

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS  
SUPERIORES DE MONTERREY**

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA  
PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO**

**TÍTULO DEL PROYECTO: “EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA Y EL DERECHO DE PETICIÓN EN EL DERECHO COMPARADO”.**



**LIC. MAURICIO MANUEL CAMPOS GAY  
RIOS, CAMPOS Y ASOCIADOS, S.C.  
ABOGADOS**

**[mcampos@rioscampos.com](mailto:mcampos@rioscampos.com)**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA**

**MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL**

**ASESOR: DR. RAYMUNDO GIL RENDÓN.**

**NOVIEMBRE DE 2005**

## RESUMEN EJECUTIVO

La relación autoridades administrativas-particulares se ve seriamente afectada, al menos desde un punto de vista puramente constitucional y legal, cuando aquéllas no dan respuesta a las inquietudes de estos, pues además de vulnerarse el derecho de petición, se les deja en franca indefensión jurídica.

Si bien la excesiva carga de trabajo que enfrenta día con día la administración pública hace poco posible y a veces imposible la respuesta a los cuestionamientos o peticiones de los gobernados en un término breve, ello no puede resultar obstáculo para que dichas autoridades puedan válidamente abstraerse de resolver dichas peticiones en los términos que sugiere la propia ley fundamental del país, así como las correlativas de otros países.

Sin embargo, la realidad es otra. Es el caso que las autoridades administrativas no dan respuesta en muchos de los casos a las peticiones de los gobernados dejándolos en una total incertidumbre y dando al traste con los contenidos constitucionales de seguridad jurídica.

Es por ello que la ley secundaria ha creado diversas ficciones a través de las cuales el gobernado puede entender su petición como estimada o desestimada, según sea el caso, y que derivan de lo que la doctrina administrativa ha llamado el silencio administrativo.

En esta tesitura, es motivo de la presente investigación el análisis y precisión de la relación entre el derecho de petición y las figuras del silencio administrativo, el contenido doctrinal, legal y jurisprudencial de dichos conceptos, ello a la luz de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, nacional y extranjera, con el fin de servir de base para la mejor apreciación de los citados temas y de su correcta aplicación en la teoría y práctica del derecho administrativo nacional y extranjero.

## INTRODUCCIÓN

Dentro de la investigación y práctica que he tenido, me he dado cuenta que en un sinnúmero de ocasiones la administración pública, nacional y de otros países, recurre y se aprovecha de instituciones legales secundarias con el fin de evitar cumplir con instituciones jurídicas fundamentales.

Tal es el caso de la actualización de las figuras del llamado silencio administrativo, una vez que en un plazo prudente o un lapso de tiempo establecido por la ley, la autoridad administrativa no da contestación a las peticiones de los gobernados, dando al traste con el denominado derecho fundamental de petición.

El fenómeno antes mencionado se observa en la interacción entre gobernados y las distintas autoridades administrativas, ya que a raíz del ejercicio del derecho de petición por los primeros, dichas autoridades quedan constreñidas en virtud del artículo 8° de la Constitución Federal mexicana, y de las correlativas de los demás países, a contestar, entre otras cosas, por escrito, de manera congruente y en breve término.

Precisamente cuando las autoridades no otorgan la contestación de mérito en el término legal o en el “breve término”, es cuando figuras legales secundarias se actualizan, según en beneficio de los gobernados, generando ficciones jurídicas, a las que se les denomina, según el caso, afirmativa ficta o negativa ficta.

Huelga mencionar que dichas figuras, en manera alguna contienen la contestación que la autoridad estaba obligada a otorgar, sino que sólo aparentan dar una resolución afirmativa o negativa, sin mayor contenido, fundamento o motivo, quedando insatisfecho el derecho fundamental de petición.

En esta tesitura, resulta ser que el incumplimiento a la obligación de contestar en breve término de las autoridades se salva por los fantasmas legales encontrados en la legislación administrativa secundaria, produciendo con esto la limitación al alcance del derecho de petición establecido, como antes se apuntó en las legislaciones de diversos países del orbe.

Esta investigación se realizará analizando la doctrina, la ley y la jurisprudencia, nacional y extranjera, referente a la institución del derecho de petición, del silencio administrativo, de la afirmativa y negativa ficta.

Estos recursos materiales pueden ser encontrados en la biblioteca del ITESM campus Ciudad de México, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en las distintas páginas de internet, de los tribunales nacionales y extranjeros.

Esta investigación pretende dar respuesta de manera clara y concisa, a hipótesis como, ¿porqué una obligación a las autoridades de contestar por escrito las peticiones que les hagan los gobernados en breve término?, ¿qué es el silencio administrativo?, ¿qué son la afirmativa y la negativa fictas?, ¿qué implica el derecho de petición?, ¿cuál es la relación que guardan estas figuras?; lo anterior a fin de establecer y depurar conceptos teóricos, sobre lo que implican las figuras del silencio administrativo y lo que es el derecho de petición en el ámbito nacional y extranjero, para su mejor entendimiento y apreciación.

Asimismo, con esta investigación se pretende sentar y generar una doctrina más completa pero a la vez concisa, sobre los temas antes apuntados, a efecto de robustecer la doctrina administrativa, nacional y extranjera, a través del uso del método comparativo entre la doctrina, la ley y la jurisprudencia de diversos países.

Por último, se estima que la relevancia de esta investigación trascenderá no sólo al campo teórico, como antes se apuntó, sino al práctico, pues podrá servir de base para la mejor apreciación de los citados temas, tanto en el ámbito de la regulación del derecho de petición

y de su defensa y reconocimiento, como del análisis de la inactividad administrativa y sus efectos, en la actividad jurisdiccional nacional y extranjera.

## MARCO TEÓRICO

Siguiendo los oportunos comentarios del asesor de esta investigación, Dr. Raymundo Gil Rendón, el investigador recurrió al estudio, análisis y revisión de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia administrativa, más sobresaliente en el ámbito nacional y extranjero.

En el ámbito nacional se analizaron las posturas más destacadas sobre los temas, derecho de petición, silencio administrativo y las garantías de legalidad y seguridad jurídica, como lo son las asentadas por los tratadistas mexicanos, Ignacio Burgoa Orihuela, Miguel Acosta Romero, Jorge Fernández Ruiz, Héctor Fix-Zamudio y Gabino Fraga, posturas las cuales fueron recogidas en la mayoría de los casos a través de citas en el texto de la investigación.

Derivado del análisis antes citado, nos pudimos percatar que en realidad es pobre la bibliografía que sobre el tema existe en México, puesto que además de no existir casi bibliografía de los años recientes, esos autores y sus obras resultan libros de texto en muchas facultades de derecho del país desde el siglo pasado, quedando nuestro país rezagado respecto de estudios y obras realizadas por doctrinarios de otros países iberoamericanos y españoles.

Precisamente, a efecto de robustecer la investigación, se analizaron posturas, conceptos e ideas arrojadas por diversos doctrinarios extranjeros, que dicho sea de paso, han analizado más abundantemente los temas de derecho de petición y silencio administrativo, como lo son los connotados, Manuel María Diez, Miguel Marienhoff y Roberto Dromi, de Argentina; y los diversos, Rafael Entrena Cuesta, Francisco Rubio Llorente, Eduardo García de Enterría y Antonio Pérez Luño, de España.

Ahora bien, a fin de hacer la investigación más sólida y completa, el investigador analizó la legislación y jurisprudencia existente en México, en diversos países latinoamericanos y en España, y en la cual se abordan los temas de derecho de petición y las figuras del silencio administrativo, así como las garantías de audiencia y de legalidad.

En efecto, el investigador se dio a la tarea de analizar y comparar la legislación administrativa de países como México, Paraguay y Argentina, entre otros, así como la interpretación judicial de los tribunales de México y España, transcribiéndose la parte conducente de dichas leyes e interpretaciones en el cuerpo de la investigación a fin de hacerla más íntegro y explícita.

Por último, cabe indicar que este trabajo de investigación, una vez que ha tomado, estudiado y analizado las ideas de los mejores administrativistas y constitucionalistas mexicanos y extranjeros de habla hispana, que han abordado los temas antes relacionados, así como la legislación y la jurisprudencia de referencia, se estima como completo y con rigor técnico, teórico, metodológico y analítico, para servir de base en futuras investigaciones que sobre los temas de derecho de petición y silencio administrativo se realicen.

## MARCO METODOLÓGICO

El método que se pretende utilizar para efectos de esta investigación, es el método científico aplicado al estudio del derecho, con apoyo de los métodos, sistemático, inductivo, deductivo, histórico y comparado; con el fin de alcanzar, en cada caso, una aproximación más clara a la verdad que se pretende encontrar, así como la comprobación de las hipótesis citadas en la introducción de este trabajo.

Asimismo, bajo la recomendación y la asesoría del Dr. Gil Rendón, este trabajo se realizó mediante la aplicación de la hermenéutica jurídica, la revisión acuciosa de los términos jurídicos empleados, así como de la investigación no sólo en la biblioteca del ITESM campus Ciudad de México, sino en la de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de dicha casa de estudios.

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
MARCO TEÓRICO.....	6
MARCO METODOLÓGICO.....	8
I. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO. SUS ELEMENTOS.....	10
II. LOS EFECTOS DE LA MORA ADMINISTRATIVA.....	25
A. DESESTIMATORIO O NEGATIVO.....	25
B. ESTIMATORIO O AFIRMATIVO.....	31
III. EL DERECHO DE PETICIÓN.....	36
A. CONCEPTO.....	36
B. LA PETICIÓN COMO DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO.....	37
C. CLASES.....	43
D. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO.....	44
E. LA CONTESTACIÓN EXPRESA DE LA AUTORIDAD. EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN LAS RESOLUCIONES.....	48
F. EL BREVE TÉRMINO.....	53
IV. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	56
V. LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.....	61
CONCLUSIONES.....	67
BIBLIOGRAFÍA	

## I. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO. SUS ELEMENTOS.

Sabemos por nuestra arraigada tradición jurídica, que todo acto de la administración que pretenda afectar la esfera de las libertades públicas de los particulares, debe estar, además de debidamente fundado y motivado, plasmado en un documento por escrito, con el fin de otorgar certeza jurídica.

Por otro lado, sabemos, como corolario de lo anterior, que todo acto de respuesta a las sugerencias, preguntas o peticiones del particular, elevadas a la administración, debe ajustarse al criterio antes señalado.

Sin embargo, también nos demuestra la praxis legal, que la actuación de los gobernados frente al poder ejecutivo, ha rebasado los límites materiales y humanos con que este cuenta, para satisfacer todas y cada una de esas actuaciones de una manera congruente, exhaustiva y escrita.

No obstante, no debemos olvidar que muchas de las veces la propia administración, ya por así convenir a sus intereses, ya por el sólo afán de ahorrarse la tarea de estudiar mejor los asuntos o peticiones de su competencia, deja de resolver o contestar a los particulares y guarda silencio, un silencio administrativo; dejando en franca indefensión a los peticionarios, quienes no saben ni sabrán, tal vez por mucho tiempo, cuál es la respuesta concreta de sus pretensiones o los efectos de hecho y derecho de esa omisión.

Lo anterior, puede apreciarse fácilmente con un ejemplo que seguramente en la niñez nos sucedió a todos: No faltó la ocasión que nuestros propios amigos organizaban una excursión, fiesta, viaje, etc., en la cual necesariamente se tenía que hacer una petición de permiso a los padres para acudir a tal o cual acontecimiento. Asimismo, no faltó la ocasión en que una vez hecha la petición, nuestros padres sólo escuchaban pero no resolvían sobre la solicitud de manera inmediata, sino que sólo se manifestaban en el sentido de que lo iban a pensar y después nos resolverían. Por último, no dejó de suceder que nuestros padres no

contestaran a nuestra solicitud, aún transcurrido un largo periodo de tiempo, sin perjuicio de haberles hecho una serie de recordatorios, dejándonos con la eterna duda, de si el permiso iba o no ser concedido; es decir, quedando nosotros en franca incertidumbre.

Precisamente a esto es equiparable, al menos en un sentido vulgar, la figura del silencio de la administración y los efectos que de éste se desprenden.

En el Diccionario de la Lengua Española, se habla de que la voz silencio, proviene del latín *silentium*, y es definida, de forma general y en un sentido figurado, respectivamente, como:

- “1. Abstención de hablar.
2. Falta u omisión de algo por escrito”.<sup>1</sup>

No cabe duda de que si se adecuan estas ideas a la materia en estudio, fácilmente podemos colegir que el silencio administrativo no es otra cosa que la omisión de la administración de expresarse respecto a un asunto por escrito. A nuestro juicio esta puede ser la forma más coloquial de definir a la figura en cita.

Sin embargo, diversos tratadistas de muy diversos países se han ocupado de conceptualizar al silencio administrativo, restringiendo lo más posible su connotación, a fin de poder ser estudiada por la doctrina, la ley y la jurisprudencia de cada país, pudiéndose observar que sus apreciaciones en relación a la institución que ahora tratamos, son muy semejantes.

Así pues, el tratadista Gustavo Penagos, establece que “el silencio administrativo, como la misma expresión lo dice, es la abstención de pronunciarse ante las peticiones de los administrados”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Real Academia Española (2000), Tomo II, H-Z, Madrid, Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa Calpe, páginas 1879 y 1880.

<sup>2</sup> “Efectos Positivos y Negativos del Silencio Administrativo” (1994), Revista Nueva Época, Número 4, Julio-Septiembre, Facultad de Derecho de Santa Fé de Bogotá, Colombia, página 63.

Por su parte, el Doctor Virgilio Calvo Murillo, al pronunciarse sobre la figura administrativa en estudio, comenta que “...por exceso de trabajo en unos casos, desidia en otros y, cálculo en otros, la Administración Pública omite resolver en forma expresa en un plazo determinado, lo que hace parecer la morosidad y, en forma consiguiente la omisión de una obligación”<sup>3</sup>.

Con ideas similares, el maestro José Roldán Xopa, menciona que “el silencio administrativo es, fácticamente, la omisión de acción positiva de los titulares de los órganos competentes para responder ante la petición del particular”<sup>4</sup>.

Como se puede apreciar, aunque con palabras diferentes, los autores antes citados convergen en la característica de que el silencio administrativo es una abstención u omisión de contestar a una petición; sin embargo, sólo podemos advertir de esas ideas que son una viva exposición del concepto más vulgar o simplista de la institución.

Para el efecto de entender con mayor precisión a la también llamada mora administrativa, consideramos más completo y preciso el concepto que nos muestra el catedrático de la Universidad de Barcelona, Rafael Entrena Cuesta, cuando señala que, “...en un sentido riguroso sólo puede hablarse de silencio administrativo cuando el Ordenamiento Jurídico, ante la falta, dentro del plazo para ella establecido, de un pronunciamiento que la Administración tiene el deber de efectuar, presume –automáticamente o previa denuncia de la mora- la existencia de un acto –generalmente negativo y excepcionalmente positivo- como medio para salvaguardar los derechos e intereses de quienes formulan las peticiones, reclamaciones o recursos no resueltos, o en aras de la celeridad y eficacia administrativa”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> (1987), “El Silencio Positivo de la Administración Pública, Aspectos Doctrinales-Jurisprudenciales y Legales”, Revista de Ciencias Jurídicas, Número 58, Septiembre-Diciembre, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Colegio de Abogados, página 73.

<sup>4</sup> (1996), “Los Sonidos del Silencio...Administrativo”, Revista Lex, Difusión y Análisis, Número 14, Año II, Agosto, Editora Laguna, página 16.

<sup>5</sup> (1988), Curso de Derecho Administrativo, Volumen I/1, Madrid, Novena Edición, Editorial Tecnos, páginas 236 y 237.

Desde ese punto de vista podemos obtener una serie de elementos que sin duda servirán para entender con mayor precisión el concepto de la multireferida institución, los cuales son a saber:

1. Un ordenamiento jurídico.
2. Un órgano de la administración (pública).
3. Una petición, reclamación o recurso dirigido a ésta por el o los interesados.
4. La obligación de la autoridad de contestar la petición en un plazo determinado.
5. La falta de contestación de la autoridad.
6. Una presunción legal, automática o previa denuncia de la mora, de desestimación o estimación de la solicitud o petición.
7. La protección de los derechos fundamentales del peticionario.
8. El alcance, con la citada presunción legal, de la celeridad y eficacia administrativas.

En referencia al primero de los elementos, estamos de acuerdo que para que se actualice en la realidad jurídica el silencio administrativo, se requiere de un ordenamiento jurídico que se ocupe de contemplarlo como una hipótesis normativa, ya que de lo contrario, de nada serviría ocuparse de legalizar, interpretar o estudiar sus efectos, naturaleza o condiciones de materialización, puesto que el legislador, el juzgador o el estudioso del derecho, se entretendrían con algo que de ninguna manera pudiera acontecer o presentarse en el derecho positivo.

Robustece nuestra idea, el argumento del Letrado del Consejo de Estado Español, Ernesto García-Trevijano Garnica, cuando establece que “...el silencio produce efectos (estimatorios o desestimatorios) *ex lege*. Consecuencia lógica de este planteamiento es que la existencia misma del silencio administrativo exige su previsión por disposición expresa.

Sería incongruente mantener que los efectos del silencio derivan directamente del ordenamiento jurídico, cuando en éste no exista previsión alguna al respecto”<sup>6</sup>.

Así entonces, resulta de imperiosa necesidad que la figura del silencio administrativo esté contemplada en el derecho positivo, a través de una o varias normas jurídicas, con el fin de que sea susceptible de actualización en el campo de los hechos y el derecho.

Son diversas las formas en que el derecho de cada país se ocupa de establecer como supuesto jurídico al silencio administrativo.

Así, para el caso de México, podemos citar entre muchos ordenamientos administrativos el último párrafo del artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, que en su parte conducente establece:

**“La Comisión (Federal de Competencia) dictará resolución y la notificará en un término que no excederá de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso. El silencio de la Comisión significará que se ha confirmado el acto impugnado”.** (Énfasis agregado por el autor)

Por su parte, en la legislación española nos encontramos con la presencia del silencio en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, también llamada Ley 4/1999, cuando ordena en el apartado 1 de su artículo 43 que:

**“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo.”**  
(Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>6</sup> (1990), El Silencio Administrativo en el Derecho Español, España, Editorial Civitas, páginas 121 y 122.

En otro orden de ideas, la Ley de Acceso a la Información, comúnmente llamada Ley 104, que rige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, manda en sus artículos 7º y 8º, lo que a continuación se enuncia:

**Artículo. 7º. Toda solicitud de información requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles.** El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez (10) días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez (10) días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.

(Énfasis agregado por el autor)

**Artículo. 8º. Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en brindarla,** quedando habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.

(Énfasis agregado por el autor)

Como se puede observar en las legislaciones antes citadas, la incorporación de la institución del silencio en la norma legal es fundamental para que ésta pueda actualizarse en la realidad jurídica y pueda en tal o cual caso producir o alcanzar los efectos con ella deseados, pues de lo contrario, podría pensarse que en México, al no resolver la Comisión el recurso en el plazo señalado, el particular nunca sabría si es procedente o improcedente, fundado o infundado su medio de impugnación; en España, los procedimientos comenzados a instancia particular, sin resolución expresa, nunca le darían al gobernado afectado la legitimidad para entender por estimada o desestimada su solicitud y, por último, en Buenos Aires, todo peticionario de información, al que no le sea contestada su solicitud en el término previsto por la ley, jamás sabrá si se le negó o se le acordó de conformidad; lo anterior sin dejar de tomar en consideración, que en los tres casos anteriores, el particular tampoco sabrá si debe esperar más tiempo para ver contestada su petición, para dirigir otra nueva, o insistir en la satisfacción de la ya presentada ante la autoridad competente.

Así pues, debe entenderse como un elemento *sine qua non*, para la materialización del silencio administrativo en el derecho positivo, el que las leyes correspondientes, incorporen la figura como un supuesto normativo.

En referencia al segundo de los elementos prescritos, también se considera de fundamental importancia, que quien es omisa o silente en dictar tal o cual resolución o contestación a las solicitudes o peticiones del particular, debe ser una autoridad administrativa, es decir aquella que desenvuelve su actuación en el ámbito de la función administrativa que tiene a su cargo el Estado. De allí que a la figura se le denomine silencio administrativo y no, silencio jurisdiccional o legislativo, instituciones que sin duda alguna también se pueden presentar.

Precisamente, el carácter administrativo de la institución en estudio, atiende al órgano o sujeto de autoridad que tiene la obligación de responder y que se muestra rebelde en el desarrollo de una función administrativa, la cual siempre, según el criterio formal u orgánico, está atribuida al Poder Ejecutivo<sup>7</sup>; dicho en otras palabras, la autoridad silente debe formar parte del Poder Ejecutivo, para que se actualice el carácter administrativo de la institución en comento.

El tercero de los elementos que conforman al silencio administrativo, concierne a la petición o solicitud de los interesados, elemento que resulta ser a nuestro juicio, junto con el de la obligación de las autoridades de contestar en un plazo cierto, así como el del incumplimiento de la citada obligación, un elemento esencial para la configuración de aquella figura, ya que es evidente que sin petición, pregunta, requerimiento o solicitud a instancia de un particular dirigida a la administración pública, jamás existirá materia para la autoridad sobre qué dejar de pronunciarse, contestar o resolver.

En este orden de ideas, se requiere que el administrado ejerza su derecho de petición, del cual se hablará ampliamente más adelante, con el fin de manifestarse ante la autoridad

---

<sup>7</sup> (2000), Cfr. Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, México, Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa, página 29.

correspondiente y obtener una respuesta. En la mayoría de los casos, esas peticiones deberán ser realizadas por escrito, de manera pacífica y respetuosa, para que en su caso sean admitidas para su ulterior trámite.

Con ideas semejantes se ha pronunciado el Segundo Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Estado de Nuevo León cuando manifiesta que:

**“NEGATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE ES NECESARIO QUE EL GOBERNADO FORMULE, PREVIAMENTE, LA PETICIÓN CORRESPONDIENTE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Conforme al artículo 17, fracción XIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de los juicios que se promueven contra las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije o a falta de término, de cuarenta y cinco días. De lo expuesto se sigue que, para que se actualice la hipótesis legal en comento, se requiere de una solicitud del gobernado en la que se hubiere formulado o presentado ante las autoridades demandadas alguna petición, a fin de que resultaran obligadas a responderla, sobre todo si se tiene en cuenta que el artículo 46, párrafo tercero, del invocado ordenamiento legal, determina que cuando se trata de negativa ficta, el derecho a demandar nace al transcurrir cuarenta y cinco días después de que el particular presentó su petición, lo que revela que ante la ausencia de esa solicitud no pueda considerarse configurada la hipótesis legal para la procedencia de la negativa ficta”<sup>8</sup>.**

(Énfasis agregado por el autor)

Por razón de método, pasaremos ahora a estudiar lo concerniente a la obligación para las autoridades de dar respuesta en determinado plazo y su correspondiente incumplimiento, ya

---

<sup>8</sup> Novena Época, Segundo Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: IV.2o.A.T.40 A, página 823.

que ambas cuestiones guardan una relación inseparable para la configuración de la institución administrativa que nos ocupa.

Es innegable, que la falta de contestación de las autoridades a las peticiones que se les formulen por los particulares tiene, como se apuntó, especial trascendencia; sobre todo para que la ley supla, cuando se surta el silencio una vez expirado el plazo, la deficiencia de la autoridad rebelde y conteste por ésta de manera “fantasmal”, si hasta ahora podemos usar este calificativo.

Así pues, también resulta innegable que las autoridades deben ser compelidas, sin excepción, por ley alguna, para que emitan una respuesta al administrado que les ha elevado cierta solicitud, en plazo cierto.

De no estar las autoridades constreñidas a dictar contestación a una determinada solicitud proveniente del administrado en un plazo exacto, la propia ley que es creada para suplir la rebeldía de aquellas, no podría producir sus efectos, ya estimatorios, ya desestimatorios de la petición vertida, con lo cual ésta se volvería a todas luces ineficaz, resultando intrascendente su presencia en el sistema jurídico vigente y por lo mismo inexistente legalmente la figura de la mora de las autoridades administrativas.

Lo anterior es así, ya que al no prever ley alguna una limitación temporal para que la autoridad conteste, jamás se podría saber con precisión cuándo el particular pudiera estar legitimado para entender que han operado los efectos del silencio.

En el derecho positivo mexicano, el plazo en que debe cumplir la autoridad con su obligación de resolver, varía según la norma legal que contemple el concepto en análisis, de tal forma que lo encontramos en periodos menores a un mes o mayores a éste.

Así por ejemplo, el artículo 9º de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993, ordena en lo conducente:

**“Los permisos a que se refiere esta Ley se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en los términos que establezcan los reglamentos respectivos.**

**La resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo que no exceda de 30 días naturales, contado a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, salvo que por complejidad de la resolución sea necesario un plazo mayor, que no podrá exceder de 45 días naturales.** En los casos que señale el reglamento, **si transcurrido dicho plazo no se ha emitido la resolución respectiva, se entenderá como favorable”.**

(Énfasis agregado por el autor)

Por otra parte, el primer párrafo del artículo 131 del Código Fiscal de la Federación menciona en relación al plazo máximo en que deben resolver las autoridades fiscales el recurso de revocación ante ellas interpuesto, lo siguiente:

**“La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un plazo que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.”**

(Énfasis agregado por el autor)

De lo anterior podemos apreciar, que no se puede decir que en el derecho mexicano exista un plazo único para dar por presente la figura del silencio administrativo, sino que por el contrario, ésta se manifiesta a partir de la caducidad de cada uno de los plazos establecidos en las distintas leyes que la contemplan, ya que debido a la naturaleza, importancia y recarga de trabajo en las distintas dependencias de la administración pública, cada ley supone un plazo promedio en que los asuntos pueden ser debidamente desahogados.

Justamente por esta razón, de la que sin duda México echó mano e incorporó a su legislación administrativa, la propia Ley Española 4/1999, subsanó la vaguedad que había creado la antigua legislación 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, cuando señalaba que el plazo para dictar

resolución expresa resultaría de la tramitación del procedimiento que se aplicara en cada caso, cuestión la anterior que en la mayoría de las situaciones dejaba en franca incertidumbre a los administrados, quienes en ocasiones no tenían ni la menor idea de cuándo podría llegar esa anhelada resolución. Por el contrario, la ahora ley vigente señala expresamente que el plazo para dictar la referida resolución será el establecido por la norma reguladora del procedimiento en que se actúe.

En este orden de ideas, no hay duda que resulta más apropiado que la propia ley reguladora del procedimiento en que se participe sea la que se ocupe de establecer el plazo fatal para que la autoridad no entre en mora y se configure el silencio administrativo, máxime si la ley de cada procedimiento, en general, atiende o debe atender, a los requerimientos y circunstancias que se desenvuelven en el ámbito de la materia que pretende regir.

Luego entonces, no es posible establecer un plazo único para todos los procedimientos o actuaciones en que se vea inmerso el particular, ya que nos llevaría al absurdo de soportar en algunos casos, plazos exagerados para esperar la contestación de una simple petición, lo que de suyo podría generar una abierta trasgresión al principio de economía procesal o, en caso contrario, plazos mínimos para el desahogo de un largo procedimiento contencioso, lo que podría generar la sofocación de una oportuna y adecuada defensa. De lo que se está seguro es que la propia ley que rija a tal o cual materia y prevea a la institución de la mora administrativa, señalará un plazo prudente para que la petición dirigida a la autoridad pueda ser contestada.

No obstante lo anterior, para el efecto de subsanar un posible vacío de una ley especial para establecer un determinado plazo para resolver, se ha establecido por ciertas leyes, que tienen función supletoria, un plazo genérico, que casi siempre viene a ser el de tres meses.

Así lo dispone la primera parte del artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, cuando menciona que no podrá exceder de tres meses el tiempo para resolver, salvo que otras disposiciones, ya legales, ya administrativas, dispongan otro plazo.

Sin duda alguna, nos encontramos en un caso de plazo genérico, pero que como se dijo, sólo opera, de forma supletoria en las leyes especiales.

Con relación al séptimo de los elementos que se pueden deducir del concepto ofrecido por Entrena Cuesta, podemos afirmar que siempre que se presente el silencio de la autoridad, la propia ley que la contemple, de manera presuntiva o ficta, pasará a suplir la deficiencia y hará operar los efectos estimatorios o desestimatorios de la petición. Precisamente en esto consisten los efectos de la mora de la administración.

Como lo manifiesta el autor citado, la ley realiza una presunción automática o previa denuncia de la mora de desestimación o estimación de la petición, solicitud o recurso.

En efecto, existen dos clases de sistemas para determinar el tiempo en que debe tenerse por actualizado el silencio administrativo y éste comience a surtir efectos, con el fin de que el particular afectado pueda deducir sus derechos en la forma que lo considere.

El primero de ellos, denominado “instantáneo”, que como su nombre lo indica, hace operar los efectos del silencio una vez que la autoridad ha excedido el límite temporal para contestar a la solicitud y; el segundo, que se le ha denominado en la doctrina como “denuncia de la mora”, en la cual el administrado peticionario deberá esperar el cumplimiento del plazo para que se dicte resolución y, si ésta no se verifica, tendrá aquél que recordar o denunciar a la autoridad omisa la existencia de su solicitud para que se le resuelva, ejercitando con esto una “petición de certificación” de que la autoridad ha sido rebelde, con el fin de poder acreditar después el incumplimiento en que ésta ha incurrido. Transcurrido otro plazo diverso a partir de que se denunció el silencio, sin resolución expresa, se tendrá por operando el silencio administrativo, por producidos sus efectos y por legitimado al particular para intentar lo que a su derecho convenga.

Por ello se ha dicho que la denuncia de la mora no es sino, “...un recordatorio a la Administración de que está incumpliendo con su deber de resolver y un requerimiento para que ésta cumpla...”<sup>9</sup>.

En nuestro derecho, se ha adoptado en su mayoría, el primero de los sistemas citados, es decir, el instantáneo; sin embargo, con la propia Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que, como ya se dijo, es supletoria de diversas leyes administrativas especiales, se ha instaurado la denominada “petición de constancia”, figura semejante a la petición de certificación; pero que no incluye la llamada denuncia de la mora, pues no se da nuevo plazo a la autoridad para que pueda subsanar su silencio y pueda emitir resolución, con el fin de que el particular pueda acreditar que han operado los efectos de la institución en estudio y pueda en su caso, proceder conforme a sus intereses.

En efecto, menciona el artículo 17 de la ley adjetiva citada, en lo conducente:

**“...Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.”** (Énfasis agregado por el autor)

Es evidente que la ley mexicana, estableció una figura con la cual el particular puede, en subsecuente actuación, demostrar que se han configurado los efectos del silencio, pero que difiere a la denuncia de la mora, en la medida de que no otorga un nuevo plazo a la autoridad omisa para que conteste a la petición del particular.

Aunque pareciere que la intención del legislador fue buena al incorporar a la ley la llamada “petición de constancia”, debemos decir que al texto legislativo le faltó proveer de una sanción a aquél servidor público de la administración, que no otorgue en el plazo previsto la

---

<sup>9</sup> (1997), González Navarro, Francisco: Derecho Administrativo Español, El Acto y el Procedimiento Administrativos, España, Ediciones Universidad de Navarra, página 924.

citada constancia, ya que en la especie puede suceder que la autoridad rebelde no vuelva a contestar a la petición del interesado, dejándolo aún más en un estado de incertidumbre jurídica al actualizarse un nuevo caso de silencio administrativo.

A mayor abundamiento, como está configurado el precepto, tal parece que no es requisito *sine qua non*, que se expida la citada constancia para que operen los efectos del silencio, por lo cual no se entiende entonces, para qué sirve la presencia de esa petición de constancia en nuestro derecho positivo.

En otros países como Argentina, a diferencia del nuestro, se ha recurrido a la figura de la denuncia de la mora, con el fin de que el silencio de la autoridad cobre sus efectos y el particular pueda defenderse, en su caso, de la situación de incertidumbre.

De esta forma, el artículo 10 de la Ley 19.549, también llamada de Procedimientos Administrativos, dispone lo siguiente:

“El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de SESENTA días. **Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros TREINTA días sin producirse dicha resolución, se considerará que hay silencio de la Administración.**”

(Énfasis agregado por el autor)

En este país, la figura del “pronto despacho”, que se encuentra regulada en el dispositivo 28 de la ley procedimental antes mencionada, cobra especial trascendencia para los efectos del llamado “amparo por mora de la administración”, ya que el administrado en principio, hace una denuncia de la mora ante una autoridad judicial para que, de resultar procedente, ésta le requiera a la administrativa silente en determinado plazo, la causa por la cuál no resolvió. Evacuado el requerimiento o desatendido éste en el plazo otorgado, la autoridad judicial decidirá lo concerniente a la mora y, en su caso, ordenará a la autoridad rebelde que

resuelva o desahogue el trámite correspondiente en el plazo prudente según lo amerite la naturaleza del asunto.

Concluyendo podemos mencionar, sin temor a equivocarnos, que en nuestro sistema jurídico, la figura del enmudecimiento administrativo surte sus efectos de manera automática o instantánea, una vez transcurrido el plazo en que la autoridad debió contestar y se abstuvo de ello, cuestión la anterior que se deriva del análisis de diversas leyes administrativas.

A nuestro juicio, resulta ser más conveniente el proceso automático que el de denuncia de la mora, ya que en el primero basta hacer un conteo del número de días transcurridos entre la fecha en que legalmente se hizo la petición y aquél en que debió haber resuelto la autoridad para saber si se ha configurado la mora, lo que desde luego no representa mucho problema para los peticionarios afectados; mientras que en el segundo, el particular tiene que hacer una nueva petición o procedimiento ulterior con el fin de que pueda saber cuándo se van a configurar los efectos del enmudecimiento, lo que generará un nuevo periodo de espera para aquél, sin la certeza de que la autoridad vaya a contestar expresamente; en otras palabras, con la denuncia de la mora, el peticionario pierde más tiempo para defenderse y puede verse orillado a realizar ulteriores y engorrosos trámites administrativos.

Con relación a los últimos de los elementos del silencio administrativo que se puede obtener del concepto en estudio, estamos de acuerdo con el autor en que la figura del silencio administrativo es creada con el fin de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como para imprimirle celeridad y eficacia a la actuación administrativa, sin embargo, diferimos en cuanto a que al menos en nuestro sistema jurídico, tal parece que esto no se cumple y por el contrario, la presencia de la mora administrativa, representa una paradoja al limitar el alcance de varias garantías individuales entre las que destaca el derecho de petición, lo anterior sin dejar de tomar en consideración, que la misma figura ha servido a las autoridades para abstenerse de estudiar los asuntos materia de su competencia, dejando de resolver congruente y exhaustivamente, además de conseguir el retardo de la

administración y poner en franco estado de inseguridad jurídica al peticionario afectado, como se comprobará en ulteriores capítulos de este trabajo.

Así pues, dados los elementos del concepto jurídico en estudio conviene ahora pasar a analizar lo concerniente a los efectos que se presentan una vez que se actualiza el silencio de la administración.

## **II. LOS EFECTOS DE LA MORA ADMINISTRATIVA.**

### **A. DESESTIMATORIO O NEGATIVO.**

Como ya se apuntó, al configurarse el silencio de la autoridad, se surten de manera automática o previa denuncia de la mora, en algunos casos, los efectos del retardo de la administración.

Uno de esos efectos resulta ser aquel en el cual el particular, una vez que ha realizado su petición y se ha surtido la mora, debe entender como desestimada su petición o como contestada en sentido negativo o aversivo a sus pretensiones. A esta figura se le ha denominado generalmente en la doctrina con el nombre de “negativa ficta” o “silencio negativo”, misma que nació en la Ley francesa de 17 de junio de 1900, cuando disponía en su artículo tercero:

“En los negocios contenciosos que no pueden ser promovidos ante el Consejo de Estado más que bajo la forma de recurso contra una resolución administrativa, **transcurrido un término de más de cuatro meses sin que sea dictada ninguna resolución, las partes interesadas pueden considerar su demanda como negada** y podrán acudir ante el Consejo de Estado”<sup>10</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>10</sup> (1999), Recogido por Rueda Del Valle, Iván: La Negativa Ficta, México, Editorial Themis, página 1.

administración y poner en franco estado de inseguridad jurídica al peticionario afectado, como se comprobará en ulteriores capítulos de este trabajo.

Así pues, dados los elementos del concepto jurídico en estudio conviene ahora pasar a analizar lo concerniente a los efectos que se presentan una vez que se actualiza el silencio de la administración.

## **II. LOS EFECTOS DE LA MORA ADMINISTRATIVA.**

### **A. DESESTIMATORIO O NEGATIVO.**

Como ya se apuntó, al configurarse el silencio de la autoridad, se surten de manera automática o previa denuncia de la mora, en algunos casos, los efectos del retardo de la administración.

Uno de esos efectos resulta ser aquel en el cual el particular, una vez que ha realizado su petición y se ha surtido la mora, debe entender como desestimada su petición o como contestada en sentido negativo o aversivo a sus pretensiones. A esta figura se le ha denominado generalmente en la doctrina con el nombre de “negativa ficta” o “silencio negativo”, misma que nació en la Ley francesa de 17 de junio de 1900, cuando disponía en su artículo tercero:

“En los negocios contenciosos que no pueden ser promovidos ante el Consejo de Estado más que bajo la forma de recurso contra una resolución administrativa, **transcurrido un término de más de cuatro meses sin que sea dictada ninguna resolución, las partes interesadas pueden considerar su demanda como negada** y podrán acudir ante el Consejo de Estado”<sup>10</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>10</sup> (1999), Recogido por Rueda Del Valle, Iván: La Negativa Ficta, México, Editorial Themis, página 1.

Siguiendo estas ideas se pronuncia el maestro peruano, Julio Andrade, al hablar del silencio negativo cuando no existe resolución expresa pues dice que “...representa la denegación de la pretensión formulada por la persona ante un órgano de la administración pública y suple pues a la expresa resolución que debe recaer sobre la petición de la persona”<sup>11</sup>.

Por su parte, el tratadista español, García de Enterría, nos señala sobre la figura en comento que “pasado un cierto plazo sin que la Administración se pronuncie expresamente, la Ley presume que la pretensión del particular ha sido denegada, lo cual permite ha éste promover contra esa denegación presunta los correspondientes recursos jurisdiccionales”<sup>12</sup>.

Palabras más o palabras menos, tal parece que el efecto del retardo administrativo implica una presunta negación al particular de sus pretensiones.

Ahora bien, nos surge la pregunta de porqué razón la ley que convierte en supuesto de derecho al silencio, fictamente resuelve negar al particular su petición, debido a que, sin lugar a dudas, al particular le beneficiaría más que la misma ley resolviera, en todo caso, favorable a sus intereses.

Sin lugar a dudas, la respuesta a este planteamiento no puede ser otra que el interés que se encuentre inmerso en tal o cual situación, en otras palabras, el interés en juego.

Así, si el interés en juego es de naturaleza pública o primordial para la convivencia y el desarrollo colectivo, resultaría sumamente peligroso que a un particular que eleve una petición absurda a las autoridades con el fin de que pueda ejercer tal o cual derecho, prestar un servicio público u omitir una acción a la que está obligado y no se le conteste en determinado plazo; la ley le otorgue de forma supletoria o presunta una resolución

---

<sup>11</sup> Andrade Portugal, Julio Uriel: “Presencia Inconstitucional del Silencio Administrativo en la Legislación Nacional”, Revista del Foro del Colegio de Abogados de Lima, Año LXXXVI, Número 2, Junio-Diciembre de 1998, Perú, página 109.

<sup>12</sup> (1999), García de Enterría, Eduardo y Otro: Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Civitas Ediciones, páginas 498 y 499.

afirmativa, creándole en su esfera particular un cúmulo de derechos, tal vez, *contra legem* o contra la razón misma.

En este sentido, por ejemplo, sería inadmisibile, por razones obvias, que un particular pidiera a las autoridades competentes le otorguen todas las concesiones para prestar servicios públicos o que sea el administrador de todos los bienes de dominio público y transcurra el tiempo sin contestación, de forma tal que el particular tuviera el derecho de prestar todos esos servicios o administrar esos bienes a lo largo y ancho de la República Mexicana.

Sin duda alguna, la legislación española ha resuelto el planteamiento en comento, cuando establece en el apartado 2 del artículo 43 de la Ley 4/1999, que:

**“Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio”.** (Énfasis agregado por el autor)

Como es visible, la propia ley española se abocó a la tarea de poner “candados” a la estimación de las peticiones, recurriendo al efecto contrario, según se disponga en las leyes comunitarias europeas, según tuvieran como consecuencia la transferencia de derechos relativas al dominio público o al servicio público y, por último, en aquellos medios de impugnación contra actos o disposiciones.

No cabe duda que con la apreciación legal antes mencionada, se salvan diversos problemas jurídicos que pudieran surgir, tales como el conflicto entre normas de igual jerarquía, el traspaso de derechos originariamente públicos sin razón a manos de particulares, así como

la total sobreposición de los intereses del peticionario a los actos de la administración y a las diversas disposiciones.

De lo anterior podemos colegir, que el efecto estimatorio del silencio administrativo, debe apreciarse, tal vez, de manera más restrictiva en relación con el efecto negativo que de la mora se pudiere desprender, ya que como bien lo establece García-Trevijano Garnica, y se precisó anteriormente, “la desidia, despiste o acumulación de trabajo de la Administración legitimaría actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico, convirtiendo al silencio en un instrumento extremadamente peligroso para el interés público”<sup>13</sup>.

Por lo que hace a nuestro derecho, no existe en ninguna de las normas administrativas candado alguno para las actuaciones de los particulares frente a la administración en lo relativo al silencio de ésta, ya que nuestra tradición jurídica se asoma en su mayoría al efecto desestimatorio de las peticiones cuando se ha surtido la multireferida mora pública.

De hecho, sólo aquellas normas jurídicas que prevén que de considerarse estimada la petición ante el silencio de la autoridad, no se afectaría al interés público, establecen la afirmativa ficta; las cuales regularmente tocan lo referente a permisos, autorizaciones, licencias u otros aspectos que no guardan mucha trascendencia para terceros extraños o la misma administración, con lo cual se trata de evitar el problema del efecto contra la ley o contra la razón.

Volviendo a los efectos de la negativa ficta, podemos afirmar que la misma se establece con el fin de legitimar al peticionario, que se ha quedado sin respuesta, para interponer los recursos o medios de impugnación que procedan, de forma tal que pueda revertir la supletoria o presunta desestimación. De hecho, el único derecho que crea en la esfera jurídica del gobernado es de naturaleza procesal.

---

<sup>13</sup> Op. Cit., página 174.

Así lo expone, García de Enterría, cuando manifiesta que “el silencio negativo es solamente una *simple ficción legal de efectos estrictamente procesales, limitados, además, a abrir la vía de recurso*. Sustituye pues, al acto expreso, pero sólo a estos concretos fines y en beneficio del particular”<sup>14</sup>.

Sin embargo, cabe aclarar, que aún y cuando la ley secundaria contempla al enmudecimiento administrativo y sus efectos, no puede establecerse que la autoridad ha quedado salvada de resolver, al menos en el caso mexicano, ya que para ésta siempre queda expedita la obligación de contestar, en términos de lo dispuesto por el artículo 8º constitucional mexicano, del cual se hablará en posterior apartado.

Regularmente cada ley en lo particular, establece el plazo que deberá expirar para que el afectado entienda su requerimiento como contestado en sentido negativo; así como los mecanismos para que el particular pueda revertir los efectos de la negativa de hecho, siendo éstos, meros recursos de impugnación o juicios completos.

Así por ejemplo, la Ley del Mercado de Valores de Paraguay, número 1.284, establece en el artículo 215, al tratar el tema del recurso de reconsideración que:

**“La Comisión dispondrá de cinco días para resolver el recurso de reconsideración, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, se entenderá que rechaza el recurso para los efectos del párrafo siguiente.**

**La interposición del recurso de reconsideración suspenderá el plazo para recurrir ante el Tribunal de Cuentas”.** (Énfasis agregado por el autor)

Por otra parte, en Colombia, la Ley 200, relativa la Código Disciplinario Único, ordena a la letra, en su artículo 109, lo siguiente:

“Se establece el grado jurisdiccional de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

---

<sup>14</sup> Op. Cit., página 499.

**Si transcurridos seis (6) meses de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia quedará en firme el fallo materia de la consulta** y el funcionario moroso será investigado disciplinariamente”.

Por último, cabe señalar lo dispuesto por el artículo 159 bis 5, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, cuando destaca que:

**“La autoridad ambiental deberá responder por escrito a las solicitudes de información ambiental en un plazo no mayor a veinte días** a partir de la recepción de la petición respectiva. En caso de que la autoridad conteste negativamente a su solicitud, deberá señalar las razones que motivaron su determinación.

**Si transcurrido el plazo establecido en el párrafo anterior la autoridad ambiental no emite su respuesta por escrito, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente.**

...

**Los afectados por los actos de la Secretaría regulados en este capítulo, podrán ser impugnados mediante la interposición del recurso de revisión,** de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

(Énfasis agregado por el autor)

Como es evidente, la figura de la negativa ficta sólo genera el derecho procesal para el peticionario de accionar las vías de defensa conducentes para efecto de revertir la presunta desestimación, una vez que ha expirado el plazo para que obtenga contestación expresa, de tal suerte que nunca genera derechos sustantivos en la esfera del gobernado.

## B. ESTIMATORIO O AFIRMATIVO.

En relación al efecto estimatorio del silencio administrativo, consideramos que guardan especial trascendencia las ideas de García de Enterría, cuando menciona que, “es simplemente una técnica material de intervención policial o de tutela, que viene a hacer más suave la exigencia de obtener para una determinada actividad una autorización o aprobación administrativa. En rigor, el silencio positivo sustituye esta técnica de la autorización o aprobación por la de un veto susceptible de ejercitarse durante un plazo limitado, pasado el cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado”<sup>15</sup>.

De las anteriores consideraciones podemos establecer que la denominada “afirmativa ficta”, no es más que la estimación supletoria o presunta que la ley otorga a una petición del particular, cuando no existe resolución expresa en un plazo determinado.

En las ideas del citado autor español, el silencio positivo viene a ser un remedio para la exigencia de que autorizaciones, permisos o licencias sean otorgadas por escrito, a través de actos administrativos ciertos y formales, ya que con el efecto estimatorio de la ley, la administración sólo ocupa un papel pasivo para que, con el simple paso del tiempo, al peticionario se le conceda la autorización de ejercer ciertos derechos.

Sin embargo, la positiva ficta, sólo podrá existir en aquellas materias en que no se afectara al interés público, a la jerarquía de las leyes o a la razón, como se dijo en el apartado anterior.

De igual forma lo menciona Garrido Falla, cuando establece que “cualquier petición, incluso la más absurda de un particular, puede convertirse en un título jurídico a su favor por el solo hecho de que un plazo ha transcurrido”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Op. Cit., página 504.

<sup>16</sup> Recogido por Fernández Pastrana, José María en “Reivindicación del Silencio Positivo: Reflexiones para su Recuperación en el Ámbito de las Autorizaciones Administrativas”, Revista de Administración Pública, Número 127, Enero-Abril de 1992, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, página 109.

Aunque pareciere que la figura en estudio pudiera tener mayor trascendencia respecto a peticiones del administrado con el propósito de que la autoridad realice o ejecute materialmente diversos actos, dándole mayores beneficios y seguridad a los peticionarios, resulta ser que para el caso de actos materiales de acción o ejecución, el silencio positivo no resuelve nada.

Lo anterior es así, ya que aún y cuando se tuviere una estimación ficta de la pretensión y la autoridad fuera omisa de cumplir con el sentido de la ficción legal, nos llegaríamos a cuestionar, como lo hace Garrido Falla, “¿cómo obligar a la Administración a que ejecute dicho acto administrativo tácito?”<sup>17</sup>, lo cual ha todas luces nos llevaría a ulteriores y complicados procedimientos, que sin duda alguna nos tomarán un largo periodo de tiempo, haciéndose nugatorio el efecto que se busca con el silencio administrativo.

Así pues, el efecto estimatorio de la mora pública, sólo puede existir en muy determinados casos, donde realmente alcanzará los fines que se propone.

Según la doctrina jurídica, la afirmativa de hecho, a diferencia de la negativa, sí constituye un acto administrativo, ya que en todo caso, el efecto estimatorio del enmudecimiento, tendrá como propósito generar derechos en la esfera jurídica del particular; es decir, tendrán el mismo contenido, tanto el acto expreso de la administración, como la ficción legal.

De allí que sea recomendable para el legislador, que previo a la incorporación del silencio positivo a una norma legal, realice un estudio de los efectos que pudiere ocasionar en lo futuro, máxime si con ésta figura se crean derechos y correspondientes obligaciones en los ciudadanos peticionarios.

---

<sup>17</sup> Ídem.

En el derecho mexicano, la afirmativa ficta no ha encontrado una buena recepción, ya que la regla general es que a toda pasividad de la administración ante las peticiones de los particulares se entienda contestando en sentido negativo.

De hecho, el efecto estimatorio en comento sólo opera en aquellos casos donde la autoridad que debe resolver sólo tiene una función supervisora o revisora de ciertos requisitos o elementos que debe cumplir el administrado para alcanzar el permiso o autorización de ejercer un derecho, ya que la formación del contenido del acto en nada depende de la voluntad de la autoridad silente, pues ésta sólo supervisa que los requisitos exigidos por la ley sean cumplidos por aquél, de tal suerte que en caso de que el particular ejerza indebidamente ese derecho, le pueda ser revocado o prohibido mediante acto administrativo posterior.

Con similares ideas se ha manifestado el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito cuando ordena:

**“SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA. SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACION EN EL REGIMEN JURIDICO MEXICANO. “...La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como estos cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico...En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales...A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo el contrato) se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función conformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este**

**supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a derecho. Así, la labor del Órgano Público se traduce simplemente en una prohibición (veto) que impide el acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal”<sup>18</sup>**

(Énfasis agregado por el autor)

Conviene ahora hacer un señalamiento expreso de algunas disposiciones administrativas que contemplan el efecto estimatorio del silencio administrativo:

Para el caso de México, el artículo 37 de la Ley de Navegación, establece el efecto afirmativo de la mora pública cuando dice:

“Los permisos materia de esta ley se otorgarán a todas aquellas personas que cumplan con los requisitos de esta ley y su reglamento, pero en todo caso **la resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo que no exceda de cuarenta y cinco días naturales, contados a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, salvo que por las características especiales de lo solicitado, la resolución requiera de un plazo mayor, que no podrá exceder de noventa días naturales.**

**Transcurrido este último plazo sin que hubiere recaído resolución sobre la solicitud de que se trate, se entenderá otorgado el permiso correspondiente.”**

(Énfasis agregado por el autor)

Por otra parte, el diverso dispositivo 14 de la Ley de Inversión Extranjera, en términos similares manda que:

“La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre los permisos a que se refiere este capítulo, considerando el beneficio económico y social que la realización de estas operaciones implique para la Nación.

---

<sup>18</sup> Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988, Tesis Aislada, página 676.

**Toda solicitud de permiso deberá ser resuelta por la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su presentación ante la unidad administrativa central competente, o dentro de los treinta días hábiles siguientes, si se presenta en las delegaciones estatales de dicha dependencia. Concluidos dichos plazos sin que se emita resolución, se entenderá aprobada la solicitud respectiva**". (Énfasis agregado por el autor)

A su vez, en Colombia, el artículo primero de la Ley 9 de 11 de enero de 1989, en materia de planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, señala en su parte conducente que:

“El funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales, institucionales, administrativos y de servicios requerirá de licencia de uso y funcionamiento expedido por las mismas.

**Las entidades enumeradas en el inciso anterior tendrán un término máximo de noventa (90) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de otorgamiento de las licencias de urbanización y construcción y de **cuarenta y cinco (45) días para las licencias de uso y funcionamiento, contados desde la fecha de la solicitud. Vencidos los plazos anteriores sin que la autoridad se hubiere pronunciado, las solicitudes de licencias se entenderán aprobadas en los términos solicitados pero en ningún caso en contravención a las normas que regulen la actividad****". (Énfasis agregado por el autor)

Como es evidente en las legislaciones citadas, la autoridad administrativa únicamente ejerce funciones de policía, tutela o supervisión de los requisitos o actuaciones que deben cumplir los peticionarios para poder ejercer los derechos que pretenden, razón por la cual el legislador, optó por establecer la afirmativa ficta para el caso de que la autoridad no conteste en el plazo señalado y así, el requirente tenga la oportunidad de comenzar a hacer uso de ese derecho en principio restringido o limitado, que en caso de ser utilizado de manera indebida por el administrado, podrá ser prohibido su ejercicio por acto administrativo posterior.

### III. EL DERECHO DE PETICIÓN.

Cobra especial importancia, para el estudio que nos ocupa, lo relativo al ejercicio del derecho de petición, como presupuesto para que la autoridad administrativa sea excitada a resolver en un periodo de tiempo determinado, así como la inexcusable incorporación de este derecho al régimen de las libertades públicas de los gobernados consagradas en la distintas Cartas Magnas.

#### A. CONCEPTO.

Antes de examinar lo referente al derecho de petición como facultad subjetiva pública de los particulares frente a la administración, debemos en principio conocer, el alcance semántico de lo que debe entenderse por la voz “petición”.

Así, el Diccionario de la Lengua Española, establece que la voz petición proviene del latín *petitio*, *-onis* y que en sentido figurado significa:

1. “Acción de pedir.
2. Cláusula u oración con que se pide.
3. Escrito en que se hace una petición”<sup>19</sup>.

Por su parte, para la Enciclopedia Jurídica Dalloz, la voz *pétition*, traducción francesa de la voz castellana petición, significa lo siguiente:

“1. *La pétition est une réclamation ou une suggestion formulée par écrit et adressée aux pouvoirs publics par un ou plusieurs particuliers*”<sup>20</sup>.

Sin duda alguna, de las consideraciones antes descritas podemos afirmar que la petición, es un pedimento, reclamación o sugerencia formulada por escrito dirigida a los poderes públicos, realizada por una o más personas.

---

<sup>19</sup> (2000), Real Academia Española, Tomo II, H-Z, Madrid, Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa Calpe, página 1589.

<sup>20</sup> Prélôt, Marcel en Encyclopédie Juridique Dalloz, Entrada: Pétition, Francia, página 523.

Sobra decir que el anterior concepto puede ser acotado únicamente a aquellos pedimentos, reclamaciones o sugerencias por escrito dirigidos a la administración pública, entabladas por uno o más administrados. Precisamente este será a nuestro juicio, el concepto de la voz “petición” más atinente a nuestro campo de estudio.

## **B. LA PETICIÓN COMO DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO.**

Según se ha apreciado en el constitucionalismo moderno, un Estado de Derecho encuentra su justificación en el reconocimiento y respeto a los derechos fundamentales, libertades públicas o garantías individuales de los gobernados frente a los poderes públicos, con el fin de que aquellos, más que tratar de asegurar que se limite al máximo a éste, sean verdaderas guías de actuación o dirección de las acciones de esos poderes, de tal manera que se pueda lograr, en general, el bien común que persigue el Estado, con base en una sociedad democrática a partir de un sistema de normas a la que aquélla condiciona su obediencia y le presta consentimiento, donde en la cúspide se encuentra la Constitución.

Como bien lo establece el tratadista español, Pérez Luño, “los derechos fundamentales se presentan en la normativa constitucional como un conjunto de valores objetivos básicos y, al propio tiempo, como el marco de protección de las situaciones jurídicas subjetivas”<sup>21</sup>.

También se corrobora lo anterior, con la sentencia del Tribunal Constitucional Español 3/1981, F.J. 1º, que en su parte conducente establece: “...los derechos fundamentales son derechos subjetivos...Pero al propio tiempo son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como un marco de convivencia humana, justa y pacífica plasmada históricamente en el Estado de Derecho...”<sup>22</sup>.

Ahora bien, partiendo de la base de que para alcanzar un Estado de Derecho deben reconocerse y respetarse las garantías del gobernado, conviene precisar que no basta con

---

<sup>21</sup> (1998), Pérez Luño, Antonio E.: Los Derechos Fundamentales, España, Séptima Edición, Editorial Tecnos, página 20.

<sup>22</sup> (1995), Recogida por Rubio Llorente, Francisco en: Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales, (Doctrina Jurisprudencial), Barcelona, Editorial Ariel, página 3.

que los derechos estén felizmente mencionados en una Carta Fundamental, sino que deben establecerse ciertos mecanismos o procedimientos de tal forma que el particular tenga un debido acceso a ellos y, en su caso los pueda exigir de los sujetos pasivos.

Así pues, y para el caso que ahora nos atañe, es necesario que el derecho de petición de los gobernados esté plenamente reconocido por la norma fundamental de un Estado o de un tratado en el plano internacional y que ésta prevea los mecanismos, ya de manera directa, ya a través de disposiciones reglamentarias, para que aquellos puedan, sin restricción alguna, acceder al citado derecho.

Lo anterior puede verse plenamente satisfecho, por el dispositivo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando señala, en su primer párrafo, que:

**“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”.**  
(Énfasis agregado por el autor)

De hecho, así se han expresado diversas constituciones de otros países cuando manifiestan:

Artículo 14 de la Constitución Argentina: **“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio;** a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; **de peticionar a las autoridades;** de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”<sup>23</sup>.  
(Énfasis agregado por el autor)

Artículo 17 de la Constitución Alemana: **“Toda persona tiene el derecho de presentar individual o colectivamente, por escrito, peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y a los órganos de representación del pueblo”**<sup>24</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>23</sup> Compact Disc: Manual de Derechos Humanos, “Derecho de Libertad de Petición en Argentina”, México, 2001, UNESCO.

<sup>24</sup> (1997), Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (Spanisch), traducida por Ernesto Garzón Valdés y Otros, Alemania, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, página 50.

Artículo 29 de la Constitución Española: “1. **Todos los españoles tendrán derecho de petición individual y colectiva, por escrito**, en la forma y con los efectos que determine la ley”<sup>25</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

Más aún, dicho derecho de petición, a pesar de no haber sido establecido, ni en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 10 de diciembre de 1948, ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, también llamado, “Pacto de San José”, ni en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades, de 4 de noviembre de 1950, sí aparece establecido y reconocido en el artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, así como entre otros, en el artículo 21 del Tratado de Ámsterdam de 1997.

En efecto, el artículo XXIV de la Declaración Americana en consulta ordena a la letra:

**Artículo XXIV: Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.**<sup>26</sup> (Énfasis agregado por el autor)

En otro orden de ideas, el artículo 21 del Tratado de Ámsterdam, reza de la forma siguiente:

**Artículo 21. Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194.  
**Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo** instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 195.  
**Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo** o en el artículo 7 en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua.<sup>27</sup>  
(Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>25</sup> Recogida por Rubio Llorente, Francisco en: Op. Cit., página 502.

<sup>26</sup> [www.oas.org/juridico/spanish](http://www.oas.org/juridico/spanish)

<sup>27</sup> [www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/treaties\\_founding.htm](http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/treaties_founding.htm)

Por su parte, de la transcripción de Ley Fundamental mexicana, se desprende por un lado, el reconocimiento expreso al derecho de petición ejercido ante todas las autoridades del país, y por otro, aunque de manera muy ambigua, el mecanismo para que el gobernado pueda acceder al referido derecho, esto es, a través de la realización de una petición escrita realizada en términos pacíficos y respetuosos para quien vaya dirigido.

Desde luego, y como se ha defendido ampliamente por la doctrina constitucional, todo derecho del gobernado que sea realmente ejercitable, tiene como correlativo una obligación de la autoridad pública ante quien se endereza.

En nuestro derecho positivo, el propio artículo octavo de la Carta Magna se encarga de establecer la obligación en comento, cuando menciona en su segundo párrafo:

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

(Énfasis agregado por el autor)

Entendido que ha sido que nuestra Norma Suprema, reconoce y otorga el mecanismo para acceder a la petición ante las personas públicas, conviene ahora precisar lo que la doctrina y la jurisprudencia entienden por “derecho de petición”, con el fin de saber si los conceptos, legal, doctrinal y jurisprudencial, son incluyentes entre sí o si por el contrario se partan entre sí.

En esta tesitura, la Enciclopedia Jurídica Omeba, nos menciona que por “Derecho de Petición” debe entenderse “...el reconocimiento de las facultades de todos los habitantes de un país para dirigirse a las autoridades públicas a fin de reclamar u observar alguna cosa incumbente a ésta última. Constituye, junto a los derechos de reunión e imprenta, los medios de los que se vale el pueblo para controlar y orientar la conducta de los gobiernos. Las peticiones pueden ser dirigidas a los representantes de los tres poderes, Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, o a cualquier otra autoridad creada por las leyes reglamentarias, pudiendo ser las mismas individuales o colectivas”<sup>28</sup>.

En este concepto se hace especial hincapié en el reconocimiento de los derechos de los habitantes, así como de que éstos derechos sirven para orientar la acción del gobierno. Lo anterior no puede pasarse por alto, ya que a través de los derechos fundamentales, como lo es el de petición, se busca, por un lado, que se limite al poder público y, por otro, que ese conjunto de derechos sirvan como guía o directriz de la actuación gubernamental, claro está con el reconocimiento expreso y a través de los mecanismo que la propia Ley establece.

El derecho de petición forma parte de una serie de derechos imprescriptibles (expresión, imprenta, sufragio, etc.) que garantizan y legitiman un Estado de Derecho democrático, ya que implican un grado mayor o menor de participación directa o indirecta de la sociedad en los asuntos públicos o del gobierno.

Robespierre, con gran exactitud y solemnidad lo dijo: “*le droit de pétition est le droit imprescriptible de tout homme en société...C’est le droit imprescriptible de tout être intelligent et sensible*”<sup>29</sup>.

Así pues, la petición viene a formar un puente de información entre la sociedad (los particulares) y el gobierno, que se crea con el fin de orientar y retroalimentar la tarea de éste último, a través de las solicitudes, sugerencias o requerimientos del particular y las respuestas escritas de las autoridades a quienes se dirigen, en cumplimiento a la obligación positiva que les impone el derecho en comento.

De hecho, considera el autor mexicano, Eduardo Andrade Sánchez, al hablar sobre el artículo 8º constitucional, que “en realidad, lo que se garantiza en este precepto es el derecho a recibir una respuesta de parte de la autoridad a la que se ha dirigido la petición. De ello se desprende que en este caso nos encontramos, no ante una abstención por parte

---

<sup>28</sup> (1957), Tomo VII, Dere-Dere, Voz: Derecho de Petición, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, página 110.

<sup>29</sup> Recogido por Dubourg-Lavroff, Sonia en “Le Droit de Pétition en France”, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l’Étranger, Número 6, Año 1992, L.G.D.J., página 1740.

del Estado, que caracteriza a gran parte de los derechos subjetivos públicos, sino frente a una obligación positiva que las autoridades deben cumplir”<sup>30</sup>.

En esta guisa, podemos darnos cuenta, que en términos generales la doctrina y la legislación, están de acuerdo en que el derecho de petición implica que un particular se dirija a las autoridades públicas para reclamar, pedir u observar alguna cuestión de su importancia.

De cualquier forma, no debe olvidarse, que en relación al derecho ejercido por el peticionario existe una obligación de parte de las autoridades para contestar de manera expresa, e invariablemente, en breve término, es decir, una obligación de hacer.

Con ideas similares se ha manifestado nuestro más alto tribunal cuando ordena:

**“PETICION, DERECHO DE.** Aunque la garantía constitucional de petición sea tal que no libre a los particulares de las exigencias de la legislación secundaria en cada caso, la verdad es que ocurre también que a pesar de ello **las autoridades, conforme al artículo 8o. constitucional estén siempre obligadas a respetar el derecho de petición cuando el mismo se ejercite por escrito, de modo pacífico y respetuoso, y que por obra de esa garantía a toda petición del particular debe recaer acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido el escrito de solicitud, acuerdo que deberá ser congruente con lo pedido y debiendo la respectiva autoridad hacer conocer ese acuerdo en breve término al peticionario.** Con la circunstancia de que si por demora suya, la responsable se viere obligada a dictar su acuerdo respectivo con mayor premura, ello no es obstáculo para que se cumpla con la repetida garantía”<sup>31</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

Resulta evidente que los tres criterios antes descritos, convergen en el punto de que el derecho de petición contiene una obligación de las autoridades de contestar por escrito a

---

<sup>30</sup> (1997), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Artículo 8º, México, Tomo I, Décima Edición, Editorial Porrúa, página 80.

<sup>31</sup> Sexta Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, LXXXIV, página 49.

todas las peticiones de los particulares, sin embargo, la doctrina resulta ser la fuente más rica en cuanto al contenido del derecho de petición, ya que lo eleva a la categoría de derecho fundamental base del Estado de Derecho, en cuanto implica una alternativa de participación directa o indirecta de las personas en los asuntos del país. De cualquier forma, no debe pasarse por alto el criterio judicial antes mencionado, ya que aunque éste reproduce las partes del artículo 8º constitucional mexicano, incorpora de manera atinada la figura de la “congruencia” que debe existir en todas las contestaciones de la autoridad, de la cual se hablará más adelante.

### **C. CLASES.**

El derecho de petición, tal y como está consagrado en nuestro derecho positivo, puede ser dividido en dos clases principales: 1) por la materia contenido de la petición; que se divide en, petición en cualquier materia y, por exclusión, petición en materia política y; 2) por el particular que la realiza; que se divide en, petición por cualquier persona y, petición por ciudadano.

La primer clasificación deriva de que la propia Carta Magna, no señala expresamente sobre qué materias puede ejercerse el derecho de petición, sin embargo, es de explorado derecho, que la petición puede versar sobre cualquier materia, cultural, económica, social, administrativa, etc., máxime si tomamos en cuenta el principio jurídico que reza: “donde la ley no distingue no debemos distinguir”.

Consideramos excluida la materia política en la subclasificación anterior, ya que la petición en este rubro, no puede ser ejercida por cualquier persona, sino sólo por aquellas que la propia Ley establece, de tal suerte que presenta un rasgo no común para las peticiones en otras materias. Precisamente, podemos decir que existe una disociación entre el derecho de petición en general y el derecho de petición en materia política, en cuanto a que el primero puede ser ejercido por cualquier persona independientemente de su estatus político o de ciudadanía, mientras que el segundo, la persona que lo ejerce debe tener el estatus de ciudadano de la República.

Por otro lado, en lo referente a la segunda clasificación, podemos hacer mención, en relación a lo antes expuesto, que cualquier persona, sin distinción de edad, sexo, religión, condición social o económica puede pedir, sugerir o requerir a las autoridades; con la única salvedad que quienes quieran hacerlo en materia política, y esperen les sea cumplido su derecho, deberán contar con la calidad de ciudadanos mexicanos que la propia Ley Fundamental en su artículo 34 reconoce, una vez que el particular tiene 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir.

#### **D. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO.**

La Norma Fundamental del país, no señala de manera expresa, más requisitos para ejercer el derecho de petición, que los concernientes a la expresión por escrito, de manera pacífica y respetuosa y, para el caso de la petición política, además de las anteriores, que quien pida o requiera, tenga la calidad de ciudadano.

Es clara la obligación de pedir en forma escrita, debido a que como bien manifiesta el tratadista europeo, Astéris Pliakos: “...*la forme écrit d’ une pétition peut conduire à un exposé clair et cohérent des faits qui l’engendrent, ce qui rend moins difficile et plus efficace son traitement.*”<sup>32</sup>.

Por lo que hace a la obligación de que el requerimiento se haga de una manera pacífica y respetuosa, ello obedece, sin duda, a las buenas costumbres, a la moral y a la civilidad, que debe imperar en toda relación humana, para una mejor convivencia social.

De cualquier forma, la legislación secundaria se ha encargado de establecer más requisitos, según la materia de que se trate, para que el particular pueda acceder a una respuesta de las autoridades.

No puede decirse que con esto se busque el retardo o la complicación de las peticiones o los procedimientos, ya que más bien, esos requisitos se imponen con el fin de que la autoridad

---

<sup>32</sup> (1993), “Les Conditions d’Exercice du Droit de Pétition”, Cahiers de Droit Européen , Número 3–4, Volumen 29, Bruselas, página 325.

pueda dictar una respuesta lo más precisa posible en relación con el planteamiento que se le formula, sin dejar de vulnerar, en todo caso, otros derechos o dejar de cumplir otras obligaciones.

En términos similares se ha pronunciado la Segunda Sala de nuestro más alto tribunal, cuando estableció:

**“PETICION, DERECHO DE. El artículo 8o. constitucional no excluye del cumplimiento de los requisitos reglamentarios a las personas que han formulado una solicitud**, toda vez que la obligación que dicho precepto legal impone a las autoridades, consiste únicamente en dar una contestación congruente con lo solicitado, mas no en resolver favorablemente a los intereses del solicitante el asunto propuesto a su consideración”<sup>33</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

**“PETICION, DERECHO DE. Aunque la garantía constitucional de petición sea tal que no libre a los particulares de las exigencias de la legislación secundaria en cada caso**, la verdad es que ocurre también que a pesar de ello las autoridades, conforme al artículo 8o. constitucional estén siempre obligadas a respetar el derecho de petición cuando el mismo se ejercite por escrito, de modo pacífico y respetuoso, y que por obra de esa garantía a toda petición del particular debe recaer acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido el escrito de solicitud, acuerdo que deberá ser congruente con lo pedido y debiendo la respectiva autoridad hacer conocer ese acuerdo en breve término al peticionario. Con la circunstancia de que si por demora suya, la responsable se viere obligada a dictar su acuerdo respectivo con mayor premura, ello no es obstáculo para que se cumpla con la repetida garantía”<sup>34</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

Así por ejemplo, podemos citar los requisitos que se imponen a todo particular que pretenda enderezar una demanda de amparo indirecto ante las autoridades competentes, con el fin de que éstas puedan dar debido trámite y respuesta a la misma:

---

<sup>33</sup> Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXIV, página: 165.

<sup>34</sup> Sexta Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, LXXXIV, página: 49.

Ordena el artículo 116 de la Ley de Amparo:

**“La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:**

I.- El **nombre y domicilio del quejoso** y de quien promueve en su nombre;

II.- El **nombre y domicilio del tercero perjudicado;**

III.- La **autoridad o autoridades responsables;** el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La **ley o acto que de cada autoridad se reclame;** el quejoso manifestará, **bajo protesta** de decir verdad, cuáles son los **hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado** o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los **preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones,** si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse **la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal,** y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará **el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida”.**

(Énfasis agregado por el autor)

Por otro lado, el artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece como requisitos para que un consumidor ejerza su derecho de reclamación los siguientes (esta ley prevé la petición-reclamación escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo):

“I. Señalar **nombre y domicilio del reclamante** ;

II. Descripción del **bien o servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos;** y

III. Señalar **nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación** o, en su defecto, el que proporcione el reclamante”. (Énfasis agregado por el autor)

Por último, el diverso artículo 63 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, establece como requisitos para el conocimiento de una reclamación de los usuarios de servicios financieros las que siguen (esta ley también contempla la petición-reclamación por cualquier medio idóneo, inclusive la simple comparecencia):

“I. **Nombre y domicilio del reclamante;**

II. Nombre y domicilio **del representante** o persona que promueve en su nombre, así como **el documento en que conste dicha atribución;**

III. Descripción del **servicio que se reclama, y relación sucinta de los hechos** que motivan la reclamación;

IV. Nombre de la **Institución Financiera contra la que se formula la reclamación...**

V. **Documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación.**

La Comisión Nacional estará facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del Usuario”. (Énfasis agregado por el autor)

Como ha quedado manifestado, resulta ser que cada ley en lo particular impone al particular la carga de cumplir una serie de requisitos, con el fin de que la autoridad a quien se dirige la petición esté en aptitud de resolver lo más preciso posible, que en lo general resultan ser: el nombre del promovente o su representante, su domicilio, el objeto de la petición, su causa y los documentos con los que pueda acreditar lo que pide, si es el caso.

No deja de llamar la atención, que existen ciertas leyes que permiten la petición de manera oral o por cualquier medio idóneo, lo cual viene a romper con la carga establecida en la propio artículo octavo constitucional, con el fin de darle celeridad y eficacia a la actuación de la autoridad requerida, y que de ninguna manera representa un atentado contra el

mandamiento supremo, en virtud de ser una ampliación de la prerrogativa otorgada a los particulares mediante el derecho de petición.

### **E. LA CONTESTACIÓN EXPRESA DE LA AUTORIDAD. EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN LAS RESOLUCIONES.**

En términos del segundo párrafo del artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades ante quien se eleve una petición de particular, tienen la obligación de contestarla expresamente y dársela a conocer en un periodo breve.

La anterior obligación, desde luego, no es renunciable, ni tolera excusa alguna de parte las autoridades, para dejar de contestar expresamente lo que los gobernados les hayan requerido o para entrar en mora y contestar en el tiempo que mejor les convenga, aún y cuando la petición sea compleja. De hecho, las autoridades sólo están obligadas a responder a la petición, mas no a resolver en el sentido que pretende el promovente.

Respecto a este punto el Poder Judicial de la República, ha ordenado:

**“PETICION, DERECHO DE. NO CONSTRIÑE A RESOLVER DE CONFORMIDAD. Las garantías del artículo 8o. constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido”<sup>35</sup>. (Énfasis agregado por el autor)**

**“PETICION, DERECHO DE. LA COMPLEJIDAD DE UNA PETICION NO RELEVA DE LA OBLIGACION DE CONTESTARLA. El que los trámites administrativos, relacionados con las peticiones de los particulares, sean de orden público y requieran de cuidadoso estudio, no releva a las autoridades de la obligación que tienen de contestar dichas solicitudes, aunque sea simplemente para indicarles que su instancia habrá de someterse a un cuidadoso estudio”<sup>36</sup>. (Énfasis agregado por el autor)**

---

<sup>35</sup> Quinta Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice de 1995, Tomo III, Tesis: 130, página 89.

<sup>36</sup> Sexta Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, CV, página: 55.

Ahora bien, en lo referente a la forma en que deben de contestar las autoridades a las peticiones de los particulares, no cabe tampoco duda de que además de la forma escrita, están obligadas a hacerlo de manera pacífica y respetuosa, con el fin de establecer una igualdad entre las partes.

Sin embargo, a las autoridades se les impone dos cargas más consistentes, por una parte, en resolver o contestar todo lo que se pide, sin agregar ni omitir nada y, por otra, en darle a conocer al peticionario esa resolución.

Precisamente a la primera de las obligaciones citadas se le llama “congruencia y exhaustividad” en las resoluciones, derivada del conocido “principio de congruencia” que debe regir en las mismas.

Aunque el precepto constitucional en estudio no lo dispone expresamente, nuestros tribunales federales se han abocado a la tarea de hacer explícita esta obligación, interpretando de manera lógica y extensiva al segundo párrafo del artículo que consagra al derecho de petición, en relación con otras normas de rango secundario.

Lo anterior de no acatarse, nos orillaría al caso en el cual, los particulares pudiéramos solicitar algo a la autoridad y ésta con el simple hecho de darle supuesto cumplimiento a su obligación constitucional, contestara un absurdo, sin relación con lo pedido, o sólo negando o afirmando, sin explicar porqué o respecto de qué niega o afirma, según lo solicitado, dejándonos en manifiesta incertidumbre jurídica.

Numerosos son los criterios de nuestros tribunales federales que determinan la obligación de las autoridades para resolver de manera congruente y exhaustiva las peticiones que se les formulan, entre las que destacan:

**“CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE. El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino**

**también con la litis** tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. **Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutiveos. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis.** Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, al establecer: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutiveos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que no admitan recurso.". Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, deben observar en toda sentencia el principio de congruencia, lo cual **estriba en que al resolver la controversia lo hagan atentas a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer por los que controvierten; además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos**<sup>37</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

“SENTENCIAS CIVILES, CONGRUENCIA DE LAS (LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ). El principio de congruencia de las sentencias que establece el artículo 57 del código procesal civil para el Estado de Veracruz, implica la **exhaustividad** que debe regir en las mismas, es decir, la **obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta todos y cada uno de los argumentos aducidos tanto en la demanda, como aquellos en que se sustenta la contestación a ésta y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo, sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate**, debiéndose tomar en cuenta que en tratándose de una reconvención, el actor principal se convierte a su vez en demandado, pues constituye propiamente una contrademanda que el reo hace valer frente al actor en el mismo juicio en que fue emplazado. Por ello si esa reconvención se presenta oportunamente y cumple con los requisitos de forma, el juzgador al resolver deberá necesariamente atender y decidir en la misma sentencia, tanto lo deducido por la parte actora en su escrito de demanda, como lo alegado por la demandada en la acción reconvencional; todo ello en exacta concordancia

---

<sup>37</sup> Novena Época, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Enero de 1999, Tesis: I.3o.A J/30, página: 638.

con lo establecido en los numerales 57 y 214 del código adjetivo civil de la entidad antes referida”<sup>38</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

“**PETICION, DERECHO DE. La garantía que consagra el artículo 8o. constitucional no solamente implica la atención de la autoridad a solicitud de los particulares, en cuanto al cumplimiento de determinados requisitos reglamentarios o de trámite; sino también resolverla en cuanto al fondo,** en breve término, y hacerlo saber por escrito a los propios interesados, a fin de que éstos puedan realizar los actos tendientes a la defensa de sus intereses”<sup>39</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

“**PETICION, DERECHO DE.** Aunque la garantía constitucional de petición sea tal que no libre a los particulares de las exigencias de la legislación secundaria en cada caso, la verdad es que ocurre también que a pesar de ello las autoridades, **conforme al artículo 8o. constitucional estén siempre obligadas a respetar el derecho de petición cuando el mismo se ejercite por escrito, de modo pacífico y respetuoso, y que por obra de esa garantía a toda petición del particular debe recaer acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido el escrito de solicitud, acuerdo que deberá ser congruente con lo pedido** y debiendo la respectiva autoridad hacer conocer ese acuerdo en breve término al peticionario. Con la circunstancia de que si por demora suya, la responsable se viere obligada a dictar su acuerdo respectivo con mayor premura, ello no es obstáculo para que se cumpla con la repetida garantía”<sup>40</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

En este orden de ideas, podemos establecer que la congruencia y exhaustividad en las contestaciones a las peticiones que se formulen, debe darse en todo caso, con el fin de que el particular no quede en estado de incertidumbre, ante una resolución absurda o precaria y, esta obligación de debe verse, obviamente, sumada a las demás que ordena expresamente el artículo octavo de la Ley Fundamental mexicana.

---

<sup>38</sup> Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Octubre de 1999, Tesis: 1a./J. 34/99 página 226.

<sup>39</sup> Quinta Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXXII, página 255.

<sup>40</sup> Sexta Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, LXXXIV, página 49.

Por cuanto hace a la segunda de las obligaciones citadas, resulta expreso el mandato que constriñe a las autoridades, una vez que haya sido dictado el acuerdo por escrito, a darlo a conocer al peticionario dentro de ese breve término.

La forma más común de dar a conocer un acto a los particulares, siguiendo las reglas del derecho procesal civil, es la notificación que de manera personal se les practica, con todas sus consecuencias y efectos y, una vez que tal sistema ha fallado, puede hacerse la notificación por otros medios como lo son los edictos, el “boletín judicial”, el correo, las listas de publicación de acuerdos que en todo caso manejen los órganos en su sede administrativa, etc.

Lo anterior está reconocido por diversos criterios judiciales, en los cuales se reafirma la obligación de que los órganos de autoridad deben siempre de hacer conocidos a los particulares de las resoluciones que pronuncien, de tal forma que estos puedan, con toda oportunidad, proceder de la manera que mejor convenga a sus intereses.

Así, nuestros tribunales federales han establecido:

**“PETICION. NOTIFICACION DE ACUERDOS.** La notificación de un acuerdo no depende exclusivamente de la autoridad que lo dicta, cuya buena fe no está a discusión; es evidente que **si no se demuestra que la citada notificación se llevó a efecto, la solicitante está en lo justo en invocar como infringido en su perjuicio el artículo octavo constitucional**<sup>41</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

**“PETICION, DERECHO DE. PRUEBA DE LA NOTIFICACION.** **Para que en el juicio de amparo promovido por violación del artículo 8o. constitucional se considere satisfecha la obligación de las autoridades de hacer conocer su acuerdo al peticionario, es menester que se demuestre, en forma fehaciente, que el oficio en que se dice haber desahogado la petición fue notificado a la parte interesada.** Y no hay precepto legal que fundamente la pretensión de las responsables en el sentido de que esa carga de probar queda

---

<sup>41</sup> Sexta Época, Segunda Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, XXXV, página 21.

satisfecha con la demostración de que depositaron el oficio en el Correo, en forma certificada, sino que sería menester demostrar que la parte quejosa recibió ese oficio. **Tal cosa podría hacerse, en principio, mediante la notificación personal, o mediante el acuse de recibo de correo, firmado por el peticionario**, pero no con el simple depósito de la pieza. Y en estos casos resultaría insostenible alegar que para que el amparo proceda se debe reclamar también en forma explícita la validez de la notificación, pues esta cuestión va necesariamente implicada en el planteamiento de la violación al derecho de petición: basta que el quejoso alegue que no se le ha dado respuesta, para que la pretendida notificación invocada por las autoridades sea materia de la controversia constitucional. Y alegar lo contrario podría parecer apuntar, más que el deseo de acatar puntualmente la Constitución, el deseo de eludir su cumplimiento mediante interpretaciones rigoristas del procedimiento de amparo”<sup>42</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

Luego entonces, no cabe duda que las autoridades deben cumplir con las obligaciones antes citadas, con el fin de respetar la garantía individual que reconoce al derecho de petición y omitir al máximo la inseguridad jurídica en los particulares.

## **F. EL BREVE TÉRMINO.**

Como lo manifiesta el propio artículo octavo constitucional, es imperativo de todas las autoridades a quienes se les enderece una petición, que contesten por escrito y hagan sabedores a los peticionarios del acuerdo en breve término.

Uno de los aspectos fundamentales por el que se configura el silencio administrativo, se refiere precisamente a la ausencia de respuesta en ese denominado “breve término”.

No hay duda de que el concepto en comento, en los términos expuestos por la propia Carta Magna, es muy ambiguo, ya que para lo que unos puede ser breve, para otros no; de tal suerte que se necesita una precisión en términos de tiempo riguroso, ya en días, ya en

---

<sup>42</sup> Séptima Época, Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Sexta Parte, página 167.

meses, para tener certeza de cuándo podemos entender que una autoridad ha trastocado la obligación de contestar.

Desde la Ley francesa de 17 de julio de 1900, en la cual tuvo lugar la legalización de la negativa ficta, se adoptó como término máximo de atención a los negocios contenciosos de los particulares el de cuatro meses, antes de que pudiera intentar el solicitante el medio impugnativo conducente ante el Consejo de Estado.

Adoptando estas ideas, la legislación mexicana en 1936, incorporó, por vez primera a su sistema legal y, concretamente en la Ley de Justicia Fiscal, la figura de la negativa ficta, señalando un término general máximo de 90 días, para que las autoridades contestaran las peticiones de los gobernados, cuando mediante otra ley no se dispusiera otro término diferente<sup>43</sup>.

En lo general, a lo largo de muchos años y hasta 1966, se tuvo como plazo genérico para que operara la negativa ficta en materia fiscal el plazo de noventa días, no siendo sino hasta treinta años después cuando en las reformas de 1996 al Código Fiscal de la Federación, se estableció el plazo de tres meses, que rige a la fecha, modificando el término de cuatro meses que establecía el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación de 31 de Diciembre de 1981.

En efecto menciona el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación vigente:

**“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 resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que éste se dicte”.** (Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>43</sup> Cfr. (1999), Rueda Del Valle, Iván: La Negativa Ficta, México, Editorial Themis, página 3.

Desde la Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, el máximo tribunal de la República sentó jurisprudencia respecto de cuándo debería entenderse violado el artículo octavo antes citado por el transcurso del tiempo, lo anterior sin establecer un plazo fijo en el que invariablemente debieran ser contestadas todas las peticiones; siguiendo, a nuestro juicio, la tradición francesa. Así, ese tribunal estableció:

**“PETICION, DERECHO DE.** La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: **"Atento lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional". De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición, para que se considere transgredido el artículo 8o. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto**”<sup>44</sup>.

(Énfasis agregado por el autor)

Tiempo después, el mismo tribunal, resolvió, que por breve término, en relación con el artículo 8º constitucional, se entendería “aquél en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse”<sup>45</sup>, con lo cual creemos se buscó que cada petición tuviera un plazo de resolución acorde con su naturaleza y complejidad, con la idea siempre de resolverlas en el menor tiempo posible y, dejando únicamente como criterio genérico el exceso de los cuatro meses, para tener violado el multicitado precepto.

Coincidimos con las ideas de Rueda del Valle<sup>46</sup>, en el sentido de que hay probabilidad de que el legislador de 1966, retomó el criterio del más alto tribunal de la Nación, con el fin de sentar como plazo de cuatro meses, el término máximo en que pudiera resolver una

---

<sup>44</sup> Sexta Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, CII, página 55.

<sup>45</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, CXXIII, página 39.

<sup>46</sup> Op. Cit., página 64.

autoridad, antes de configurarse la negativa ficta en materia fiscal; aunque no debemos olvidar que posiblemente también, el propio legislador pudo, sin duda, tomar partido de lo que el derecho francés había establecido desde su Ley de 1900.

En definitiva, consideramos apropiado el sistema que la Suprema Corte empleó para aproximar a los particulares y a las autoridades, a lo que por breve plazo debe entenderse según lo preceptuado en el dispositivo que consagra al derecho de petición, habida cuenta de que no hace pronunciamiento sobre un término fijo de respuesta y, sí, por el contrario, deja a la naturaleza y complejidad de la petición el plazo en que debe emitirse la correspondiente resolución, cuestión la anterior que sin temor ha equivocarnos, es retomada por las distintas legislaciones secundarias que fijan plazos para que las autoridades acuerden a las peticiones de los administrados, como se puede apreciar en las diversas leyes a que se ha hecho mención en el presente trabajo .

#### **IV. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.**

La Constitución Federal mexicana establece, en el segundo párrafo de su artículo 14, la llamada garantía de audiencia o de debido proceso, previo a cualquier acto privativo en los derechos de los gobernados.

El mencionado precepto reza a la letra:

**“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.** (Énfasis agregado por el autor)

De hecho, para el estudio que nos ocupa, sólo nos abocaremos a hablar de la parte que se refiere a las denominadas “formalidades esenciales del procedimiento”, por cuanto a que son las que representan mayor relación con la figura del silencio administrativo.

autoridad, antes de configurarse la negativa ficta en materia fiscal; aunque no debemos olvidar que posiblemente también, el propio legislador pudo, sin duda, tomar partido de lo que el derecho francés había establecido desde su Ley de 1900.

En definitiva, consideramos apropiado el sistema que la Suprema Corte empleó para aproximar a los particulares y a las autoridades, a lo que por breve plazo debe entenderse según lo preceptuado en el dispositivo que consagra al derecho de petición, habida cuenta de que no hace pronunciamiento sobre un término fijo de respuesta y, sí, por el contrario, deja a la naturaleza y complejidad de la petición el plazo en que debe emitirse la correspondiente resolución, cuestión la anterior que sin temor ha equivocarnos, es retomada por las distintas legislaciones secundarias que fijan plazos para que las autoridades acuerden a las peticiones de los administrados, como se puede apreciar en las diversas leyes a que se ha hecho mención en el presente trabajo .

#### **IV. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.**

La Constitución Federal mexicana establece, en el segundo párrafo de su artículo 14, la llamada garantía de audiencia o de debido proceso, previo a cualquier acto privativo en los derechos de los gobernados.

El mencionado precepto reza a la letra:

**“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.** (Énfasis agregado por el autor)

De hecho, para el estudio que nos ocupa, sólo nos abocaremos a hablar de la parte que se refiere a las denominadas “formalidades esenciales del procedimiento”, por cuanto a que son las que representan mayor relación con la figura del silencio administrativo.

En efecto, la Ley Fundamental establece de manera categórica, que para privar a una persona de sus derechos en general, debe primero seguirse un procedimiento respetando siempre ciertas formalidades o etapas.

Se ha reconocido por la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que la garantía de previa audiencia alcanza o se extiende a todo procedimiento, ya sea administrativo, civil, penal o laboral, con el fin de que el particular que pudiera resultar afectado con el acto de privación, pueda deducir sus derechos y defenderse de la mejor manera.

Ahora bien, las formalidades esenciales del procedimiento permiten, previo al acto privativo, que el particular tenga una adecuada defensa dentro de todo procedimiento, ya que aquél, a través de ciertas y muy precisas fases, podrá ir manifestando y comprobando el derecho que en todo caso le asiste, de tal forma que pueda desvirtuar o anular el acto tendiente a privarle de sus derechos, mismas que consisten principalmente en ser emplazado a juicio, la capacidad de ofrecer y desahogar pruebas que acrediten la defensa, la oportunidad de rendir alegatos, y el derecho de obtener una resolución exhaustiva, razonable y congruente con los elementos allegados al juicio.

Sobre este tema, señala el tratadista, Héctor Fix-Zamudio, que “*las formalidades esenciales del procedimiento* son las que debe tener todo procedimiento no sólo judicial..., para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados. Este requisito queda comprendido, como lo señala acertadamente la doctrina, dentro del concepto angloamericano del debido proceso (*due process of law*), en sus aspectos procesales, y que también se conoce como derecho de defensa, según la tradición española.”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> (1997), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Artículo 14, México, Tomo I, Décima Edición, Editorial Porrúa, página 135.

El debido proceso angloamericano quedó consagrado, por su parte, en las Enmiendas V y XIV (*V & XIV Amendments*) realizadas a la Constitución de los Estados Unidos de América, cuando en ellas se estableció:

*“V Amendment. No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; **nor shall any person** be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor **be deprived of life, liberty, or property, without due process of law**; nor shall private property be taken for public use, without just compensation”*<sup>48</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

*“XIV Amendment. Section 1. All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; **nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law**; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”*<sup>49</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

En relación a lo anterior, consideramos oportuno mencionar el concepto de “*due process of law*”, según la Enciclopedia West’s de Derecho Norteamericano, mismo que a continuación se transcribe:

*“**A fundamental, constitutional guarantee that all legal proceedings will be fair and that one will be given notice of the proceedings and an opportunity to be heard before the government acts to take away one's life, liberty, or property.** Also, a constitutional guarantee that a law shall not be unreasonable, arbitrary, or capricious”*<sup>50</sup>.  
(Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>48</sup> <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.billofrights.html>

<sup>49</sup> <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.amendmentxiv.html>

<sup>50</sup> <http://www.wld.com/conbus/weal/wdueproc.htm>

Como podemos advertir, el “*due process of law*” no es sino la garantía que la Constitución otorga a los particulares de que serán notificados de todo procedimiento, con el fin de que puedan ser oídos en defensa, previo a cualquier acto que pretenda privarles de la vida, la libertad o la propiedad.

De la misma forma, la Constitución española en su artículo 24.1, nos menciona que:

**“Todas las personas tiene derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”**. (Énfasis agregado por el autor)

Ahora bien, para entender los conceptos de tutela judicial efectiva e indefensión desde el punto de vista constitucional español, que ciertamente son aplicables a nuestro sistema jurídico, conviene reproducir las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional de ese país, de números 163/1989, F.J. 2º y, 89/1986, F.J. 2º, respectivamente, en su parte aplicable:

**“La tutela judicial efectiva supone el estricto cumplimiento por los órganos judiciales de los principios rectores del proceso**, explícitos o implícitos en el ordenamiento procesal, que no es un mero conjunto de trámites y ordenación de aquél, sino también un **ajustado sistema de garantías** para las partes, en particular la de audiencia bilateral **que hace posible el cumplimiento del principio** de contradicción, esto es, el **derecho de la parte a exponer lo que crea oportuno en su defensa**”. (Énfasis agregado por el autor)

**“La indefensión consiste en un impedimento del derecho a alegar y de demostrar en el proceso los propios derechos** y, en su manifestación más trascendente, es **la situación en la que se impide a una parte, por el órgano judicial, en el curso del proceso, el ejercicio del derecho de defensa**, privándola de ejercitar su potestad de alegar y, en su caso, justificar sus derechos e intereses que le son reconocidos, o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción...”  
(Énfasis agregado por el autor)

No cabe duda de que con base en estas ideas, la Constitución mexicana, adoptó para su sistema jurídico, las llamadas formalidades esenciales del procedimiento, con el fin de establecer un mecanismo de defensa efectiva para los particulares, de tal forma que estén en oportunidad de hacer valer sus derechos, para no quedar sujetos a un estado de arbitrariedad en el que sean desposeídos de sus derechos.

Ciertamente, la misma jurisprudencia de nuestro país recoge esa doctrina de derecho comparado y la plasma en el criterio que a continuación prescribo:

**“Formalidades Esenciales Del Procedimiento. Son Las Que Garantizan Una Adecuada Y Oportuna Defensa Previa Al Acto Privativo. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”**<sup>51</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

En este orden de ideas, no hay duda que nuestro sistema jurídico positivo asegura la máxima “nadie puede ser vencido sin ser previamente oído”, motivo que pone de manifiesto el carácter tutelar de la Ley Fundamental y la jurisprudencia definida, del cual puede echar mano el gobernado para ejercer el principio de contradicción ante la pretendida privación de sus derechos.

---

<sup>51</sup> Octava Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número: 53, Mayo 1992, Tesis: P. LV/92, página 34.

## V. LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

Al igual que con la garantía de audiencia, resulta sumamente que el derecho positivo vigente, reconozca y asegure las llamadas garantías de legalidad y seguridad jurídica, con el fin de darle protección total al gobernado cuando resiente en su esfera de derechos ciertos actos de molestia. Estas garantías, aún y cuando sólo hablan de actos de molestia, por interpretación extensiva del Poder Judicial Federal y por propia lógica jurídica, también se hace extensivas a los actos privativos.

Por lo que hace a la garantía de legalidad, ésta se centra en el reconocido principio de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido por la ley, de tal forma, que todo acto de autoridad que no se ajuste a esta idea carecerá, por ende, de validez.

Como correctamente lo señala García de Enterría, al hablar de la necesaria relación entre la Administración y el citado principio: “el principio de legalidad opera pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuanta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima”<sup>52</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es clara al respecto, cuando determina en el primer párrafo de su artículo 16 que:

**“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.** (Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>52</sup> (1980), García de Enterría, Eduardo y Otro: Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Editorial Civitas, página 370.

De la aludida garantía individual podemos obtener una serie de elementos dignos de comprensión, con el fin de analizar en posterior capítulo, la relación que existe entre la garantía de legalidad y la mora pública.

Así pues, el precepto en cita establece expresamente tres condiciones que irrestrictamente tendrá que cumplir toda autoridad, al pretender inferir molestias en los derechos de los particulares; mismas que son a saber:

- a) Un mandamiento u orden escrita.
- b) Que la autoridad emisora del acto tenga competencia.
- c) Que se funde y motive legalmente el acto de molestia.

En relación a la primera de las condiciones, se considera al mandamiento por escrito, como un requisito formal para la validez de todo acto de autoridad, ya que mediante una orden o resolución escrita, los afectados pueden conocer, el contenido de la misma, la autoridad emisora, los fundamentos y motivos en que se apoya y las posibles consecuencias de derecho que de ese acto pudieran generarse.

Sobre el particular, ninguna duda existe de que la manifestación escrita es uno de los medios más idóneos para exponer al gobernado de manera precisa y coherente, por un lado, los hechos y fundamentos que sirven de base a un acto de molestia o de privación, y por otro, la existencia real del acto autoritario; lo anterior debido a que de otra manera, la autoridad pudiera emitir actos en muchos de los casos, de manera verbal, contra lo cual el particular no pudiese, por un lado, defenderse debidamente o, por otro, acreditar su existencia, dejándose de cumplir con la garantía de seguridad jurídica que contempla este dispositivo constitucional.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la tesis jurisprudencial que ahora se transcribe:

**“SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIA DE. LAS ORDENES VERBALES DE AUTORIDAD SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 16 constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica, que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que originen una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto constitucional”<sup>53</sup>.**

(Énfasis agregado por el autor)

Por lo que hace a la segunda de las condiciones, es imperativo que todo acto que pretenda molestar o privar de sus derechos al particular debe provenir de autoridad competente, esto es, que la ley expresamente le otorgue facultad a su emisor para realizar los citados actos de afectación.

Lo anterior es así, ya que en un Estado de Derecho, las autoridades no pueden actuar al margen de la ley ni en sobreposición a ella, sino que en todo caso, todos sus actos deben ajustarse a sus prevenciones o a sus límites, pues un absurdo sería, que las autoridades pudieran hacer todo aquello que mejor les pareciere, sin restricciones ni medidas, de tal forma que el gobernado quedara indefenso, por carecer de un instrumento que reconozca y garantice sus preciados derechos, abstrayéndolo a un estado total de arbitrariedad.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha manifestado:

**“COMPETENCIA, ALCANCE DE LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES EN RELACION CON LA. Las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deba emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este**

---

<sup>53</sup> Octava Época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 65, Mayo de 1993, Tesis: XXI.1o. J/6, página 61.

último actúe, ya que bien podría hacerlo por sí mismo, por ausencia del titular de la dependencia correspondiente o por delegación de facultades”.<sup>54</sup>

(Énfasis agregado por el autor)

Por último, en lo referente a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad, resulta de explorado derecho, que la única forma en la que una autoridad puede molestar o privar a una esfera de derechos particular, es a través del dictado de un acto en el cual conste los motivos, causas o razones de hecho y derecho que lo llevaron a tal determinación, así como el fundamento legal en que se apoya, con el fin de que el particular esté en aptitud de fincar una adecuada y oportuna defensa, una vez se le da a conocer que en cierto tiempo y lugar determinados ocurrieron determinados hechos o circunstancias que adecuadas al contenido de una norma jurídica generan ese acto de molestia o de privación.

En reiteradas ocasiones el Poder Judicial Federal se ha pronunciado respecto de la garantía que ahora se comenta, asentando interpretaciones bastante claras y precisas, que vale la pena reproducir:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA.** Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomó en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse, no se cumple con el requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías”<sup>55</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO, GARANTÍA DE LA AUTORIDAD AL EMITIRLO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACIÓN Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL.** El artículo 16 de la Constitución Federal, al disponer que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de

---

<sup>54</sup> Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 157-162 Tercera Parte, página 59.

<sup>55</sup> Novena Época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, enero de 1999, Tesis: VI. 2º J/123, página 660.

autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, **exige a las autoridades no simplemente que citen los preceptos de la ley aplicable, sino que también precisen con claridad y detalle la fracción o fracciones en que apoyan sus determinaciones. Lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión, pues se le obligaría, a fin de concretar su defensa, a combatir globalmente los preceptos en que funda la autoridad el acto de molestia**, analizando cada una de sus fracciones, **menguando con ello su capacidad de defensa**<sup>56</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.** De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, **todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado**, entendiéndose por lo primero que **ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y**, por lo segundo, que también deben señalarse, concretamente, **las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate**<sup>57</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

**“ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, GARANTIAS DEL.** Este precepto exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento **deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se expresan los motivos y las disposiciones legales que se consideren aplicables. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos citados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad**. Si, pues, no quedó satisfecho en parte el requisito formal, que exige el artículo 16 de la Carta Magna, por haberse omitido la cita de los preceptos legales que pudieran servir de fundamento a la orden reclamada, debe concederse el amparo, para que sea reparada esa violación constitucional<sup>58</sup>. (Énfasis agregado por el autor)

---

<sup>56</sup> Séptima Época, Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, Apéndice de 1995, Tomo II, Tesis 554, página 336.

<sup>57</sup> Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 151-156, Segunda Parte, página 56.

<sup>58</sup> Quinta Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XCII, página 1199.

En este orden de ideas, es claro que la Constitución prevé un régimen de protección contra los actos de las autoridades que pretenden afectar los derechos de los particulares, ya en privación, ya en molestia, obligando a todas los entes públicos a ajustarse a las normas jurídicas en su actuación y haciendo constar en documento escrito lo que pretenden, de manera tal que aquellos puedan, de manera efectiva, conocer cuáles son los hechos que a juicio de estos, son generadores del acto y la norma a la que se ajustan, con el fin de poder deducir un adecuado derecho de contradicción.

## CONCLUSIONES

**Primera:** La figura del silencio administrativo viene a constituir para las autoridades una salida “legal” a la obligación constitucional de contestar a las peticiones de los particulares en un plazo razonable.

**Segunda:** Esta figura se encuentra incorporada en muchos sistemas jurídicos latinoamericanos y europeos, pues prevén la única salida posible al problema de la falta de contestación de las autoridades administrativas.

**Tercera:** El silencio administrativo no es simplemente una omisión de contestar a un requerimiento, pues trae consecuencias funestas para los particulares, quienes no saben si esperar resolución, empezar a accionar sus defensas jurídicas o comenzar a gozar de un derecho. Aunque implica la falta de “sonidos”, fictamente los produce, ya de manera negativa, ya de manera positiva.

**Cuarta:** En el derecho comparado se ha conferido al silencio administrativo dos tipos de efectos; por un lado el desestimatorio o negativo, y que implica la presunción legal de que la autoridad u órgano administrativo dio respuesta negativa a la petición del particular; se trata, pues, de una ficción legal que suple la voluntad no expresada de la administración cuyos efectos permiten al interesado el acceso a la siguiente instancia; por otra parte, el estimatorio o afirmativo, que consiste en presumir la respuesta favorable de la administración, a la petición del particular. En ambos casos, la presunción opera cuando la administración no da respuesta en el plazo señalado en la norma.

**Quinta:** El silencio administrativo constituye una violación al derecho de petición, el cual ha sido reconocido en instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como en el texto constitucional de México y de otros diversos países de América y Europa.

**Sexta:** En México a diferencia de otros países como España, tenemos una muy pobre consideración de la figura jurídica en comento, ya que sólo nos hemos atenido a copiarla del derecho extranjero, sin aportar de nuestra parte, consideración alguna que la haga de verdad eficiente en el campo del derecho administrativo.

**Séptima:** El derecho de petición, tal y como está concebido en la Constitución, supone, por un lado, el simple ejercicio de pedir algo a una autoridad y por otro lado, una necesaria contestación de parte de ésta, sin embargo, dicho planteamiento es erróneo, pues este derecho otorga más facultades y obligaciones para quienes se ven inmersos en su régimen.

**Octava:** Todas las autoridades del país se encuentran constreñidas para contestar a las peticiones de los gobernados, sin que pueda mediar excusa, en un término razonable, ya definido por la ley, ya definido por la propia naturaleza y complejidad del requerimiento.

**Novena:** Toda persona tiene derecho a ser oído en juicio, antes de que pueda ser despojado de sus derechos, de tal forma que tenga una oportunidad de fincar una adecuada defensa de sus intereses al amparo del llamado “debido proceso legal”, de allí que el derecho de petición, de acuerdo a nuestro criterio, cuando es violentado también implica la violación al derecho de audiencia.

**Décima:** Las garantías de legalidad y certeza jurídica, vienen a constituir un medio de protección para los gobernados en los países que han incorporado a sus constituciones o a sus leyes dichas garantías, por cuanto a que bajo su imperio, sólo se puede ser molestado o privado en la esfera jurídica particular, a través de un mandamiento por escrito, dictado por una autoridad con suficiente competencia legal, y en la cual se exprese, de manera precisa y coherente, las circunstancias o razonamientos que adecuados a una norma jurídica, fueron suficientes para la emisión del acto de molestia o privación.

En este orden de ideas, el debido cumplimiento del derecho de petición por las autoridades supone una contestación fundada y motivada, en la cual además se expresen los

fundamentos de la competencia con la que actúa la autoridad, lo anterior a efecto de que el particular peticionario no quede en estado de indefensión.

**Décima Primera:** De acuerdo con la tradición jurídica iberoamericana, silencio administrativo y derecho de petición resultan ser conceptos que seguirán mostrándose juntos en perjuicio de los particulares hasta en tanto no existan sanciones más fuertes en contra de las autoridades silentes y más aún, mientras no exista una cultura de las autoridades de contestar en todo momento las peticiones de los gobernados.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel (1997): *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, 1126 páginas.

Baena del Alcázar, Mariano (1993), *Curso de ciencia de la administración*, volumen I, 3a. ed. Madrid, Tecnos.

Bartomeu Colom, Pastor (1997), *El derecho de petición*, Madrid, Marcial Pons.

Battaglia, F. (1966), *Declaraciones de derechos*, Vol. Estudios de teoría del estado, Traducción: Elías y Pedro de Vega, Publicaciones del Real colegio de España en Bolonia.

Berthélemy, H. (1923), *Traité elementaire de droit administratif*, 10<sup>a</sup> ed., París, Rousseau Editeurs.

Boquera Oliver, José Maria (1996), *Derecho administrativo*, 10a ed., Civitas, volumen I, Madrid.

Burgoa Orihuela, Ignacio (1979): *Las Garantías Individuales*, México, Décimo Segunda Edición, Editorial Porrúa, 726 páginas.

Carpizo, Jorge (1988), *Derechos humanos y ombudsman*, 2a. ed. México, Porrúa.

Carrillo Flores, Antonio (1939), *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública*, México, Porrúa.

Cascajo Castro, José Luis y Otro (1994): *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*, Madrid, Tercera Edición, Editorial Tecnos, 305 páginas.

Díez Sánchez, Juan José (1992), *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas.

Dromi, José Roberto (1997), *Derecho administrativo económico*, tomo 2, Buenos Aires, Astrea.

Entrena Cuesta, Rafael (1988): *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I/1, Madrid, Novena Edición, Editorial Tecnos, 505 páginas.

Fernández Ruiz, Jorge (1995), *Derecho administrativo*, México, Porrúa.

Ferrajoli, Luigi (1999), *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Traducción: Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trota.

Ferrajoli, Luigi (2001), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Traducción de Antonio de Cabo y Gerardo Pissarelo, Madrid, Trota.

Fix-Zamudio, Héctor (1983), *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional.

Fix Zamudio, Héctor (1993), *La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el distrito federal*, Memoria del Colegio Nacional.

Fraga, Gabino (2000): *Derecho Administrativo*, México, Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa, 506 páginas.

García de Enterría, Eduardo y Otro (1999): *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas Ediciones, 1115 páginas.

García-Trevijano Garnica, Ernesto (1990): *El Silencio Administrativo en el Derecho Español*, España, Editorial Civitas, 335 páginas.

González Navarro, Francisco (1997): *Derecho Administrativo Español, El Acto y el Procedimiento Administrativos*, España, Ediciones Universidad de Navarra, 922 páginas.

Haberle, Peter (1994), *El concepto de los derechos fundamentales, Problemas actuales de los derechos fundamentales*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, 1994.

Jiménez Campo, Javier (1999): *Derechos Fundamentales, Concepto y Garantías*, Madrid, Editorial Trotta, 132 páginas.

Lasagabaster, Iñaki (1991), *Derechos fundamentales y personas jurídicas de derecho público*, Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, tomo II, Madrid 1, Civitas.

María Díez, Manuel (1961), *El acto administrativo*, 2a. de., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina.

Marienhoff S, Miguel (1982), *Tratado de derecho administrativo*, 3a, ed., Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

Pérez Luño, Antonio E. (1998): *Los Derechos Fundamentales*, España, Séptima Edición, Editorial Tecnos, 231 páginas.

Rubio Llorente, Francisco (1995): *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales, (Doctrina Jurisprudencial)*, Barcelona, Editorial Ariel, 793 páginas.

Rueda del Valle, Iván (1999): *La Negativa Ficta*, México, Editorial Themis, 196 páginas.