS DIVERSOS ACTOS QUE TRASCIENDEN AL EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AFECTAN DIRECTAMENTE LA ESFERA DE DERECHOS DE LOS PARTICULARES, DESDE LA PERSPECTIVA DE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. El acto que sólo trasciende al interior de la administración pública -como las comunicaciones entre dependencias- es diferente a los diversos actos que trascienden a su exterior, especialmente cuando inciden en la esfera de derechos de los particulares, pues la fundamentación y motivación de aquéllos no pueden ser controvertidas por un particular, al no dirigirse a éste sus efectos jurídicos, porque según la jurisprudencia P./J. 50/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.", para estimar que los actos inicialmente mencionados se apegan a los parámetros constitucionales de legalidad, sólo se requiere de la existencia de normas jurídicas que reconozcan válidamente que la autoridad pueda actuar en determinado sentido, ajustando su proceder a dichas reglas, la que, per se, le sirve de fundamento y, además, que su emisión se motive por factores y circunstancias que permitan concluir que efectivamente procedía la aplicación de esa normativa. De lo anterior se sigue que, al valorarse la legalidad de los actos interadministrativos, no resulta correcto considerar el estándar aplicable a los diversos actos que, además de trascender hacia afuera de la administración pública, afectan a particulares.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 529/2012. Opequimar, S.A. de C.V. 19 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Secretario: Enrique Orozco Moles.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de agosto de 2014 a las 09:42 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”

Por consiguiente, se puede inferir que efectivamente, el acto administrativo es la declaración de la voluntad de la Administración Pública que tiene como finalidad emprender acciones tendientes a velar por el bienestar de la generalidad, que si bien es cierto, esta manifestación de voluntad no siempre se externa de la manera en que lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal como se verá en capítulos posteriores, lo que

es esencial para que se le de el carácter de acto administrativo, también lo es, que tiene por único objetivo, la creación, transmisión, modificación o extinción de consecuencias jurídicas, no solo para el sujeto gobernado sino también para la misma Administración Pública, por que lo que a primera luz pudiera ser un conjunto de facultades a ejercer por la misma Administración es también un conjunto de limitaciones que la misma está obligada a dar cumplimiento, es decir, la omisión de alguna de las facultades por parte de la Administración en su actuar conlleva como consecuencia el desconocimiento de la misma actuación y sus resultados.

### **1.1.1 REQUISITOS**

Es menester aclarar que existen elementos y requisitos del acto administrativo y requisitos del acto administrativo, los primeros son aquellos que de forma general dan vida al acto administrativo, los que la administración no puede pasar por alto para la realización del mismo, por ejemplo, el sujeto, que en este caso es la misma Administración Pública, quien a su vez tiene la aptitud y capacidad jurídica para realizarlo; la voluntad, la que debe ser manifestada por la Administración de manera libre, sin vicios o errores y de manera unilateral; el objeto que debe consistir en crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales; el motivo, siendo este el aliciente que impulsa a la Administración a realizar un acto; el fin, que debe ser la transmisión del acto al petitionario y finalmente la forma, que es la manera en que se integra el acto administrativo dándole certeza y dotándolo de existencia, es la que da paso a los requisitos del acto administrativo, como requisitos de Ley.

Al respecto Alberto C. Sanchez Pichardo comenta lo siguiente: "...para que el acto administrativo se produzca es necesario que la actuación de la autoridad que le va a dar origen se ciña estrictamente a lo que al respecto determine la Ley. Con excepción del acto discrecional, donde la autoridad tiene la facultad de actuar con cierto margen de independencia, aunque sin exceder los principios de autoridad, ni violar garantías individuales, la autoridad tiene que seguir lo

que se denomina un “procedimiento administrativo”, es decir, debe adecuarse a los pasos que le marca la ley”.<sup>3</sup>

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz, establece que “La doctrina no se pronuncia de manera unánime respecto de cuales son los elementos del acto administrativo en sentido restringido, ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; desacuerdo que se complica aún más porque algunos autores consideran requisitos lo que otros interpretan como elementos del acto administrativo y viceversa. Para establecer cuáles son los elementos del acto administrativo, y cuáles son sus requisitos, se debe tener presente que el elemento es la parte de un todo, y será esencial si, y sólo si, sin él, el todo -en este caso el acto-, no existe; en cambio requisito es una condición indispensable para la validez del acto”.<sup>4</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16 contempla la forma en la que las autoridades deben dirigirse a los particulares, señalando lo siguiente:

“ 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...”

De lo que se desprende que los requisitos del acto administrativo son: a) debe emanar de autoridad competente, b) en forma escrita, c) contener la firma de la autoridad de la que emane y facultada para ello, d) debe estar fundamentado, motivado y con un objeto determinado basado en las atribuciones que la ley otorgue a la autoridad competente.

Por otro lado, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en sus artículos 6º y 7º enuncian de manera general los requisitos y elementos del acto administrativo, los cuales se resumen de la manera siguiente: tiene que

---

<sup>3</sup> SÁNCHEZ PICHARDO Alberto C, Los medios de impugnación en materia administrativa, cuarta edición, Editorial Porrúa, México 2002, pp. 68 y 69.

<sup>4</sup>FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, *Op. cit.* pp. 165 y 166.

ser emitidos por autoridades competentes, en cuanto a su expedición deben estar libres de algún vicio en la voluntad de la autoridad que lo emite, el objeto debe ser posible y estar previsto en el ordenamiento jurídico correspondiente, debe cumplir con la finalidad de interés público, debe constar por escrito, se debe indicar la autoridad que emite el acto, fundarse y motivarse, expedirse de conformidad a los reglamentos y leyes aplicables, debe ser congruente con lo que se solicita y lo que se expide. en cuanto a los requisitos de validez se puede señalar que debe de señalarse lugar y fecha de la expedición del acto, hacerse mención de las circunstancias especiales, por ejemplo, las notificaciones personales, tratándose de actos recurribles, se deberá señalar tal condición y el plazo que se tiene para ejercer ese derecho.

Del artículo 6º de la Ley en mención, resulta un elemento de existencia del acto administrativo, la fundamentación, es decir, que además de que la autoridad emita su acto dentro del marco de la Ley que le otorga facultades para hacerlo, también debe citar los preceptos legales en los que se basa para ello; al respecto la siguiente jurisprudencia robustece lo anterior:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU COMPETENCIA.

El artículo 16 de la Constitución Federal, prescribe que los actos de molestia, para ser legales, deben provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el acto mismo de molestia, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, ya que de no ser así, se deja al gobernado en estado de indefensión, al no poder examinar si la actuación de la autoridad emisora se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo.

Amparo en revisión 334/91. Miguel Ramírez Garibay. 18 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo en revisión 1494/96. Eduardo Castellanos Albarrán y coags. 12 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Amparo en revisión 294/98. Mauricio Fernando Ruiz González. 17 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Amparo en revisión 1614/98. Leonardo Alonso Álvarez y coag. 17 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Amparo en revisión 2424/98. Elvia Silvia Gordo Cota. 12 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 111, tesis 165, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."

Es así, que el particular goza de la certeza jurídica, a través de la fundamentación, para que al ser emitido el acto pueda acudir a la misma a efecto de comprobar que éste se encuentra debidamente integrado, teniendo el derecho de recurrirlo si resultara contrario o distante de las disposiciones jurídicas aplicables.

### **1.1.2 EFECTOS**

Los efectos del acto administrativo son las consecuencias jurídicas que el mismo conlleva por su realización. Dichos efectos pueden ser directos, indirectos y frente a terceros. Los primeros consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de los derechos y obligaciones; los segundos, son la realización de la actividad inherente al órgano administrativo y la instrucción para el mismo; los efectos frente a terceros se entienden como la posibilidad de la aplicabilidad del acto por un tercero, ya sea un particular interesado en el resultado del acto o alguna otra esfera de la administración.

Al respecto de la eficacia del acto administrativo, Gabino Eduardo Castrejón García, manifiesta: "Es regla general que el Acto Administrativo cause efectos por sí mismo, independientemente de que cause en algún momento vicios o defectos que provoquen su irregularidad o ineficacia. en otro orden de ideas el

Acto Administrativo tiene plena eficacia jurídica hasta en tanto no sea declarado como irregular o ineficaz”.<sup>5</sup>

De lo anterior, se puede observar que la eficacia del acto administrativo obedece y depende exclusivamente de la transmisión del mismo al destinatario para quien fue creado, en virtud de que la eficacia consiste en la culminación, notificación o aprobación del acto para cerrar el círculo en la actuación de la administración. En este aspecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus numerales 8º, 9º y 10º, contemplan que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional también, será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada y si requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.

Por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala en los artículos 8º y 9º la eficacia del acto administrativo, numerales que a la letra indican:

“Artículo 8º.- Todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o el Tribunal, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.

Artículo 9º.-El acto administrativo válido será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación realizada de conformidad con las disposiciones de esta Ley, o de que se configure en el caso de ser negativa ficta.”

Así entonces, los efectos del acto administrativo se caracterizan por el fin que se busca lograr con ellos, así como los resultados que de éste emanen, sin perder de vista que los mismos tienen que cumplir con elementos de fondo que les permitan surgir. Dentro de los mencionados elementos, uno de los más importantes es la notificación al particular, en virtud de que al ser un acto

---

<sup>5</sup> CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo, tercera edición, Editorial Cardenas Velasco Editores s.a. de c.v. México 2007, pp. 84 y 85.

dirigido al mismo, y la mayoría de las veces a solicitud del mismo, su eficacia consiste en que el particular se entere de lo que la administración ha resuelto a su solicitud.

### 1.1.3 NULIDAD Y ANULABILIDAD

Los actos administrativos son susceptibles de incumplir con la finalidad para la que se emiten o el particular los solicita, o en su caso, ser deficientes, en cuanto a sus requisitos de validez pueden ser sujetos de nulidad absoluta o nulidad relativa, en el primero de los casos se entiende que su ineficacia es de origen, es decir, carece de elementos esenciales para su correcta aplicación y su nulidad es inmediata, sin que pueda mediar la decisión de un particular. En el segundo caso la nulidad depende de ciertos parámetros preestablecidos para que el interesado (particular) pueda solicitar la nulidad del mismo dentro de cierto tiempo y circunstancias.

Al respecto, Alberto C. Sánchez Pichardo, expresa: “La nulidad en materia administrativa así considerada, se divide en dos tipos, *la nulidad lisa y llana* y *la nulidad para efectos*. En la primera, se declara nula la resolución y se le priva de toda posibilidad de ejecución...

En la nulidad para efectos, la resolución se nulifica con el fin de que se subsane el error o la ilegalidad cometida se emita una nueva que esté legalmente apegada a derecho que deja sin efectos la anterior...”<sup>6</sup>

Por su parte Gabino Eduardo Castrejón García expresa lo siguiente: “...se puede establecer que la institución jurídica de la nulidad se deriva fundamentalmente de vicios de origen, ya sea formales o materiales... Conforme a lo anterior existen nulidades de pleno y relativas. Las primeras son una sanción contra actos que la autoridad realice y transgredan las normas

---

<sup>6</sup> SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. cit. p. 113.



prohibitivas o limitativas. Esta nulidad por disposición expresa de la Ley es declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe ser dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional. Las segundas se actualizan cuando el acto administrativo adolece de alguno de los vicios que han quedado señalados y que afectan los elementos del mismo”.<sup>7</sup>

Es así que la falta de cualquiera de los elementos del acto administrativo, produce nulidad, la falta de competencia del órgano que lo emita causa nulidad, la irregularidad de algunos de sus elementos produce anulabilidad, los efectos del acto subsistirán hasta que no se declare su nulidad o anulabilidad.

#### **1.1.4 EXTINCIÓN**

En primer término, la extinción de manera genérica como la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho, es decir, de la relación jurídica entre dos o más individuos de acuerdo a su campo de competencia donde cada uno tiene un rol asignado, y de acuerdo a esta relación las obligaciones que emanen de ella, por derecho, no es más que el derecho que se adquiere por la misma relación jurídica, esto es, producto de un vínculo contractual o de las obligaciones de la Administración Pública para con el particular.

En esa tesitura, Gabino Eduardo Castrejón García establece que “...la relación jurídica no es otra cosa más que un vínculo o ligazón que existe entre las personas capaces jurídicamente, derivado de un acto reconocido por la Ley y que origina hechos y obligaciones.

Ahora bien, el concepto de Derecho debe aplicarse conforme a nuestro tema a tratar como el Derecho adquirido, es decir, Derecho que en virtud de un acto jurídico perfecto, ha pasado un determinado patrimonio y que se considera

---

<sup>7</sup>CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo, *Op. cit.* pp. 162 y 163.

incorporado a él de manera que no puede ser separado sino por la voluntad de su titular (renuncia) o por disposición de una ley de orden público.”<sup>8</sup>

De esta manera, para que se configure la extinción del acto administrativo necesariamente debe existir una afectación para el particular o no cumplir con los elementos que la Ley le demanda a la Administración Pública, o bien por la propia voluntad del interesado sin perjuicio del interés público, es decir, por renuncia del mismo al beneficio. Al respecto Jorge Fernández Ruiz expresa: “también extingue el acto administrativo la renuncia del interesado, siempre y cuando dicho acto se hubiere dictado en su exclusivo beneficio no sea en perjuicio del interés público. Dicho de otra manera, el beneficiario exclusivo de un acto administrativo puede provocar su extinción renunciando al beneficio respectivo, a condición de que no beneficie a otro sujeto y no sea en perjuicio del interés público...”<sup>9</sup>

Por su parte, el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su fracción IV dispone:

“Artículo 29.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:

...

IV. La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público;

...”

Por otro lado, se contemplan los distintos tipos de extinción del acto administrativo, como a continuación lo menciona Alberto C. Sánchez Pichardo: “... existen formas *normales y anormales*... Las *normales* culminan con la realización del fin para el cual fue creado al acto. Así tenemos el cumplimiento *voluntario* y el cumplimiento *por plazo*. El cumplimiento *voluntario* se da cuando el afectado efectúa la conducta de hacer o no hacer que prescribe en el acto,

---

<sup>8</sup>Ibidem, p. 173.

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ RUIZ *Op. cit.* p. 181.

sin que el sujeto pasivo sea obligado a ello coactivamente. El cumplimiento a *plazo* se da por el cumplimiento en el tiempo de actos cuya vigencia esté limitada a un cierto lapso, como las licencias, concesiones, permisos, autorizaciones, etc. En sentido general puede establecerse que el acto administrativo puede extinguirse normalmente por el cumplimiento de su objeto motivo o fin.”<sup>10</sup>

Al respecto de la extinción por otros medios que no culminan por el cumplimiento del acto, el mismo autor expresa que se les denomina anormales, y los enuncia por rescisión, prescripción, caducidad, renuncia, falta de la realización de la condición suspensiva y la revocación administrativa. Los cuales son medios impulsados ya sea por el mismo órgano de la Administración o por el particular, quienes ejercitan su derecho para oponerse ante el mismo acto para extinguirlo.

### **1.1.5 SUSPENSIÓN**

El Diccionario de la Real Academia Española señala que suspender cuyo origen proviene del latín *suspenderé*, significa “detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.”<sup>11</sup> En cuanto al vocablo suspensión deriva del latín *suspensio* y significa acción y efecto de suspender. Es así que la suspensión tiene por objeto mantener viva la materia del acto reclamado en cuanto se resuelve el recurso, para evitar al quejoso perjuicios de difícil reparación. La suspensión del acto administrativo reclamado es aquella medida cautelar por la que el superior jerárquico que conoce del asunto ordena que se mantenga paralizada o en suspenso su actuación durante todo el tiempo que dure la substanciación del recurso promovido para combatir el referido acto, hasta en tanto resuelva en definitiva sobre la legalidad o ilegalidad del referido acto.

---

<sup>10</sup>SANCHEZ PICHARDO Alberto C., *Op. cit.*, p. 103.

<sup>11</sup> Diccionario de la Real Academia Española, disponible en línea en: <http://dle.rae.es/?id=Yp0F2Mc> 29 de agosto de 2016. 12:38PM.

Al respecto se puede encontrar el génesis de ésta figura en el artículo 107, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 103 del mismo ordenamiento en el cual señala que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los términos que determine la Ley reglamentaria, según sea la autoridad que lo emita. La suspensión podrá revocarse si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó la misma.

En ese sentido, la Ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 114, primer párrafo contempla la suspensión como una medida cautelar que tiene como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran en tanto se pronuncia la resolución al recurso que se haya promovido. Dicha medida puede ser invocada en cualquier momento hasta antes de que se resuelva el recurso en mención.

#### **1.1.6 CLASIFICACIÓN**

El acto administrativo puede variar en sus características y alcances de acuerdo al fin para el que está destinado, es por eso que es necesario clasificar los distintos tipos de actos administrativos para así comprender las posibilidades que conlleva la emisión de un acto administrativo.

Dentro de las distintas clasificaciones doctrinales que pueden existir, se pueden resumir como sigue: Por su contenido, es decir, por los efectos en la esfera jurídica del ciudadano y por el objeto de la declaración; por la naturaleza de la potestad, como son, reglados y no reglados; por los sujetos, que pueden ser los órganos en su distinto carácter, los destinatarios y por la posición del acto en el procedimiento, que pueden ser definitivos y de trámite, por fin de la vía o que cause estado, firmes o recurribles y originarios y confirmatorios.

#### **1.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, el procedimiento se define como: “Acción de proceder”, “método de ejecutar algunas cosas” y en

derecho, la “actuación por trámites judiciales o administrativos”<sup>12</sup>, es decir, de manera general el procedimiento se puede entender como un conjunto de actos regulados, que vinculan a dos sujetos, tendientes a conseguir un fin, de accionar algo o de interactuar con algo. Desde esa idea, el procedimiento administrativo se entiende como el conjunto de actuaciones reguladas por la norma jurídica de naturaleza administrativa cuya finalidad es la realización de determinada acción u omisión. Al respecto Gabino Eduardo Castrejón García comenta que “El Procedimiento Administrativo es el medio que consagra nuestra legislación para que la autoridad emita o ejecute un acto administrativo, así como los particulares obtengan en su caso una resolución por parte de la autoridad que obsequie o deniegue una petición, que puede ser una licencia, permiso o autorización”.<sup>13</sup>

Por otro lado, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece que el procedimiento administrativo sirve para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal y para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

## 1.2 RECURSO DE INCONFORMIDAD

En primer lugar es necesario expresar que es un recurso, dado que en términos generales se puede entender como una instancia de la índole que sea por medio de la cual un individuo se puede valer para llegar a un resultado favorable a sus pretensiones u objetivos. En ese sentido de ideas, el Diccionario de la Real Academia Española define al recurso como: “Medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende.”, “En un juicio o en otro procedimiento, acción que concede la Ley al interesado para

---

<sup>12</sup> Diccionario de la Real Academia Española, disponible en línea en: <http://dle.rae.es/?id=UErw6id> 29 de agosto de 2016, 12:42 PM.

<sup>13</sup>CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo, *Op cit.*, p. 191.

reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra.”<sup>14</sup>

En tratándose del recurso administrativo, existen diversas opiniones respecto a que el recurso es la oportunidad de la autoridad para justificarse en cuanto a sus actuaciones frente al particular que ejercita el mismo derecho en vista de que es la misma autoridad quien recibe y resuelve el mismo. Contrario a lo anterior, algunos afirman que es el medio con que cuenta el particular para impugnar los actos de la autoridad administrativa, lo cual es una característica con la que debe contar un Estado democrático, para no ser considerado un régimen totalitario, lo anterior bajo la premisa de que un estado democrático es aquel que cuenta con un control adecuado de sus órganos administrativos y esto solo puede lograr por medio de la vía de la impugnación para no caer en la autorregulación.

Por su parte Gonzalo Armenta Hernández expresa: “...el recurso administrativo tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho; consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o inoportunidad de los mismos.”<sup>15</sup>

En el mismo orden de ideas, si bien es cierto, que el recurso administrativo es un medio de impugnación a los actos que la administración pública emite, también lo es, que este medio de impugnación como oportunidad de un revisión al mismo en favor del particular, no debe exceder las facultades de la administración, ni los alcances del particular al solicitarlo, es decir, la autoridad se ve obligada a revisar el mismo acto que emite por vía del recurso, sin embargo, no tiene la facultad para cambiarlo sino hasta que se emita la

---

<sup>14</sup> Diccionario de la Real Academia Española, disponible en línea en: <http://dle.rae.es/?id=VXlxWFW> 29 de agosto de 2016, 12:45 PM.

<sup>15</sup> ARMENTA HERNÁNDEZ Gonzálo, Tratado Teórico Práctico de los recursos Administrativos, séptima edición, Editorial Porrúa, México 2005.

resolución al mismo, esto le impide excederse en sus facultades y atribuciones, por su parte el particular tiene el derecho de solicitar la misma revisión sin exceder lo establecido en la Ley ni afectar la esfera jurídica de quienes están en el mismo plano jurídico que él, es decir, sin afectar el estado de Derecho de la generalidad por el interés de un particular, por lo que se puede entender al recurso administrativo como una prerrogativa del particular para inconformarse ante los actos u omisiones de la autoridad que emite un acto en ejercicio de sus facultades y a la vez una obligación por parte de la autoridad emisora de revisar sus actuaciones, ambos de acuerdo a lo establecido por la Ley.

Aunado a lo anterior, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su Título Cuarto regula el recurso de inconformidad, señalando que los afectados por los actos o resoluciones de las autoridades administrativas podrán interponer el recurso de inconformidad el cuál tiene por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido. Se enfatiza que el recurso de inconformidad debe interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto. Por lo que la autoridad encargada de resolver podrá, declararlo improcedente o sobreseerlo, confirmarlo, declarar la nulidad o anulabilidad del mismo, asimismo, modificar u ordenar la modificación del acto recurrido, sin embargo y al tratarse de una instancia a petición de la parte interesada, la resolución del mismo no puede ir mas allá de lo que haya hecho valer el recurrente en sus argumentos.

De lo anterior, se infiere que el recurso de inconformidad, está revestido de las características generales del recurso administrativo, con formalidades específicas que la misma ley establece, sin dejar de ser en esencia, la prerrogativa exclusiva del particular para hacer valer sus derechos en vía de revisión ante la misma autoridad que emite el acto administrativo, así como la oportunidad de obtener un resultado favorable en caso de recibir una negativa por parte de la autoridad, siempre y cuando, esta este conforme a la ley.

## CAPÍTULO 2

### EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA AFIRMATIVA FICTA

#### 2.1 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El silencio administrativo también constituye un acto de esta misma naturaleza, teniendo como características las siguientes:

- 1) No nace de oficio;
- 2) Su conformación generalmente no reúne todos los requisitos y elementos de un acto administrativo formal y principalmente no media manifestación alguna respecto a la petición del interesado, sin embargo, trae consecuencias jurídicas que pueden consistir en crear, modificar, extinguir transmitir o reconocer un situación jurídica.

El silencio administrativo trae como consecuencia una resolución ficta, es decir, a consideración, es una respuesta “imaginaria” o ficticia, que de conformidad con lo que establezca la legislación aplicable, se entenderá como una respuesta en sentido negativo, o bien, una respuesta en sentido positivo. Es decir, al no existir una manifestación expresa por parte de una autoridad, la Ley establece una respuesta a lo solicitado aunque la anterior no se pronuncie, lo que puede resultar benéfico para quien solicita o todo lo contrario. Un ejemplo claro de lo que se acaba de explicar se encuentra en el artículo 114 de la Ley de Procedimiento administrativo del Distrito Federal, respecto al otorgamiento de la suspensión en el recurso de inconformidad que establece que cuando el superior jerárquico no se pronuncia respecto a la solicitud del particular, referente a conceder o no la suspensión, se entenderá otorgada.

Como se puede apreciar, la Ley establece que al existir omisión por parte de la autoridad, se otorgará la suspensión, de tal forma que esta respuesta en sentido positivo favorece al particular. Ahora bien, si bien es cierto, que el silencio administrativo resulta una consecuencia por la falta de la pronunciación respecto a la solicitud conforme a la legislación aplicable, también lo es que no puede dejar de notarse que ya sea en sentido afirmativo o negativo resulta una



solución muy cómoda para la autoridad, configurándose como una suplencia en sus faltas por las omisiones a los actos que debieran ser aplicables obligatoriamente para la misma, abundando un poco en la idea, no se puede concebir que pese a que las obligaciones para la autoridad están claramente establecidas en la ley, incumpla con ellas y en consecuencia se le de la oportunidad de sanear su falta por una resolución emergente, también contemplada en la ley, *como segunda oportunidad*.

En el mismo sentido, el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, dispone:

“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.”

Como se puede observar de la disposición anterior, el silencio de la autoridad fiscal configura un acto administrativo, cuyo contenido para el interesado es en sentido negativo, como lo establece la ley, y de nueva cuenta se puede apreciar que al no existir una resolución expresa (obligatoria) por parte de la autoridad, se configurará una resolución emergente, que no obstante de tratarse de una resolución por suplencia a la que por obligación debiera emitir la autoridad, resulta negativa para el particular interesado, lo que considero que es una franca violación e incluso hasta burla a los derechos del mismo, ya que la autoridad, al no emitir una resolución pronta y expedita, resultado del desinterés en sus obligaciones o “exceso de actividades”, se ve favorecida por el mismo ordenamiento que la sujeta al orden, resultando un poco contradictorio.

Al respecto David Cienfuegos Salgado expresa: “...la legislación burocrática expresa entre las obligaciones de los servidores, las de atender, tramitar y resolver, tanto las peticiones como cualquier tipo de planteamiento realizado por los gobernados. Así, la figura del silencio administrativo, deviene un justificante

para obviar tales obligaciones. Nosotros opondríamos que por el contrario, el silencio administrativo es una garantía del gobernado, un derecho administrativo insoslayable, toda vez que permite que la atención, el trámite y la resolución sean en realidad, negativa o positiva, en beneficio del mismo gobernado que obtiene certidumbre en su relación con la Administración Pública.”<sup>16</sup>

Como se puede notar, existen coincidencias con la opinión respecto a que la administración pública se encuentra obligada a resolver positiva o negativamente, incluso sin que se llegue al silencio administrativo, sin embargo, esta figura se constituye como una garantía del particular para que se resuelva su solicitud. En contraste, también se puede notar que mas que una herramienta para el gobernado, constituye una salvaguarda para la misma autoridad.

Relacionado con lo anterior, se puede decir que el silencio administrativo tiende fundamentalmente a ser un remedio contra la inercia administrativa; en tal sentido, se estima que en los casos en que procede, se configura un verdadero acto administrativo en favor del particular, que esta no puede desconocer, sea extinguiendo el acto o dictando otro denegatorio de la instancia, salvo en casos especiales y con base en autorización expresa en tal sentido del ordenamiento.

### **2.1.1 CASOS EN QUE SE DA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

Es importante considerar que el interesado se encontrará en el supuesto del silencio administrativo de la autoridad, cuando ocurran dos momentos:

a) La ausencia de la manifestación expresa de la autoridad, ante la petición o solicitud del interesado; y

---

<sup>16</sup> CIENFUEGOS SALGADO David, Revista Lex, difusión y análisis, 3ª época, 2002, p. 16.

b) Que transcurra el plazo establecido por la ley, para la emisión de dicha respuesta, es decir, para que el acto administrativo pueda producir efectos jurídicos deben reunirse dos circunstancias que la administración deba hacer o decidir algo en un término determinado y que el término transcurre sin que la administración actúe, tal como lo establecen los artículos 89, 90 y 90 Bis, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que contemplan las figuras de negativa y afirmativa ficta, los momentos de procedencia y la forma en que el particular debe proceder.

Es así que, para que el silencio administrativo proceda, basta la omisión de la respuesta a la solicitud del interesado, por lo que está sujeto al actuar en primera instancia del particular como solicitante y la autoridad, como figura de la administración pública. Es complicado determinar los momentos de procedencia del silencio administrativo, pero para poder entenderlo mejor se pueden describir los elementos que lo conforman.

### **2.1.2. CONSECUENCIAS Y ALCANCES**

Es obligación de la Administración Pública escuchar al gobernado y dar curso a sus peticiones, siempre y cuando estas no caigan en lo absurdo ni afecten el orden público, por así encontrarse dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este sentido, el acto administrativo (en teoría) debe ser la figura que emerge de la autoridad satisfaciendo las mencionadas peticiones o negándolas justificando y motivando cualquiera de los dos supuestos. Ahora bien, el actuar de la Administración Pública, está sujeto a la determinación, estudio, análisis, curso y resolución de una o varias personas, cuyas funciones están determinadas por un ordenamiento específico para el adecuado funcionamiento de la misma, es así, que como todo ente público conformado por personas, está propenso a fallas en su funcionamiento, no siendo este un pretexto para justificar sus faltas u omisiones en su actuar, ya que sus obligaciones son claras al reducirse a administrar lo que se encuentre en sus funciones y facultades al gobernado.

Por lo anterior se puede entender que el silencio administrativo surge como una medida para no dejar en estado de indefensión al particular que ejercita su derecho de inconformarse ante el actuar de la Autoridad, brindándole la certeza y garantía que los argumentos por medio de los cuales se inconforma ante una actuación de la misma autoridad, serán escuchados, analizados, estudiados y resueltos, aclarando que este momento es posterior a la primera actuación de la administración, a su vez, esta última se ve obligada a dar curso a la petición de revisión y resolver de acuerdo a los elementos que se le presentan.

Ahora bien, las consecuencias del silencio administrativo, necesariamente, deben concluir en la confirmación, extinción, modificación o transmisión de alguna situación jurídica, en este caso, del acto administrativo que emitió la autoridad, en virtud de que es producto de un acto administrativo previo, y que al no resolver de manera expresa por parte de la autoridad dentro del plazo que la Ley le ordena, se ve obligada a hacerlo en esta segunda instancia, resolviendo lo que el peticionario en una primera ocasión le solicitó.

## **2.2. AFIRMATIVA FICTA**

Dentro del silencio administrativo se puede encontrar la afirmativa o positiva ficta que se entiende como la vía del silencio administrativo que obliga a la autoridad a resolver una solicitud determinada de manera positiva, es decir, que la autoridad, al ser omisa en la solicitud del particular para resolverla una vez transcurrido el tiempo establecido en la Ley, tiene que hacerlo de manera que el particular se vea favorecido. La figura de la afirmativa ficta se encuentra establecida en el artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en la que se menciona que 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 resuelve lo solicitado por el particular en sentido afirmativo;” Por lo que es una garantía para el particular que aunque la autoridad, por la razón que sea no haya resuelto la petición, se vea favorecido en dos etapas, la primera, que en realidad es escuchado y

atendida su solicitud, y segundo, que la misma será resuelta y bajo esta figura, de manera positiva.

Al respecto de la afirmativa ficta, David Cienfuegos Salgado expresa "...mientras el silencio administrativo en su vertiente positiva permite que el gobernado acceda a lo que solicitó, es decir, al fondo de su petición, el derecho de petición sólo permite que el gobernado conozca el acuerdo o respuesta que ha recaído a su petición sin ocuparse del fondo de la misma."<sup>17</sup> De lo que se desprende que la afirmativa ficta, es un derecho para el particular que obliga a la Administración a resolver. En el mismo orden de ideas, el silencio positivo o afirmativa ficta se entiende como una técnica tutelar que trata de evitar perjuicios al particular que en circunstancias determinadas realiza una gestión ante la Administración y ésta omite cumplir con la obligación de decidir, esto implica la imposibilidad para la Administración de dictar un acto denegatorio.

Relacionado con lo anterior y robusteciendo lo argumentado, sirve de apoyo la siguiente tesis aislada:

"AFIRMATIVA FICTA. EL PLAZO PARA QUE OPERE NO SE INTERRUMPE POR EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EMITA UN PRIMER REQUERIMIENTO DE DATOS O DOCUMENTOS AL PARTICULAR, PERO NO SE LO NOTIFIQUE PERSONALMENTE (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE HASTA EL 7 DE JUNIO DE 2006).

Del artículo 89 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, vigente hasta el 7 de junio de 2006, se advierte como regla general, que las autoridades deberán resolver los procedimientos administrativos respectivos dentro de los plazos legales establecidos para ello; y en caso de que éstos no prevean un término específico, aquéllos deberán resolverse en cuarenta días hábiles. Asimismo, que **si la autoridad competente no dicta su determinación dentro del término concedido para ello y el interesado ha cumplido los requisitos normativos correspondientes, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, lo que doctrinalmente se conoce como afirmativa ficta.** Al efecto, si en un trámite iniciado por un particular, la autoridad administrativa emite un primer requerimiento para que éste proporcione ciertos datos o documentos, pero no lo notifica al interesado en términos del artículo 78, fracción I, inciso a), del ordenamiento administrativo

---

<sup>17</sup> CIEN FUEGOS SALGADO David, Op. cit., p.20.

invocado, que, entre otras cosas, dispone que los requerimientos deberán notificarse personalmente cuando se trate de la primera notificación del asunto, resulta claro que dicha actuación no interrumpe el plazo legal para que opere a favor del gobernado la afirmativa ficta, toda vez que el requerimiento que no le fue notificado no surte efecto legal alguno en su perjuicio.

#### SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contencioso administrativa 59/2006. Subdirector de Licencias en la Delegación del Gobierno del Distrito Federal en Benito Juárez. 23 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.”

Por lo que se puede apreciar que la autoridad esta facultada y obligada a notificar de manera personal el acto que de ella emane, y en consecuencia actuar de acuerdo a lo que la Ley le permite, en el mismo orden de ideas, la siguiente tesis aislada dice:

#### “AFIRMATIVA FICTA, CASO EN QUE PROCEDE.

De conformidad con lo que establecen los artículos 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, que en términos generales señalan que recibida la solicitud de funcionamiento, acompañada de todos los documentos y requisitos, la delegación, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia; en caso de que transcurrido el plazo anterior no exista respuesta de la autoridad competente se entenderá que la solicitud ha sido aprobada, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Es perfectamente entendible el espíritu que se dio a esos dispositivos legales, ya que lo que se trató de evitar fue el silencio de la autoridad administrativa, o sea, su actitud pasiva y negligente, para obligarla a producir una resolución expresa, y para que en caso de que no se diera ésta, ese silencio produzca efectos jurídicos en favor del gobernado, una vez transcurrido el término del que goza la referida autoridad para emitir su decisión.

Amparo en revisión 1544/97. Emma Verónica Brito Barajas. 28 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco A. Fernández Barajas.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, octubre de 1999, página 289, tesis por contradicción 2a./J. 113/99, de rubro "AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.”.

En efecto, la autoridad esta obligada a resolver, por qué lo que se trata de evitar con esta medida es la negligencia y omisión de la misma, forzándola a pronunciarse de manera positiva y salvaguardando la garantía del gobernado al ejercer en primera instancia su derecho de petición y posteriormente su derecho a inconformarse. De tal suerte que, aunque el interesado no solicite la aplicación de dicha medida, la autoridad debe atender la solicitud y resolver el fondo de la misma, aún haya transcurrido el tiempo que le impone la Ley, trayendo como consecuencia que no se deje inconclusa la petición del particular. Ahora bien, el silencio positivo o afirmativa ficta, no debe ser una garantía “futura” para el particular, en el sentido que, si bien es cierto, que la autoridad esta obligada a dar cumplimiento, también lo es, que como parte fundamental en el actuar de la Administración, el particular también está obligado a cumplir con las formalidades y requisitos en la solicitud correspondiente, de tal suerte que efectivamente, al momento de la omisión, el resultado sea favorable.

A lo anterior, resulta aplicable de nueva cuenta el artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que a continuación se cita:

“Artículo 114.- El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad.

El superior jerárquico deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o la denegación de la misma, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión.”

El artículo anterior es claro al dar un término a la autoridad para resolver lo solicitado (en este caso la suspensión del acto) y un resultado en caso de su posible omisión, en virtud de que no se puede dejar en estado de indefensión al particular y mucho menos dejar de dar curso a su petición en virtud de que se puede perjudicar el derecho del mismo y un posible daño en su patrimonio de difícil o imposible reparación. Razón por la cual considero que es importante

que la misma autoridad sea quién de por enterado, por escrito y de manera personal al solicitante en caso de configurarse la afirmativa ficta, de tal suerte que la misma autoridad se proteja por una posible responsabilidad por negligencia y el particular goce de sus derechos íntegros y pueda ejercitar su derecho a inconformarse según sea el caso.

### **2.2.1. MOMENTOS DE PROCEDENCIA**

De acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en sus artículos 88 y 89, se puede hablar de tres momentos para que se configure la afirmativa ficta; el primero debe existir una solicitud del particular, bajo el entendido que es éste quien inicia el procedimiento administrativo, y de quien es el interés por que un acto determinado de la autoridad se lleve a cabo; el segundo, el transcurso del plazo establecido por la Ley, en este sentido es menester precisar que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, dispone que los plazos aplicables serán los que establezcan las leyes que en su caso correspondan, señalando que si no los hubiere deberá resolverse en cuarenta días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud, es decir, transcurrido determinado plazo o bien los cuarenta días, se actualiza el silencio administrativo; y el tercero, como parte integrante del tema en particular, es que debe establecerse en los ordenamientos correspondientes la condición expresa de que al configurarse el silencio administrativo, operará la afirmativa ficta.

Abundando en el tema, la misma Ley en su artículo 90, contempla que, ante el silencio de la autoridad competente para resolver el procedimiento administrativo que corresponda, procede la afirmativa ficta en los casos en los que expresamente lo establezcan las leyes aplicables y el manual correspondiente a la autoridad que emita el acto. En este caso según lo establece la Ley el particular podrá solicitar la resolución correspondiente en un plazo determinado, compareciendo personalmente al órgano de control interno de la autoridad de que se trate, deberá presentar una solicitud y acompañarla



con el acuse de recibido de la solicitud no resuelta expresando que cumplió con los requisitos para la validez de su solicitud, situación que vale la pena expresar es de buena fe, al no aportar mas pruebas que el acuse en mención, el órgano de control requerirá a la autoridad omisa los antecedentes del caso en particular, una vez hecho lo anterior el órgano de control deberá resolver si procede o no la afirmativa ficta.

### **2.2.2. CONSECUENCIAS Y ALCANCES**

Existen dos momentos por los cuales entender las consecuencias y alcances de la afirmativa ficta, la primera para el particular, como lo establece el artículo 90 fracción VII en sus párrafos 3 y 4, de la Ley citada con anterioridad que expresan que la resolución de procedencia de afirmativa ficta producirá todos los efectos legales de la resolución favorable al procedimiento o trámite de que se trate; y a su vez es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Por otro lado, la autoridad omisa podrá iniciar el procedimiento de lesividad contra las resoluciones de procedencia de afirmativa ficta en los plazos y condiciones previstos la Ley para el caso de considerar que no hay una resolución favorable a su razonamiento.

En un segundo plano, las consecuencias para la autoridad se establecen en el artículo 90 Bis de la multicitada Ley, por medio del cual el órgano de control iniciará el procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor público responsable de suscribir las resoluciones o acuerdos respectivos a las solicitudes de los interesados y que incurra recurrentemente en omisión, motivando la intervención del órgano de control en la certificación de la afirmativa ficta o que incurra frecuentemente en retrasos en el envío de los expedientes requeridos en los procedimientos de certificación de afirmativa ficta o se niegue a su envío.

### 2.3. NEGATIVA FICTA

Una especie del silencio administrativo es la negativa ficta, que es creada también como una garantía de respuesta a una solicitud del particular, en la que transcurrido el plazo establecido por la Ley y si esta la contempla, se tiene por atendida la solicitud en comento, pero en sentido negativo, es decir, desestimando la petición con la que inicia el procedimiento administrativo. Es oportuno comentar que la generalidad o la gran mayoría de las solicitudes por las que debieran recaer actos administrativos expresos, las leyes aplicables establecen que ante el silencio de la autoridad administrativa, la figura que procede es la negativa ficta; lo anterior se sustenta con lo señalado por el artículo 89 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que refiere un listado poco extenso de solicitudes, como son: autorizaciones, licencias y permisos por los que operará la negativa ficta, sin embargo, también deja abierto por exclusión que ante todo tipo de solicitudes en las que las Leyes no indiquen que se tratará de afirmativa ficta, también se actualizará la negativa ficta.

De igual forma sucede con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 17, señala que transcurrido el plazo aplicable, para la resolución de una solicitud exista silencio administrativo se entenderán las mismas en sentido negativo, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. En esta figura, al no prosperar la solicitud del particular en sentido positivo, la Ley otorga la garantía al particular respecto a promover su inconformidad contra este nuevo acto administrativo procedente del silencio administrativo.

## CAPITULO 3

### FALTA DE APLICACION DE LA AFIRMATIVA FICTA

#### 3.1 LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL

Como establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su Título Cuarto referente al recurso de inconformidad, el recurso tiene como finalidad que el Superior jerárquico de la autoridad que emite el acto administrativo, confirme, modifique, revoque o anule el acto que se esta recurriendo. En ese sentido, dicha respuesta positiva se configura con la única finalidad de beneficiar al gobernado una vez que se haya inconformado respecto del actuar administrativo y se vea afectado en sus derechos individuales. En consecuencia, la suspensión que solicita el particular en el recurso de inconformidad es la medida cautelar que éste tiene para garantizar que el acto no perjudicará al mismo en tanto no se resuelva el recurso interpuesto por el acto administrativo. En esa tesitura, es de esperarse que independientemente del acto de que se trate, el solicitante goce del beneficio que la Ley le resguarda.

Ahora bien, es necesario aclarar que la la aplicación de la suspensión en el recurso corresponde al superior jerárquico, como lo establece el artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que a la letra dice:

“Artículo 114.- El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad.

El superior jerárquico deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o la denegación de la misma, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión.”

De lo anterior, se puede apreciar que la responsabilidad de valorar los elementos sobre los cuales el peticionario finca la solicitada suspensión, recae en el superior inmediato de la Autoridad emisora del acto, lo cual en primera instancia resulta benéfico para el particular, en razón de que, el criterio debería

ser imparcial al momento de resolver sobre dicha solicitud, de tal suerte que la garantía del gobernado permanece intacta.

Sirve de apoyo la siguiente tesis aislada que a la letra dice:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.  
EL ARTÍCULO 111, FRACCIÓN VII, DE LA LEY RELATIVA NO  
VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

La garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también ante el órgano legislativo, quien, para respetar ese principio, debe consignar en las leyes que emita instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados ofrecer pruebas y alegar. De manera que para determinar si un ordenamiento legal respeta dicha garantía es necesario analizarlo conjunta y armónicamente. Así, el artículo 111, fracción VII, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al establecer como requisito para interponer el recurso de inconformidad que las pruebas ofrecidas estén relacionadas con los hechos planteados en él, no viola la citada garantía, pues si bien es cierto que no prevé todo el cúmulo de formalidades que hacen posible la garantía de audiencia, también lo es que ello se advierte de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 123, 124, 125 y 128 de la Ley indicada. Ello es así, en tanto disponen que los gobernados afectados por actos de autoridades administrativas pueden interponer el recurso de inconformidad dentro del término de quince días hábiles, ofrecer y desahogar toda clase de pruebas, presentar alegatos e intentar el juicio de nulidad contra la resolución que recaiga a dicho recurso; además, se obliga al superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto combatido a dictar resolución fundada y motivada al término de la audiencia de ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a su celebración, y se ordena que la autoridad que conozca del recurso debe prevenir al recurrente que incumpla con alguno de los requisitos legales para que subsane cualquier irregularidad.

Amparo directo en revisión 2147/2007. Jorge Octavio Razo Ramírez.  
13 de febrero de 2008. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza.  
Secretario: Roberto Ávila Ornelas.

Como se puede apreciar, además de la obligación del particular de presentar todos los elementos establecidos en la Ley para la tramitación y substanciación de su recurso de inconformidad, la obligación del superior jerárquico se

constríne a recibir, valorar, atender y resolver la solicitud del primero, en ese sentido el recurrente tiene el derecho de solicitar también la suspensión del acto mientras no se resuelva el recurso en razón de que la continuación de los efectos del mismo pueden deparar algún perjuicio al solicitante si no se detienen en ese momento, valoración que el mismo superior debe hacer y resolver de manera inmediata. En este sentido, y bajo el argumento de que el superior jerárquico tiene la obligación de atender dicha solicitud, existe la garantía para el gobernado para que en caso de existir silencio por parte del mismo se configure la afirmativa ficta, es decir, el silencio positivo, en favor del solicitante, resolviendo en sentido positivo, es decir, otorgándola.

A mayor abundamiento, la siguiente tesis expone lo siguiente:

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO OBTENIDA VÍA AFIRMATIVA FICTA AL INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SI DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN SE DESECHA Y TAL DECISIÓN SE IMPUGNA A TRAVÉS DE JUICIO CONTENCIOSO, LA MEDIDA CAUTELAR SURTIRÁ SUS EFECTOS HASTA EN TANTO LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD CONSTITUYA COSA JUZGADA.

El artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que la interposición ante la autoridad administrativa del recurso de revisión previsto en el artículo 83 del mismo ordenamiento, suspende la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando lo solicite el recurrente, sea procedente el medio de defensa, no se siga perjuicio al interés social, no se contravengan disposiciones de orden público ni se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable y, tratándose de multas, se garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación y, en su último párrafo señala que al interponerse ese medio de impugnación la autoridad debe acordar lo relativo a la solicitud de la medida cautelar, concediéndola o negándola, dentro de los cinco días siguientes a su interposición, ya que de lo contrario se entenderá otorgada vía afirmativa ficta. De ahí que tratándose de esta ficción legal, debe imperar la garantía de certeza jurídica para el gobernado en el sentido de que transcurrido el referido plazo sin que se haya emitido la resolución correspondiente, dicha medida cautelar ha operado en su favor, por

lo que en el supuesto de que el recurso de revisión sea desechado y que tal decisión unilateral sea impugnada a través de juicio contencioso administrativo, aquélla surtirá sus efectos hasta en tanto la determinación de la autoridad constituya cosa juzgada.

Amparo en revisión 456/2008. Teléfonos de México, S.A. de C.V. 17 de junio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

La garantía que salvaguarda la afirmativa ficta en el otorgamiento de la suspensión es, efectivamente, la certeza de que los derechos del gobernado no se verán violentados por la inactividad u omisión del superior jerárquico para resolver sobre la solicitud de la misma, al respecto se reitera que en realidad tal medida no debe estar contemplada como una suplencia para la omisión de la autoridad que tiene la obligación de resolver al respecto de acuerdo al derecho de petición, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino como un recurso más para el gobernado en caso de existir desinterés por parte de quien debe resolver. Razón por la cuál, es de suma importancia resolver respecto de la misma, y consiguientemente aplicarla, debido a que, bien se puede resolver ya sea por vía oficiosa, o bien por vía del silencio administrativo configurándose la afirmativa ficta, sin embargo, en el caso específico de la solicitud de la suspensión en el recurso de inconformidad, el artículo 114, es claro al establecer que en caso de existir el silencio administrativo, después de los cinco días hábiles, la suspensión se tendrá por otorgada, sin embargo, el mismo es omiso en cuanto a la manera de notificarse al interesado, para su debida aplicación, ya que en la práctica, difícilmente al otorgarse la suspensión, el superior jerárquico que resolvió directa o indirectamente de la medida cautelar, se apersonará en el domicilio del peticionario a notificarle que se resolvió favorablemente su solicitud de suspensión, el mismo artículo 114 y posteriores son omisos respecto a la forma en que el particular se dará por enterado de la respuesta a su solicitud de suspensión, por lo que considero necesario regular esta *laguna legal*.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede interpretar que la suspensión como un trámite que el particular inicia, debe ser resuelta y notificado al mismo con las formalidades que exige el ordenamiento que regula la notificación, lo anterior en función de que el artículo que establece la formalidad para el trámite de la suspensión es omiso al respecto, por consiguiente, se debería aplicar a regla general en cuanto a la notificación, es decir, de manera personal al particular.

### **3.1.1 CONSECUENCIAS Y REPERCUSIONES EN EL PARTICULAR**

En la actuación del Superior Jerárquico existen dos aspectos que es necesario aclarar, las consecuencias y las repercusiones de la afirmativa ficta en el particular, las primeras se dan por el resultado del silencio administrativo, es decir, una vez que la autoridad incurre en la falta de pronunciamiento por la petición del particular y este a su vez ejerce su derecho de solicitar la respuesta, cuyo procedimiento y resultado deben ajustarse a lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, necesariamente, el primer resultado es la *procedencia de la afirmativa ficta*, como a continuación lo establece la siguiente Tesis Jurisprudencial:

“AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.

El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo

de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.

Contradicción de tesis 18/98. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de septiembre de 1999. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu.

Tesis de jurisprudencia 113/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del tres de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.”

Al respecto, se aprecia que la procedencia de la afirmativa ficta depende única y exclusivamente de la omisión de la autoridad a responder a lo solicitado por el particular, lo que trae como consecuencia la configuración de la misma y la repercusión de la aplicabilidad de esta al caso en particular que haya solicitado el gobernado, lo que se relaciona con la eficacia de la figura sin que medie reconocimiento o autorización alguna del superior jerárquico o alguna otra instancia para la procedencia de la afirmativa ficta, como lo establece la siguiente Tesis Aislada:

“AFIRMATIVA FICTA. PARA SU PLENA EFICACIA FRENTE A LA AUTORIDAD QUE OMITIÓ DAR RESPUESTA EXPRESA A LA PETICIÓN, NO SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La citada certificación debe ser emitida por la autoridad a la que se eleva determinada petición a efecto de hacer constar, frente a terceros, que no fue atendida en tiempo y, por tal motivo, se entiende resuelta en sentido favorable. Dicha certificación no es necesaria para hacerla valer contra actos que vulneren la respuesta afirmativa ficta cuando provengan de la autoridad omisa, porque al no tener la calidad de tercero en relación con la solicitud, está en posibilidad de corroborar los hechos en sus propios archivos.

Amparo directo 1190/2013. Mexichem Soluciones Integrales, S.A. de C.V. (antes Amanco México, S.A. de C.V.). 19 de febrero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Ana Margarita Mejía García.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de mayo de 2014 a las 11:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”



La primera parte de la Tesis citada, es clara al describir el momento de la procedencia de la afirmativa ficta, en primer término debe existir el silencio por parte de la autoridad responsable de la resolución del acto administrativo. Por lo que el primer momento, es decir, el silencio administrativo es el antecedente para la procedencia de la figura mencionada, teniendo como consecuencia la misma procedencia, que en este caso es la aplicación de la afirmativa ficta, o en otros términos, la respuesta obligada por parte de la administración a través del superior jerárquico en sentido afirmativo. Es importante reiterar que es la misma Ley la que establece los tiempos y momentos de procedencia de la figura, ya que en caso de no existir pronunciamiento claro respecto de la figura afirmativa, la respuesta de la Administración será en sentido negativo. Lo que limita el campo de actuación de la Administración y garantiza el derecho de petición del particular a través del Superior Jerárquico de la misma autoridad responsable de emitir la resolución respecto del acto administrativo.

Por otro lado, las repercusiones se reflejan claramente en el resultado del momento administrativo en el que se encuentran tanto el particular, como la autoridad emisora y el Superior Jerárquico, en virtud de que la figura procede, se da por autorizada y la respuesta se da en sentido positivo para el particular, resultando que se vea favorecido tanto en su primera petición inherente al acto administrativo, como en la segunda como recurrente del mismo. Lo que repercute directamente en la autoridad responsable, ya que de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, dichas omisiones pueden ser causa de sanciones para la misma, como a continuación se establece:

“Artículo 90 Bis.- El órgano de control iniciará el procedimiento administrativo disciplinario contra:

I. El servidor público responsable de suscribir las resoluciones o acuerdos respectivos a las solicitudes de los interesados, incurra recurrentemente en omisión, motivando la intervención del órgano de control en la certificación de la afirmativa ficta;

II. El servidor público incurra frecuentemente en retrasos en el envío de los expedientes requeridos en los procedimientos de certificación de afirmativa ficta o se niegue a su envío.”

Si bien es cierto, que no existe un pronunciamiento claro respecto de la responsabilidad de la Autoridad Administrativa que incurra en omisión, también lo es, que esta debe recaer en la atención al momento de proceder a las solicitudes del particular y el buen funcionamiento interno apegado a la Ley ya mencionada.

En ese sentido, dichas repercusiones no solamente son para la autoridad, el carácter de la resolución emitida a través de la figura de la afirmativa ficta, es el de resolución positiva para el particular, y debe ser reconocida tanto por todas las autoridades, como por todas las personas, produciendo todos los efectos legales que marca la Ley, tal y como lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en el artículo 90 en su párrafo 12, que dice que la resolución de procedencia de afirmativa ficta producirá todos los efectos legales de la resolución favorable al procedimiento o trámite de que se trate; y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

### **3.2 PROPUESTA PARA REGULAR LA NOTIFICACIÓN DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Es necesario considerar la importancia de la afirmativa ficta en la solicitud de la suspensión del acto, ya que, como se ha comentado, la suspensión del acto recurrido es de suma importancia para el particular e incluso para la misma autoridad que emite el acto y el superior jerárquico que resuelve del recurso que el primero de estos recurre, en virtud de que para el gobernado, la omisión de la resolución respecto de la solicitud de suspensión del acto, vulnera en primera instancia su garantía de legalidad y petición consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en segundo término, puede causar un perjuicio en el patrimonio y derechos del mismo; para el segundo de estos, el

perjuicio consiste en la responsabilidad en que pudiera incurrir en caso de que la suspensión no se otorgara y en consecuencia el acto reclamado surtiera los efectos que el particular pretendía detener con la solicitud en mención; por lo que respecta al Superior jerárquico, compartiría la misma responsabilidad de forma indirecta por la omisión del otorgamiento de la suspensión, ya que al no pronunciarse respecto de la solicitud, la afirmativa ficta se configura y se tiene por otorgada.

En razón de lo anterior, es imperativo que en primer término, se garantice la correcta aplicación de la obtención de la suspensión del acto recurrido por medio del reconocimiento expreso del derecho de que goza el particular, en el artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que si bien es cierto, que se encuentra tácitamente implícito, también lo es, que la misma apertura impide que el particular pueda tener la certeza jurídica de que ese derecho se va a respetar una vez que se otorgue la multi mencionada suspensión. En el mismo sentido, se hace necesaria una verdadera consideración al derecho del gobernado de enterarse de lo que ocurre en su entorno relacionado con su solicitud, por lo que considero necesaria la regulación de la notificación de la afirmativa ficta en el otorgamiento de la suspensión del acto recurrido.

Apoyando lo anterior, y resultando aplicable de manera análoga lo establecido en el artículo 90 de la Ley en mención, dice:

“Artículo 90.- Ante el silencio de la autoridad competente para resolver el procedimiento administrativo correspondiente, procede la afirmativa ficta en los casos en los que expresamente lo establezcan las leyes aplicables y el manual.

I. Comparecerá personalmente o a través de su representante legal ante la Contraloría Interna de la autoridad en que se haya ingresado el trámite o se inició el procedimiento, o bien, ante la Contraloría General cuando no se cuente con órgano de control interno.

...

VII. El órgano de control notificará la resolución al interesado en términos de la presente ley...”

De lo que se desprende que en el recurso de inconformidad, el particular tiene el derecho de solicitar que, una vez transcurrido el tiempo que la autoridad tiene para resolver el recurso, se configure la afirmativa ficta, lógicamente en favor del mismo. Haciendo un análisis de la configuración de la afirmativa ficta en la solicitud de suspensión del acto dentro del recurso, se puede utilizar el mismo criterio para este supuesto, ya que, como se ha mencionado con anterioridad, el propio artículo 114 de la Ley en mención, no contempla ningún procedimiento a seguir una vez que solicita la suspensión y transcurren los cinco días hábiles para el pronunciamiento por parte del superior jerárquico, razón por la que se reitera la necesidad de normar o traer a dicha práctica *general* al ámbito *particular*, como lo es la solicitud de la suspensión del acto. Asimismo, el mismo precepto legal, establece que dicha resolución de la procedencia de la afirmativa ficta, surtirá los efectos legales de la resolución favorable para el gobernado. Por lo que la consideración en cuanto a que se contemple lo establecido por los preceptos legales invocados es viable en virtud de ser aplicable al caso e concreto.

### **3.3 ADICIÓN AL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

Resulta viable y dentro del marco legal establecido con anterioridad, considerar adicionar lo establecido en el artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al artículo 114 del mismo ordenamiento, por lo cual dicha adición debe estar dirigida a salvaguardar la certeza jurídica del gobernado de que su garantía de legalidad en el proceso no se vulnerará, lo anterior por que en el supuesto caso en que se configurara la afirmativa ficta, el mismo superior jerárquico, tendría la obligación de hacer saber al petitionario que su derecho esta a salvo, y que para que surta los efectos para los cuales

esta destinada la suspensión debe darse por enterado, solicitar se proceda a la conformación de dicha figura administrativa y así prevenir cualquier falla en el proceso en particular, por lo que se propone que la adición al artículo mencionado se realice en el segundo párrafo del artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, como a continuación se establece:

Dice:

ACTUAL	ADICIÓN
<p><b>Artículo 114.-</b> El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad.</p> <p>El superior jerárquico deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o la denegación de la misma, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión.</p>	<p><b>Artículo 114.-</b> El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad.</p> <p>El superior jerárquico deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o la denegación de la misma, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión, <b>en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 90 de este ordenamiento para que el interesado haga valer su derecho.</b></p>

De manera que, al aplicarse de manera análoga lo establecido en el artículo 90, se pueda seguir el mismo proceso para la configuración y reconocimiento de la figura administrativa en favor del gobernado y relacionada directamente con la suspensión del acto, lo que garantizaría el respeto irrestricto al derecho de petición, de certeza jurídica y legalidad del interesado.

### 3.3.1 BENEFICIOS

Indudablemente los beneficios de la configuración de la figura de la afirmativa ficta son inherentes al particular que solicita la procedencia ante el órgano correspondiente, ya que, en primera instancia, no se vulnera el derecho de petición que se consagra en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser debidamente escuchado, aunque que no un primer momento por la autoridad que emite el acto administrativo, si por el superior jerárquico que estudia el recurso en particular. De esto se advierte que existe un marco de respeto de la Administración pública para con el particular,

quien al principio y al final es el motivo primigenio de la misma administración en su proceder, y la causa de su existencia.

No se debe perder de vista que todos los Actos Administrativos deben estar destinados a contribuir con la calidad de vida del ciudadano, por lo que al existir uno que perjudique la esfera jurídica de un particular, necesariamente debe atenderse y resolverse, siempre y cuando las afectaciones para el gobernado *perjudicado* no sean contrarias a la moral o al derecho, lo anterior como única condición para poder recurrir o inconformarse ante la actuación de la Autoridad Administrativa.

Ahora bien, una vez que el particular se inconforma entra un *tercero en discordia*, en este caso, el Superior Jerárquico de la autoridad, para revisar y declarar si la actuación ha sido contraria a derecho o no, consecuentemente es ella misma quien resuelve. Como ya se ha visto el particular tiene el *beneficio* de solicitar una suspensión de los efectos del acto para que el mismo no le ocasione daños en su esfera jurídica y patrimonial, y suponiendo que la solicitud gire en torno a poder continuar con el desempeño u operación de algún sustento económico para el mismo, ésta deberá, a criterio del superior, emitirse en tiempo y forma, sin embargo, y suponiendo nuevamente que la misma solicitud de suspensión reúne todos los elementos de procedencia y el superior jerárquico hace caso omiso la figura de la afirmativa ficta sale a la luz, supliendo esa deficiencia u omisión del mismo superior y otorgando la suspensión al peticionario. Lo anterior, a manera de descripción, da un panorama muy amplio respecto al beneficio que obtiene el particular desde la emisión del acto administrativo, el cual en teoría debe ser en favor del mismo, y una vez que el particular ejerce su derecho de inconformarse, tiene la nueva oportunidad de solicitar que los efectos del acto no lo perjudiquen en tanto no se resuelva su solicitud. Es así, que tales beneficios son variados para el gobernado y una vez que perjudican al mismo, toman el carácter de resarcitorios en favor de él.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Es necesario conocer y hacer conocer los aspectos generales que componen el funcionamiento de la Administración Pública, en virtud de que la relación y el vínculo que se guarda con la misma es tan estrecha que se vuelve casi imperceptible para los particulares, razón por la cuál el actuar ante la sociedad por parte del gobernado se vuelve tan compleja como su desconocimiento relacionado con las obligaciones que la Ley le impone como parte integrante del Estado.

**SEGUNDA.-** La Administración Pública, como instancia ejecutora del gobierno, está obligada a escuchar y hacer escuchar el deseo del particular, a través de instrumentos que garanticen la legalidad, claridad y satisfacción de los mismos en favor de la sociedad, por ello, los mencionados instrumentos deben estar apegados a la Ley del procedimiento inherente a sus funciones, ya que sin la misma, las actuaciones que resultan de dichas medidas, se vuelven ociosas e inútiles, dichos actos toman el carácter de actos administrativos.

**TERCERA.-** La autoridad administrativa puede omitir pronunciarse al respecto de las solicitudes de los particulares de manera deliberada o inconscientemente, lo que repercute directamente en el particular, esto conlleva a un resultado obligado por parte de la autoridad responsable de resolver, resultado que se torna positivo, según se establece en la Ley y que a su vez favorece al particular que solicitó la atención de la autoridad.

**CUARTA.-** Los actos de la administración, para ser válidos, y legalmente aceptados deben reunir requisitos de forma y de fondo que la Ley les señala, es así, que un acto administrativo es en origen unilateral por la forma en que se emite pero bilateral por la obligación que tiene de no emitirlo conforme a un criterio limitado, sino por directrices encausadas a un beneficio social, y certeza jurídica, mismo que rebasa todo interés particular tanto de la autoridad como de

los sujetos que integran a la sociedad en su aspecto individual.

**QUINTA.-** El resultado de la actuación de la Administración depende de factores conjuntos que le den legalidad al acto, el cuál está condicionado al cumplimiento de la Ley por parte de la Autoridad, sin embargo, los mismos no están exentos de ser eliminados o extintos, modificados o suspendidos de acuerdo al curso que tome la solicitud del particular en vía de queja.

**SEXTA.-** Es necesario ampliar la figura de la respuesta positiva en todas las instancias del actuar administrativo, específicamente en la solicitud de la suspensión del acto administrativo, en virtud de ser la instancia que determina la división de perjuicio y beneficio para el particular en sus derechos y patrimonio en tanto no se resuelva la queja de origen por parte del particular.

**SÉPTIMA.-** La Suspensión contemplada en el artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal carece de materialización al no adecuarse completamente a la atención y notificación al particular ya que la figura se contempla pero en su procedencia carece de bases para ser aplicada, mismas que se pueden establecer al tomar en cuenta el proceso que marca el artículo 90 del mismo ordenamiento en mención, y de esta manera salvaguardar el derecho de Petición y Certeza jurídica del gobernado al hacerlo desde el origen de la configuración de la afirmativa ficta.

**OCTAVA.-** Se considera necesaria la inclusión de una figura que determine la forma y el momento procesal oportunos en caso de que se configure la afirmativa ficta en la solicitud de la suspensión del acto administrativo, en virtud de que el particular se entera desde un primer momento en el acuerdo que emite el superior jerárquico de lo que debe hacer en caso de que se configure la afirmativa ficta y en que momento debe ejercer su derecho ante la misma autoridad.



## Fuentes Consultadas

### Doctrinales

ARMENTA HERNÁNDEZ, Gonzálo, Tratado Teórico Práctico de los recursos Administrativos, Séptima edición, Editorial Porrúa, México 2005.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo, Tercera edición, Editorial Cardenas Velasco Editores s.a. de c.v. México 2007.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, 2009.

SÁNCHEZ PICHARDO Alberto C, Los medios de impugnación en materia administrativa, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México 2002.

### Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

### Fuentes Jurisprudenciales

Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, II.3o.A.189 A (10a.), ACTOS INTERADMINISTRATIVOS. VALORACIÓN Y DIFERENCIAS CON LOS DIVERSOS ACTOS QUE TRASCIENDEN AL EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AFECTAN DIRECTAMENTE LA ESFERA DE DERECHOS DE LOS PARTICULARES, DESDE LA PERSPECTIVA DE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XII, Julio de 2000, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Jurisprudencia, Página 613, AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU COMPETENCIA,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Octubre de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis Aislada, Página 1338, AFIRMATIVA FICTA. EL PLAZO PARA QUE OPERE NO SE INTERRUMPE POR EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EMITA UN

PRIMER REQUERIMIENTO DE DATOS O DOCUMENTOS AL PARTICULAR, PERO NO SE LO NOTIFIQUE PERSONALMENTE (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE HASTA EL 7 DE JUNIO DE 2006).

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Abril de 1998, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis Aislada, Página 720, AFIRMATIVA FICTA, CASO EN QUE PROCEDE.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Agosto de 2008, Primera Sala, Novena Época, Tesis Aislada, Página 53, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 111, FRACCIÓN VII, DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis Aislada, Página 1729, SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO OBTENIDA VÍA AFIRMATIVA FICTA AL INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SI DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN SE DESECHA Y TAL DECISIÓN SE IMPUGNA A TRAVÉS DE JUICIO CONTENCIOSO, LA MEDIDA CAUTELAR SURTIRÁ SUS EFECTOS HASTA EN TANTO LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD CONSTITUYA COSA JUZGADA.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Tesis Aislada, Página 1884, AFIRMATIVA FICTA. PARA SU PLENA EFICACIA FRENTE A LA AUTORIDAD QUE OMITIÓ DAR RESPUESTA EXPRESA A LA PETICIÓN, NO SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

### **Hemerografía**

CIENFUEGOS SALGADO David, Revista Lex, difusión y análisis, 3ª época, 2002.

### **Mesográficas**

Diccionario de la Real Academia Española, disponible en línea en: <http://dle.rae.es/?id=Yp0F2Mc> 29 de agosto de 2016. 12:38PM.

Diccionario de la Real Academia Española, disponible en línea en: <http://dle.rae.es/?id=UErw6id> 29 de agosto de 2016, 12:42 PM.

Diccionario de la Real Academia Española, disponible en línea en: <http://dle.rae.es/?id=VXlxWFW> 29 de agosto de 2016, 12:45 PM.