

627  
28j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

" EL DERECHO DE PETICION Y EL SILENCIO  
ADMINISTRATIVO "

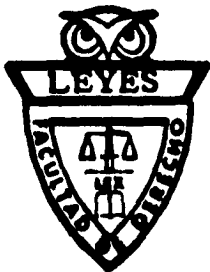
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MUÑOZ RANGEL GERARDO**



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/038/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero MUÑOZ RANGEL GERARDO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL DERECHO DE PETICION Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO", bajo la dirección de la Licenciada Rosa Maria Gutiérrez Rosas para -- obtener el grado de Licenciado en Derecho.

La Licenciada Gutiérrez Rosas en oficio de esta fecha me manifiesta - haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los --- artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted se sirva ordenar la realización de los trmites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado - compañero.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., enero 30 de 1995  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT'atv



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

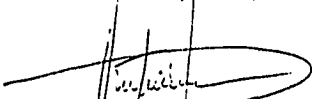
SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL DERECHO DE PETICION Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO", elaborada por el pasante en Derecho MUÑOZ RANGEL GERARDO, la -- cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en -- consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., enero 30 de 1995

  
LIC. ROSA ~~MARIA~~ GUTIERREZ ROSAS  
Profesora Adscrita al Seminario  
de Derecho Constitucional y de  
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

RNGR'atv

## EL DERECHO DE PETICION Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

### I N D I C E

#### INTRODUCCION

#### C A P I T U L O I

##### ANTECEDENTES

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1.    | CONSTITUCION ESPAÑOLA DE CADIZ 1812 . . . . .                          | 4  |
| 1.1.  | CONSTITUCION DE APATZINGAN 1814 . . . . .                              | 4  |
| 1.2.  | CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS<br>MEXICANOS 1824 . . . . . | 9  |
| 1.3.  | BASES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA 1836. .                | 10 |
| 1.4.  | PROYECTO DE REFORMA 1840 . . . . .                                     | 11 |
| 1.5.  | BASES ORGANICAS 1843 . . . . .   | 14 |
| 1.6.  | ACTA DE REFORMA 1847 . . . . .   | 15 |
| 1.7.  | PROYECTO DE CONSTITUCION 1854 . . . . .                                | 16 |
| 1.8.  | CONSTITUCION DE 1857 . . . . .   | 19 |
| 1.9.  | ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO . . . . .                             | 21 |
| 1.10. | CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917             | 25 |

#### C A P I T U L O II

##### ANALISIS JURIDICO DEL DERECHO DE PETICION

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 2.1.   | CONCEPTO . . . . .                                   | 29 |
| 2.2.   | DERECHO DE PETICION COMO GARANTIA. . . . .           | 33 |
| 2.3.   | ELEMENTOS DEL DERECHO DE PETICION. . . . .           | 38 |
| 2.3.1. | SUJETOS ACTIVOS DEL DERECHO DE PETICION. . . . .     | 38 |
| 2.3.2. | SUJETOS PASIVOS DEL DERECHO DE PETICION. . . . .     | 39 |
| 2.3.3. | REQUISITOS QUE DEBE LLENAR LA PETICION . . . . .     | 40 |
| 2.3.4. | REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA RESPUESTA . . . . .   | 43 |
| 2.4.   | EFFECTOS JURIDICOS DEL DERECHO DE PETICION . . . . . | 44 |

### C A P I T U L O   I I I

#### MEDIO DE DEFENSA POR VIOLACION AL ARTICULO 8° CONSTITUCIONAL

|      |  |    |
|------|--|----|
| 3.1. | JUICIO DE AMPARO INDIRECTO . . . . .       | 49 |
| 3.2. | ORGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE . . . . . | 53 |
| 3.3. | REQUISITOS DE LA DEMANDA . . . . .         | 54 |
| 3.4. | AUTO ADMISORIO . . . . .                   | 57 |
| 3.5. | INFORME CON JUSTIFICACION . . . . .        | 58 |
| 3.6. | AUDIENCIA CONSTITUCIONAL . . . . .         | 61 |
| 3.7. | SENTENCIA Y SUS EFECTOS . . . . .          | 63 |
| 3.8. | INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA . . . . .      | 66 |
| 3.9  | MEDIDAS DE APREMIO . . . . .               | 68 |

### C A P I T U L O   I V

#### EL DERECHO DE PETICION Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 4.1.   | NATURALEZA JURIDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO. . . . .       | 70  |
| 4.2.   | SU EXISTENCIA EN ALCUNOS ORDENAMIENTOS FEDERALES . . . . .     | 74  |
| 4.2.1. | CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION . . . . .                       | 76  |
| 4.3.   | SU EXISTENCIA EN ALCUNOS ORDENAMIENTOS LOCALES . . . . .       | 80  |
|        | LEY (DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)            |     |
|        | DISTRITO FEDERAL . . . . .                                     | 80  |
| 4.3.1. | LEY (DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO . . . . . | 83  |
| 4.4.   | MEDIOS DE DEFENSA ANTE UNA RESOLUCION NEGATIVA FICTA. . . . .  | 86  |
| 4.5.   | CONSTITUCIONALIDAD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO . . . . .       | 89  |
|        | CONSIDERACIONES FINALES . . . . .                              | 92  |
|        | BIBLIOGRAFIA . . . . .   | 100 |

## INTRODUCCION

La presente tesis ha sido elaborada, por la inquietud de dar a conocer con el presente trabajo de investigación, la violación frecuente que por parte de las autoridades y funcionarios públicos efectúan cotidianamente al derecho de petición, teniendo que afrontar con posterioridad las consecuencias que acarrea el silencio administrativo.

El derecho de petición como garantía individual, tiene una estrecha relación con el silencio administrativo, considerado éste último como la falta de respuesta de la Administración Pública, que origina una ficción legal de efectos jurídicos por la inactividad administrativa frente a una petición.

En el primer capítulo, se da una visión general del panorama histórico, buscando dentro de las constituciones que rigieron en nuestro país y aquellas que no tuvieron observancia, pero que han quedado como antecedentes de los ideales de la sociedad, hasta la promulgación de nuestra actual Constitución, la cuál desde su entrada en vigor ha mantenido intacto el derecho de petición.

De lo que se desprende que el derecho de petición, es una evolución positiva dentro del marco en el cual debe desempeñar su actividad los servidores públicos, lo cual tiene como consecuencia, no dejar en estado de indefensión al gobernado ante la inactividad de la Administración Pública, ya que si bien es cierto que dentro de los ordenamientos anteriores a la Constitución de 1847, era posible realizar peticiones a los funcionarios públicos, éstos no tenían la obligación legal de dar respuesta a lo solicitado por el gobernado. Lo anterior se puede afirmar como la causa más importante para conservar en el Constitución actual la obligación de la Administración Pública a contestar las solicitudes de los gobernados.

En el capítulo segundo, se hace un análisis lógico jurídico del derecho de petición tratando de comprender de manera genérica los requisitos que debe reunir la petición y la respuesta, siendo importante que el gobernado realice la petición por escrito en forma respetuosa y pacífica. También se destacan los sujetos que intervienen y que en su caso son activo y pasivo siendo el primero de ellos el gobernado que motiva con su petición el funcionamiento de la maquinaria administrativa que es el sujeto pasivo.

En el presente trabajo se analizan también algunos efectos jurídicos del derecho de petición, como lo son: el de otorgar, el de negar y el de hacer o no hacer.

En el capítulo tercero, da a conocer el medio de impugnación legal por violación al artículo 8° Constitucional, que pueden ejercitar los gobernados para obligar a la autoridad a emitir respuesta a las solicitudes planteadas dentro de los términos que establecen las leyes.

Siendo competente para conocer de las violaciones al precepto legal en estudio, los juzgados de Distrito, por medio de un procedimiento expédito, que consta únicamente de la presentación de la demanda, admisión de la misma, el requerimiento del informe con justificación a las autoridades responsables, audiencia constitucional y sentencia, procedimiento en el cual el gobernado debe acreditar la existencia de la petición y la falta de respuesta a la misma, por su parte la autoridad responsable deberá de probar haber emitido contestación y haberla hecha saber al gobernado en los términos que establece el artículo 8° Constitucional. Se refieren breves comentarios al supuesto en el que la autoridad no de el debido cumplimiento a la sentencia que conceda el amparo y protección de la justicia Federal



para el efecto de dar respuesta a la petición formulada por el quejoso, así como a las medidas de apremio a que se harán acreedores los responsables por no dar cumplimiento a la sentencia.

El capítulo cuarto, comprende el silencio administrativo, como medio para la configuración de la negativa ficta, o en su caso la positiva ficta, según sea la petición formulada, consideradas éstas como una ficción legal a las que las leyes les han atribuido diversos efectos jurídicos las cuales se precisan en este capítulo.

Haciendo mención de la naturaleza jurídica del silencio administrativo, así como su existencia en ordenamientos de carácter federal, siendo un ejemplo claro el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal del Trabajo; asimismo, respecto a ordenamientos locales es incuestionable el ejemplo que se trata en el presente trabajo, respecto de la Ley de justicia Administrativa del Estado de México.

Explico los medios de defensa que se tienen ante la figura negativa ficta, la cual se originó por una petición, el transcurso del tiempo y el silencio de la autoridad, pudiendo el particular iniciar un procedimiento ante los Tribunales Administrativos correspondientes.

Por último, presento conclusiones en las que se concretan las ideas expuestas en los cuatro capítulos de este trabajo, considerando dentro de las mismas la necesidad de observar el artículo 8° Constitucional por parte de la Administración Pública, para no incurrir en el silencio administrativo, sea este de carácter positivo o negativo.

CAPITULO I  
ANTECEDENTES

1. CONSTITUCION ESPAÑOLA DE CADIZ:

Habiendo concurrido diputados mexicanos a la asamblea de discusión de la Constitución de Cádiz, "E necesario aludí a esta carta, tanto porque estuvo vigente en dos ocasiones, en 1812 y en 1820, como por la influencia que tuvo en el constitucionalismo" (1). Expedida por las cortes de Cádiz, jurada en España el día 19 de marzo de 1812, y aplicada y jurada en la Nueva España con fecha 30 de septiembre de 1812, fue suspendida por el Virrey Venegas; siendo reestablecida por el también Virrey Calleja.

Mediante decreto emitido por Fernando VII, en fecha 4 de Mayo de 1814, se reestableció el sistema absolutista, en consecuencia se desconoció lo hecho por las cortes de Cádiz. El mencionado decreto fue publicado en la Nueva España el 17 de septiembre de 1814, concluyendo así la vigencia de esta constitución de Cádiz.

Posteriormente en el año de 1820, se reestablece en México la constitución de Cádiz; adheriéndose en forma inmediata los estados de Campeche y Veracruz, viéndose obligado a jurarla el virrey Apodoca.

Esta ejerció gran influencia dentro de los pensamientos de emancipación y también dentro de la formación del Constitucionalismo Mexicano tratando de organizar al nuevo estado. Cabe aclarar que la Constitución de Cádiz, en ninguno de sus preceptos enmarca el derecho de petición.

(1) MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. QUINTA Edición. Editorial Pax-México. Librería Carlos Cesarman, S. A. México, 1979. P.78

### 1.1. CONSTITUCION DE 1814:

El 22 de octubre de 1814, se sancionó en Apatzingán, Estado de Michoacán "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", documento que fue el primero en su especie que trató de regular la soberanía del estado así como la igualdad, seguridad, prosperidad y libertad de los ciudadanos, documento que en su artículo 37 establecía:

"Artículo 37.- A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública". (2)

El presente transcrito no tuvo vigencia, pero constituye el antecedente más remoto del derecho de petición que es el objeto del presente estudio.

"La existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad. En efecto, sociológica e históricamente el derecho de petición se revela como la expulsión o negación de la llamada vindicta privada, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano". (3)

Si bien es cierto que los documentos jurídicos anteriores a el acta de reforma de 1847 no contemplaba el derecho de petición, también lo es que jamás se impidió que los gobernados lo ejercieran, tal y como lo comenta en su libro del Profesor Ignacio Burgoa, "En realidad jamás se impidió que los gobernados elevaran solicitudes a los órganos de gobierno según acertadamente lo comenta Don Isidoro Montiel Duarte, en

(2) TENA RAMIREZ, Felipe Leves Fundamentales de México 1808-1989. Decimoquinta edición Editorial Porrúa, S. A. México, 1989 p.35.

(3) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima tercer edición Editorial Porrúa, S. A. México 1991 p.376

la mencionada se declaró que es derecho de los ciudadanos ejercer el de petición declaración que reconoce como antecedente directo el "voto", que en ese sentido formuló el ilustre Don Mariano Otero, a quien con justicia se respeta como el autor principal de tan importante documento constitucional". (4)

Aún cuando el precepto legal antes invocado careció de eficacia y vigencia, esto no fue obstáculo para que se pretendiera crear en forma específica dentro de la legislación el mencionado derecho, ya que si bien es cierto que jamás se impidió dicho ejercicio, también lo es que nunca estuvo reglamentado en los preceptos legales de esa época.

La versión que proporciona la Constitución de Apatzingán en cuanto al derecho de petición es notable ya que dicho precepto tiene como finalidad; el hacerle saber a los ciudadanos que los funcionarios públicos e instituciones tienen la obligación de conocer las peticiones de los gobernados que les sean formulados, el mismo profesor Ignacio Burgoa al consultar su libro El Juicio de Amparo efectúa el comentario siguiente:

"La constitución de Apatzingán, que no estuvo en vigor, pero que es el mejor índice de demostración del pensamiento político de los insurgentes que colaboraron en su redacción, principalmente Morelos y que según opinión de Gamboa es superior a la Constitución Española de 1812" (5), en ella se dedica un capítulo extenso a las garantías individuales. En el artículo 24 que es el precepto que encabeza el capítulo de referencia, se hace un análisis general acerca de la relación entre los derechos del hombre, clasificados a semejanza de la

(4) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1991 p.380

(5) BURGOA, Ignacio. El juicio de Amparo. Tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1991 p.98.

francesa, y el gobierno. De la forma de concepción de dicho artículo, podemos inferir que la constitución de Apatzingán consideraba a los derechos del hombre, o garantías individuales como elementos insuperables por el poder público, que siempre deba respetarlos en toda su integridad. Por tanto, el documento constitucional que comentamos, en relación con el tema concreto del derecho de petición, el cuál despertó mi atención y en razón de que la constitución de Apatzingán retoma algunos de los principios jurídicos y filosóficos de la Revolución Francesa, estima que los derechos del hombre son superiores a toda organización social, cuyo gobierno, en el poder público, debe estimarlos intangibles, siendo esta la finalidad del Estado.

"El derecho de pedir contrario y opuesto a la venganza privada, eliminado este de todos los regimenes civilizados es por tanto la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del estados con el fin de que estas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos validamente".(6)

En atención de que el derecho de petición en nuestra legislación esta considerado como garantía individual, mi interés es que su aplicabilidad sea la correcta.

Ya se ha advertido todo el sentido revolucionario que tuvo esta carta con un avance indudable en el pensamiento de las ideas avanzadas; "La constitución de Apatzingán supuso tal radicalización en la marcha del liberalismo mexicano, que es imposible precisar sus raíces, se duda sobre la existencia de un proceso ideológico que la sustenta, de aquí

(4) BURGOA, Ignacio. Nuestra Constitución Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana. Cuaderno 7. México, 1990, p.123

que el documento se quiera ver como un hecho aislado, sin conexiones, de lo cuál nos habla el autor Daniel Moreno en su libro Derecho Constitucional Mexicano; pero ello no fué así, es un documento franco resultado de una evolución ideológica previa. El decreto de Apatzingán fué el primer planteamiento radical del liberalismo; por ello mismo y por los resultados, el esfuerzo se discontinua, al menos exteriormente y solo es retomado muchos años después". (7)

Las tendencias ideológicas de Morelos y sus colaboradores, se basaron en los sucesos que se gestaban en Europa y América del Norte, así pues tomaron algunos planteamientos para tratar de adecuarlos a las necesidades de la América Mexicana, como la llamara José María Morelos y Pavón.

Con todas las ideas en relación a la constitución de Apatzingán aportadas por Morelos y sus colaboradores que intervinieron en la misma, y aún que las mismas no entraron en vigor con posterioridad, fueron objeto para que otros pensadores como Ferdinald Lasalle emitiera un estudio sobre lo que es una constitución, no obstante de ser su pensamiento posterior a la constitución que pretendiera Morelos, por tal razón, me permito transcribir el pensamiento de Lasalle "Si pues, la constitución es una ley fundamental de un país, será y aquí empezamos yo, señores a entrever un poco de luz un algo que pronto hemos de definir y deslindar, o como provisionalmente hemos visto una fuerza activa que hace por un impulso de necesidad que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país siendo que realmente son, de tal modo que a partir de ese instante no puedan promulgarse en ese país aunque se quisiese otras cualesquiera". (8)

(7) MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta edición Editorial Pax. México. Librería Carlos Cesarman, S. A. México, 1972. p.76

(8) LASALLE, Ferdinand. Que es una Constitución. Ediciones Siglo 20 Buenos Aires, Argentina, 1975, p.40

Dicho pensamiento indica que la ley suprema de cualquier país siempre será su constitución de la cual emanarán las leyes secundarias.

"Las noticias de la actividad legislativa y su culminación, pronto llegaron a México, más el decreto fué conocido hasta principios de mayo de 1815, según se desprende de una carta del nuevo virrey, Calleja quien hizo que se condenase a las llamas al documento, así como la renovación del juramento de fidelidad al monarca español. Por otra parte, la autoridad eclesiástica prohibió su lectura bajo pena de excomunión y no faltó quien lo declarase herético". (9)

Más, debo manifestar que el pensamiento de estos primeros hombres que trataron de dar una verdadera ley fundamental, no fueron en vano, ya que hasta nuestros días, algunos autores consideran que la constitución no es algo dado y firme que tenga eficacia por su mera promulgación; sino que necesita el apoyo y la defensa de todos los ciudadanos". (10)

Lo cuál se ha conseguido paulatinamente mediante las reformas que se han puesto a consideración del poder legislativo, para tratar de adecuar a la realidad social, aquellos preceptos constitucionales que han quedado en deceso para adecuarlos a las meras necesidades sociales.

## 1.2. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824:

Integrado el congreso constituyente para formular la constitución, inicia sus reuniones el 5 de Noviembre de 1823, tomando incluso como antecedente una mala traducción de la constitución de los Estados

(9) MORENO, Daniel ob. cit. p.77

(10) HORN HANS, Rudolf Justicia Constitucional y Concenso Básico. Vid. Estudio en homenaje al Dr. Héctor Flx Zamudio. et al. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II. Derecho Comparado Universidad Nacional Autónoma de México, 1988 p.1055

Unidos de Norteamérica, la cual fué impresa en el estado de Puebla de los Angeles, ya para el día 20 de noviembre de 1823, los diputados contaban con un anteproyecto de constitución, la pretendía asegurar el sistema federal, iniciándose su discusión a partir del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824; Siendo esta última fecha en que fué aprobado el proyecto casi sin variantes.

El congreso inició la discusión de éste proyecto, siendo aprobado con algunas modificaciones en asamblea del 3 de octubre de 1824, con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cuál fué firmada el día 4 de octubre del mismo año y publicada al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta constitución estuvo vigente hasta el año de 1835, teniendo la peculiaridad de que no podía ser revisada ni reformada, sino a partir de 1830; sin embargo, la misma permaneció sin alteraciones en razón de que las reformas propuestas a partir de 1826, nunca fueron votadas por lo cuál permaneció intacta hasta su abrogación.

Debo aclarar que a pesar del gran avance que tuvo la constitución de 1824, ésta en ningún momento reguló el derecho de petición en forma específica; sin embargo, jamás fué negado éste derecho a los ciudadanos teniendo como antecedente más inmediato, el voto.

### 1.3. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DECRETADAS POR EL CONGRESO GENERAL DE LA NACION EN EL AÑO DE 1836

Habiendo terminado el imperio de Iturbide la disputa del poder se concentró en dos partidos que se denominaron, el partido liberal y el partido conservador; el primero propugnaba en cuanto a la forma de gobierno republicano, democrático y federativo, así como los atributos del Estado Mexicano. Por su parte el partido conservador, adoptaba el centralismo y la oligarquía inclinándose por una forma de gobierno



Monárquico; la lucha entre estos dos partidos, dió como resultado que el vicepresidente Gómez Farías propusiera efectuar reformas eclesíasticas y militares, lo cuál trajo una nueva pugna por el poder que concluyó con la suspensión de la mencionada reforma por Santa Ana y la destitución de Gómez Farías.

El 4 de enero de 1835 se reinició el congreso federal con la finalidad de examinar y reformar la constitución de 1824, respetando la condicionante que decretaba el artículo 171 de la constitución de 1824, la cuál impedía la modificación del sistema de Gobierno, manteniéndose inalterable la forma federativa.

La comisión formada tanto por la cámara de diputados y cámara de senadores, según prevenía la propia constitución de 1824, formuló un proyecto de bases constitucionales el cuál fué aprobado y se convirtió en la ley constitutiva del 23 de octubre de 1835, llevando el nombre de bases para la nueva constitución, con la que se puso fin al sistema federal. Esta ley fundamental se dividió en 7 estatutos, conociéndose también con el nombre de constitución de las siete leyes, siendo ésta una constitución centralista, la primera de ellas se publicó el 15 de diciembre de 1835, y las 6 restantes ya no se publicaron por separado, sino de manera conjunta, iniciándose su discusión en el mes de diciembre de 1835, aprobándose hasta abril de 1836.

Esta constitución adopta en su séptima ley, la condicionante de no modificar o alterar sus artículos. A pesar de ser ésta una constitución generó grandes avances y jamás reguló el derecho de petición.

#### 1.4. PROYECTO DE REFORMA DE 1840:

Una vez que han quedado anotados los antecedentes relativos a la constitución de 1814 procederé a analizar el proyecto de reforma de 1840, lo cuál hago con el auxilio de la obra del profesor Felipe Tena

Ramírez, citando el pensamiento que nos da respecto a dicha reforma. "En el año de 1836 encontrándose vigente la Constitución de 1836 también llamada de las 7 leyes y que fuera promulgada el 15 de diciembre de 1935 y misma que se trató de reformar mediante el congreso que dió inicio el 1° de enero de 1841, fecha en que iniciara sus sesiones el congreso para discutir las reformas a la constitución de 1836". (11)

"El 30 de junio de 1840 el diputado José Fernando Ramírez, emitió voto particular al proyecto de reforma de la constitución de 1836, y del cuál destaca la siguiente iniciativa". (12) Derecho de petición e Iniciativa de Leyes.

"Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y peticiones en derecho a la Secretaría de la Cámara de Diputados, para que ésta los pase a la comisión que establece la segunda parte del artículo 29 de la tercera ley Constitucional, que debe quedar para solo este fin. Las iniciativas hechas por los diputados, gobierno, corte de justicia, en su caso y juntas departamentales, deberán quedar expeditas y libres de aquél trámite, y sólo estarán sujetas al de que se oiga a la mencionada corte de justicia, cuando se hagan por los otros poderes en asuntos pertenecientes a este ramo y a las juntas departamentales sobre contribuyentes e impuestos. Esto último debe entenderse, sin perjuicio de que aquéllas se decreten provisionalmente, cuando lo exija así el interés común". (13)

Es menester hacer saber que los ciudadanos que son electos a cargos de elección popular tienen la facultad a través de las distintas cámaras de las legislaturas de los estados y de la propia federación, pueden

(11) TENA RAMIREZ, Felipe. ob. cit. p.291

(12) Idem p.292

(13) Idem

formular iniciativas de leyes las cuales serán propuestas en sesión de la propia legislatura iniciando así el proceso de legislación, este proceso de iniciativas de leyes, se encuentra relacionado en forma directa con el derecho de petición que es materia de nuestro estudio. Por lo cuál nos remitimos al voto particular que expusiera el diputado José Fernando Ramírez, mediante el cuál pretende lo que de acuerdo a su época consideraba lo adecuado para iniciar un proceso legislativo por lo que me permito transcribir su punto de vista.

#### Derecho de Petición e Iniciativa de las Leyes

"Todo mexicano tiene derecho a dirigir sus proyectos y peticiones a la Secretaría de la Cámara de diputados, y ésta luego que los reciba, los pasará a la Comisión de Peticiones que como hasta aquí se seguirá nombrando para solo este objeto la de consultar a la Cámara si son o no de tomarse en consideración.

Corresponde a la iniciativa de leyes primero a los Diputados, segundo al Supremo Poder Legislativo y las juntas departamentales sin excepción de materias, tercero a la Suprema Corte de Justicia en todo lo relativo a la administración de su ramo.

No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni las que se presenten firmadas por cinco diputados, ni aquéllos en que convenga un tercio de las juntas departamentales.

En las iniciativas sobre administración de justicia se oirá a la Suprema Corte y en cuanto a las de contribuciones, arbitrios o impuestos a las juntas departamentales, sin perjuicio de aquellas y estos se decreten provisionalmente si la urgencia o interés común lo exigieren".(14)

(14) TENA RAMIREZ, Felipe ob. cit., p.303

Este proyecto de constitución, jamás fué sancionado, más sin embargo, deja entrever los avances lógicos jurídicos que para su época se gestaban dentro de la sociedad mexicana y cuyos argumentos serian base fundamental para la creación de nuevas normas jurídicas que se adecuaban en forma más realista a la sociedad mexicana las cuales protegerían de igual forma a todos los individuos proporcionándoles más derecho y atribuyéndoles obligaciones, así como proporcionándoles los medios de defensa para poder exigir su cumplimiento de acuerdo a las leyes que se expidieran.

#### 1.5. BASES ORGANICAS DE 1843:

Habiendo sido electo como presidente de la república mexicana Nicolás Bravo, el 23 de diciembre de 1842, designó a 80 legisladores que integraban la junta nacional legislativa con las bases constitucionales, sin embargo, el 6 de enero de 1843, se acordó por unanimidad el no emitir nuevas bases constitucionales, sino el de crear una nueva constitución.

El día 8 de abril se comenzó a discutir el proyecto, siendo aprobado casi en su totalidad por mayoría. Las bases orgánicas de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna, siendo publicada el 14 de junio de 1843.

A finales de ese año, Santa Anna es destituido quedando como presidente interino Canizales, quien disolvió el congreso siendo instalado 4 días después por el General Herrera quien desconoció a Canales y reinstaló el congreso, siendo el primer acto que llevaran a cabo las cámaras, el de destituir a Santa Anna, quien más tarde fuera desterrado.

El General Herrera gobernó de acuerdo a las bases orgánicas de la república mexicana desde diciembre de 1844 al 30 de diciembre de 1845, durante su gestión se modificaron en una ocasión las bases orgánicas de acuerdo a la ley del 25 de septiembre de 1845.

Designado presidente Paredes en Enero de 1846, convoca al congreso nacional extraordinario con funciones de constituyente, el cual en dos meses de existencia no realizó ninguna tarea legislativa, declarándose el 3 de Agosto de 1846, el vicepresidente Nicolás Bravo, que las bases orgánicas seguían siendo la constitución de la república, lo que ocasionó el levantamiento de la ciudadela por Mariano Salas y Gómez Farías, quienes al triunfo de dicho movimiento, pone fin a la administración de Paredes y a la constitución de las bases orgánicas.

#### 1.6. ACTA DE REFORMAS DE 1847:

En la sesión del 16 de abril de 1847, el congreso rechazó el dictamen de la mayoría que propusieron que la constitución de 1824 siguiera liza y llanamente, mientras no se reformara con arreglo a los artículos que en ella misma instituían el procedimiento de revisión.

En la sesión del día 22 de abril, se comenzó la discusión del voto de D. Mariano Otero, mismo que fuera modificado y adicionado en algunas de sus partes, las cuales fueron aceptadas en su mayor parte por su autor, terminando de discutirse el 17 de mayo, siendo jurada el 21 y publicada el día 22 de mayo de 1847. Dicho documento plasmó en su artículo segundo, el derecho de petición de la siguiente manera:

"Artículo 2°.- Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes". (15).

De esta forma quedó plasmado en nuestra constitución el derecho de Petición, dicho derecho incluyó el derecho del voto en las elecciones populares, tomando en consideración que sólo lo podían ejercer los que hubieran cumplido la mayoría de edad, el derecho de reunión para la

(15) TENA RAMIREZ, Felipe ob. cit. p.503

discusión de los negocios públicos y de obligación de pertenecer a la guardia nacional todo ello quedó plasmado en el artículo antes indicado.

#### 1.7. PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1854:

A pesar que en nuestro país existían brotes de violencia política y no se había logrado una estabilidad jurídica ni social, los legisladores y el presidente Ignacio Comonfort este último trató de implantar el estatuto orgánico provisional con el cual pretendía aminorar la crisis política prevaleciente otorgando a su vez la oportunidad y el tiempo necesario a los legisladores para que pudieran emitir la constitución que regiría el destino de los mexicanos, por lo que al haber sido nombrado presidente sustituto emitiría el estatuto antes indicado y que en su artículo 23 determinaría el ejercicio de petición.

Habiendo sido nombrado Presidente sustituto Don Ignacio Comonfort el 11 de diciembre de 1855, ésta administración tuvo que hacer frente a varios brotes rebeldes, los cuales reflejaban las inquietudes de nuestra historia independiente. Por lo que el Presidente Don Ignacio Comonfort expidió el día 15 de mayo de 1856, el Estatuto Orgánico.

Provisional de la República Mexicana, el cual se puede considerar como un anticipo de la constitución que su autor había ofrecido juntamente con una ley de garantías individuales dentro del programa administrativo presentado el 22 de diciembre de 1855 y que fuera publicado a raíz de haber ocupado la presidencia de la república.

Dentro del estatuto provisional de la república mexicana, en la sección cuarta destinada a los ciudadanos, en su artículo 23, se establece lo que a la letra dice:

"Artículo 23.- Son derechos de los ciudadanos: Ejercer el de Petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, todo conforme a las leyes. Solo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares". (16)

El precepto legal arriba indicado prevee ya para su tiempo la condición de que sólo los ciudadanos podrían votar en las elecciones, que en comparación con el texto actual del artículo 8° constitucional tiene implícita la misma condicionante, en el entendido de que son ciudadanos aquéllos individuos que han adquirido la mayoría de edad y gozan de la capacidad de ejercicio.

En el precepto legal antes transcrito, se encuentra agregado y modificado el último párrafo de su contenido con su correlativo del acta de reforma de 1847; éste estatuto orgánico provisional de la república mexicana, tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

La comisión encargada de presentar al soberano congreso constituyente, el proyecto de la ley fundamental bajo cuyos principios habría de regirse la nación y de acuerdo al plan de Ayutla reformado en Acapulco, de acuerdo a la convocatoria expedida el día 7 de noviembre de 1855, para constituir la nación bajo la forma república, democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están embestidos.

Dicho proyecto fué presentado el día 23 de junio de 1856, por Ponciano Arriaga; éste documento no se publicó ni tuvo vigencia, ya que como se dijo con antelación, el estatuto orgánico provisional de la república mexicana, emitido por Don Ignacio Comonfort, estuvo en vigencia hasta la publicación de la constitución de 1857, más sin embargo, es

(16) TENA RAMIREZ, Felipe ob. cit. p.503

importante extraer de éste proyecto de reforma, la innovación que hace al artículo 2 de las reformas de 1847, y al artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, y el cuál dice en su artículo 19 del proyecto de constitución de 1854:

"Artículo 19.- Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas, sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la república. En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, las que se eleven al Congreso Federal, serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y si fueren de la competencia del congreso pedir que se pasen a una comisión o que se discutan desde luego. En todo caso se hará conocer el resultado al peticionario". (17)

El precepto legal antes invocado define los aspectos y requisitos que deberá llenar una petición formulada a la autoridad y también obliga a ésta última, a emitir un acuerdo escrito a la petición formulada, imponiendo a su vez que dicho acuerdo deberá ser dado a conocer al peticionario en el que se le informe sobre el resultado recaído a su petición si es que la misma reúne los requisitos del ordenamiento legal antes indicado, aclarando el hecho de que la autoridad está obligada a hacer del conocimiento al gobernado de que su respuesta es solamente un requisito de forma, que deberá de cubrir la autoridad administrativa sin que ello implique que dicha petición se deba de conceder en los términos que el gobernado desee.

Del precepto legal antes indicado, aún cuando no tuvo vigencia como se ha visto, es importante señalar que del mismo se desprenden los elementos esenciales que para esa época debería de reunirse al ejercitar el mencionado derecho de petición, y que son:

(17) TENA RAMIREZ, Felipe ob. cit. p.557



- a) Por escrito
- b) De una manera pacífica y respetuosa
- c) Acuerdo escrito de la autoridad a que se haya dirigido
- d) Hacer del conocimiento al peticionario

Tal precepto comparado con el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es materia del presente estudio, tiene una gran similitud por el gran avance que dió para la época de transición por la que pasaba la nación entera. A tal grado que dichos elementos siguen siendo base fundamental del derecho de petición, y la autoridad tiene la obligación formal y real de dar el debido cumplimiento al artículo 8° constitucional vigente, amén de que el gobernado elija algún otro medio de defensa.

#### 1.8. CONSTITUCION DE 1857:

La convocatoria para el congreso fué expedida por D. Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855, de conformidad con el plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, la convocatoria utilizada fué la del 10 de diciembre del 41, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del congreso del 42. (18)

Modificada posteriormente la convocatoria por decreto de Comonfort, en el punto relativo a la sede del congreso, éste se reunió en la ciudad de México, el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

Siendo presidente del congreso Arriaga y de secretarios, Olvera y Zarco; hubo que ratificarle a Arriaga por abrumadora mayoría su designación de presidente del congreso y en el cargo habría de sucederle otro puro, D. Melchor Ocampo.

(18) TENA RAMIREZ, Felipe ob. cit. p.595

Cabe señalar que en la sesión del 14 de agosto de 1856, se puso a discusión el artículo 19 del proyecto de constitución que ha quedado señalado anteriormente, dentro de la discusión de dicho artículo, es menester señalar las más importantes, siendo una de ellas emitida por el señor "Villalobos, después de exponer algunas observaciones generales, se declara en contra de todo lo reglamentario que contiene el artículo. Propone que el derecho de petición sea personal e indelegable, para evitar que ciertas autoridades usurpen la voz del pueblo como lo han hecho algunos ayuntamientos en las exposiciones anteriores" (19). Propone por su parte " el señor Castañeda, pide que el artículo se divida en sus partes naturales, con lo que esta de acuerdo el señor Mata". (20)

El congreso aprueba el trámite de la mesa. Acepta la división del artículo y se pone a discusión su primera parte, en los términos establecidos con anterioridad, siendo aprobadas por unanimidad de 86 diputados.

Después de innumerables sesiones y discrepancias entre los legisladores que intervinieron en la elaboración de la constitución de 1857, por fin fué jurada el 5 de febrero de 1857, primeramente por el congreso, mismo que se integraba por 90 representantes y después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes, la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la constitución.

Habiendo sido jurada y promulgada la constitución de 1857, encontramos que dentro de su articulado, el artículo 8° contiene el derecho de petición que es motivo de este estudio el cuál a la letra dice:

(19) ZARCO, Francisco Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857. Estudio preliminar. Texto y notas de Catalina Sierra Casaus. Colegio de México. Editorial. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1957 p.475

(20) Idem.

"Artículo 8".- Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo puedan ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido y esta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario."

Como se podrá apreciar, el precepto legal antes invocado, también recoge los elementos del proyecto de constitución de 1854 que su artículo 19 había recabado dicho proyecto, tal y como ha quedado expresado con antelación.

Debo aclarar que los principios libero individuales de mediados del siglo XIX, ya hubieran aparecido en Europa, ya en América, estos fueron incorporados en la constitución de 1857, no solo por su significado más amplio, sino que pretendía a su vez afianzar aún más la democracia que mostraba la propia constitución. Por lo que al reconocer la constitución de 1857, "los derechos del hombre, se operó no solo en acatamiento a la dignidad humana que presentaba a esos derechos como inherentes al hombre, sino que lo fué también, porque de esa manera se limitaba a la autoridad, al reconocerlos como la base y el objeto de las instituciones sociales". (21)

#### 1.9. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO 1864:

Cuando Maximiliano de Habsburgo tomó posesión de la corona de México en abril 10 de 1864, ofreció entre otras cosas, que se haría cargo del poder constituyente con que me embiste la nación por conducto de ustedes que son sus representantes más solo lo concerservaré, el tiempo necesario para crear en México un orden legal en el que se puedan reafirmar las instituciones liberales, tal y como lo manifesté en mi discurso del 3 de octubre, apresurándome a instalar la monarquía

(21) SAYEG HELU, Jorge El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración Constitucional de México. 1854-1910. Una Edición de Cultura y Ciencia Política. A. C. México. 1973, p.101

bajo la autoridad de las leyes constitucionales, tan pronto se logra la pacificación del país.

Lo cuál no fué posible ya que la situación política y social que reinaba en el país le impidieron modificar y obtener el apoyo necesario de la clase que lo había llevado al poder aunado a que la propia iglesia le retirara su apoyo, en virtud de que la forma de gobierno que pretendía implantar el archiduque no remediaba de ninguna forma las leyes de reforma que implantara Juárez, por lo que la iglesia decidió no aprobar la forma de gobierno del archiduque.

"Maximiliano formó su gobierno con liberales de entre los que destacaban Don Fernando Ramírez y Don Pedro Escudero, quienes participaron en la creación tanto del estatuto provisional, como la creación del decreto mediante el cuál se pasaría por las armas a aquellos Mexicanos que combatieran al Imperio". (22)

El gobierno de Maximiliano fué totalmente liberal, por lo que como ya indiqué provocó que la iglesia le retirara su apoyo al mismo tiempo que se retiraban también los conservadores, dejándolos fuera de los asuntos políticos, económicos del país al no llegar a ningún acuerdo con ellos.

Los programas y leyes que trató de implantar Maximiliano de Habsburgo al igual que las leyes de reforma expedidas por Juárez, no fueron aceptadas por el clero, ya que las leyes que expidiera Maximiliano de Habsburgo serían tan semejantes como las expedidas por Juárez y que resultaban desfavorables para el clero. El 10 de abril de 1865, Maximiliano de Habsburgo expide el Estatuto Provisional del Imperio

(22) SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano Décima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1991, p.302

Mexicano, que pretendió ser un proyecto de constitución y que el Archiduque había elaborado en combinación con los emigrados mexicanos. El estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador, el estatuto se expidió cuando el imperio empezaba a declinar. Su aparición coincidió con el fin de la guerra de secesión. (23)

El estatuto provisional del imperio mexicano como ya se dijo, no tuvo vigencia alguna, es importante extraer de él, el contenido del artículo 8° del mencionado estatuto, el cual se transcribe:

"Artículo 8°.- Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador y para presentarle sus peticiones y quejas. Al efecto ocurrir a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo". (24)

Reglamento que no fué expedido por las causas mencionadas con antelación al ser fusilado el archiduque Maximiliano de Habsburgo y haber terminado la guerra de secesión, más sin embargo la importación del precepto legal antes indicado, si bien es cierto que no tuvo vigencia alguna, también es cierto que el mismo pretendía reglamentar la estructura legal del derecho de petición, que para ese entonces las leyes mexicanas ya habían delineado en ordenamientos anteriores.

Cabe señalar que dentro de los factores que contribuyeron a la caída del imperio se destacan los siguientes:

" 1.- La unidad del partido liberal representado por Benito Juárez que pretendía salvaguardar la soberanía e independencia de México.

(23) TENA RAMIREZ, Felipe ob. cit. p.669

(24) Idem. p.671

2.- La salida del ejército francés de México.

3.- La bancarrota del partido liberal.

4.- La consolidación de la doctrina Monroe.

Dicha doctrina establecía "Estamos en presencia de una doctrina orientada a limitar la acción de los países Europeos en América ya sea a través de una intervención o de colonización". (25)

El precepto antes invocado, de alguna manera conserva la esencia de los artículos que pretenden regular el derecho de petición y en el caso concreto, el mencionado con antelación establecía determinado formalismo, para hacer efectivo el derecho de petición al invocar un reglamento.

Habiendo terminado la guerra de secesión, saliendo triunfante el presidente Juárez, el 15 de julio de 1867, retorna a la ciudad de México y reestablece la constitución de 1857, así como las Leyes de Reforma, las cuales habían sido desconocidas por el imperio de Maximiliano, quién fuera fusilado el 15 de julio de 1877, en la ciudad de Querétaro.

Al reestructurarse la constitución de 1917, así como las leyes de reforma se consolidó la estructura orgánica jurídica de nuestra nación y en consecuencia el artículo 8º de la constitución de 1857, resurge con la misma eficacia y solidez, admitiendo única y exclusivamente las reformas de la Constitución de 1917, de la cuál hablaremos en el capítulo que sigue.

(25) SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. p.305

#### 1.10. CONSTITUCION DE 1917:

Reinstalado que fue el gobierno en la ciudad de México por el presidente Juárez, el 14 de agosto de 1867, se expidió la convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, así también se acompañó una circular para solicitar al pueblo que si era su voluntad autorizar al próximo congreso de la unión para adicionar y reformar a la constitución de 1857, durante los siguientes años la mencionada Constitución, tuvo grandes reformas dentro de la gran mayoría de sus artículos, aclarando que el artículo 8°, que es materia de nuestro estudio, no sufrió cambio alguno perdurando hasta la entrada en vigor de nuestra actual constitución tal y como se verá más adelante.

Debo aclarar que los ataques de la constitución de 1857, no provenían de los enemigos del carrancismo, sino de los antiguos porfiristas que aún no podían asimilar la derrota, lo cual es natural " pues ya hemos dicho que ninguna constitución del mundo deja de tener sus opositores cruentes o incruentos y mucho menos cuando corona toda una etapa revolucionaria como la nuestra". (26)

Cabe señalar que hacia 1916, después de grandes luchas y descontentos dentro del poder como dentro de la población, se logró instaurar el congreso constituyente.

En 1916, Don Venustiano Carranza envió un mensaje al constituyente en el cual expone que el proyecto de constitución reformada, mismo que contiene todas las reformas políticas que la experiencia de varios años ha recopilado, y una observación atenta y detenida de las necesidades sociales indispensables para cimentar sobre bases sólidas,

(26) BURGOA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. Sexta edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1985, p.337

las instituciones al amparo de las que deba y pueda la nación laborar por su prosperidad, encausando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho; pensamiento que logró su objetivo al ser aceptado el proyecto presentado por Carranza en su totalidad.

Instalado en la ciudad de Querétaro, el congreso constituyente, inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916, que dentro de los requisitos de la convocatoria impidieron el acceso a gentes ajenas a la revolución, más concretamente, de la fracción Carrancista que acababa de derrotar a Villa y que tenía en jaque al Zapatismo.

El 30 de noviembre, el congreso eligió su mesa directiva; el 1 de diciembre entregó el primer jefe su proyecto de constitución reformada.

El 6 de diciembre se designó a la comisión de constitución formado por Enrique Colunga, Francisco J. Mujica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, en la sesión del 23 de diciembre integrada por Paulino Macharso Narvaez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Hariberto Jara y Agustín Garza González, integraron la comisión de constitución.

En la décima sesión celebrada en el teatro Iturbide, la tarde del 12 da diciembre de 1916, en la que se da lectura a los asuntos de la carta, y a los dictámenes de los artículos 5, 8, 6 y asimismo, se toma protesta de la ley al señor Lizandro López, y por lo que respecta al dictamen que en relación al artículo 8° deberían rendir los diputados Francisco J. Mujica, Alberto Román, L.G. Monzón, Enrique Recio, Enrique Colunga, estos manifiestan el siguiente dictamen.

"Respecto del artículo 8° del proyecto de constitución, se cree inútil la comisión, entrar en explicaciones para proponer sea aprobado dicho precepto, por tratarse de un punto enteramente sencillo y que no



provoca observación alguna. En tal razón consultamos que dicho artículo se apruebe textualmente". (27)

Fué aceptado en la casi totalidad de las invocaciones que respecto a la Constitución de 1857, proponía en cuanto a organización política. expresando las ideas que al respecto había sustentado en sus obras Don Emilio Rabasa, tuvieron particular influjo en el proyecto y en la asamblea "Es manifiesta e indudable la influencia al constituyente de 1916, uno de sus miembros más distinguidos, el señor D. Hilario Medina. El 31 de enero de 1917 se firmó la constitución. Por la tarde rindieron la protesta de guardarla, primero los diputados y después el primer jefe.

Esta constitución se llamó "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", que reforma la del 5 de febrero de 1857. La constitución, fué promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año. La constitución de 1917 que es la que actualmente nos rige, ha conservado el artículo 8° reformado y adicionado respecto de sus correlativos que le precedieron dentro de los distintos ordenamientos que se han venido citando con antelación, para quedar como se describe a continuación.

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

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

(27) MEDINA, Hilario. Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. Tomo I. México, 1960, p.588

Precepto legal que hasta nuestros días no ha sido reformado y que es materia del presente estudio. Manifiesto que es bien sabido, que nuestra ley fundamental ha tenido infinidad de reformas desde su promulgación, por lo cual me permito transcribir el siguiente criterio al cual me adhiero:

"Nuestros legisladores del Constituyente de 1917, en efecto, fueron lo suficientemente visionarios para que la carta fundamental que elaboraban, no fuera a quedar anquilosada por el simple paso del tiempo, y dejaron la puerta abierta para efectuar en ellas las reformas necesarias a fin de ir la actualizando, dentro del propio espíritu socio liberal que informara su ser fundamental". (28)

(28) RUIZ MASSIEU, Francisco y VALADES, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Primera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983, p.21

## C A P I T U L O I I

### 2. ANALISIS JURIDICO DEL DERECHO DE PETICION

#### 2.1. CONCEPTO:

El derecho de petición; es la facultad que otorga la constitución a través del artículo 8° de elevar toda clase de solicitudes o peticiones a las autoridades y funcionarios públicos, más condición de que la solicitud sea presentada por escrito en forma pacífica y respetuosa. El ánimo del legislador al regular el precepto legal indicado pretende asegurar un proveído sobre lo que pide el particular, y a su vez, obligar a la autoridad a emitir un acuerdo escrito, el cual deberá ser notificado al particular, o en su caso, de todos aquellos actos que se dicten en relación a la petición; tomando en consideración que ninguna solicitud que sea planteada a las autoridades, ésta no deberá de dejarse sin resolver.

Al existir la seguridad legal de que las autoridades de cualquier índole tienen la obligación de dar respuesta a las solicitudes planteadas por los particulares y en caso de no hacerlo, se puedan ejercitar los medios necesarios para hacer cumplir el proveído del artículo 8° constitucional, en el entendido de que la respuesta debe ser congruente.

Antes de entrar el estudio concreto del derecho de petición, como garantía constitucional, es conveniente proporcionar los conceptos que la doctrina tiene con respecto de las garantías constitucionales.

Garantías Constitucionales I. En un estricto sentido técnico jurídico, se entiende por garantía constitucional al conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con el objeto de reestablecer el orden constitucional cuando el mismo se ha transgredido por un órgano de autoridad política.

No obstante ello; el término garantía referido, al derecho constitucional, se le han dado diversos significados, entre los cuales podemos destacar siguiendo el pensamiento de Fix-Zamudio, los que a continuación se citan:

A) En primer lugar, se han denominado garantías a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la constitución. Tal es el significado que ha dado nuestra carta magna vigente al numerar y describir dichos derechos en sus primeros.

29 artículos integrantes del capítulo primero, título primero de esa ley fundamental cuando los califica como "Garantías Individuales", terminología ciertamente poco precisa en la actualidad.

B) En segundo lugar, podemos traer a colación las ideas de Carl Schmitté sobre el particular, ya que para este autor las garantías constitucionales son aquéllos derechos que sin ser estrictamente constitucionales, por no referirse a la estructura fundamental del estado ni a los derechos humanos, el constituyente ha considerado conveniente incluir en la ley suprema para darles mayor solidez, para garantizarlos mejor, tal sería el caso de nuestro artículo 123 constitucional.

C) Finalmente, se han identificado el término garantía constitucional, con el concepto de defensa de la constitución, es decir, englobando tanto a los medios preventivos, como a los represivos, siendo que se debería referir exclusivamente a estos últimos".  
(29)

(29) FIX ZAMUDIO, Héctor. Garantías Constitucionales. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuarta edición. Tomo D-H. Editorial Porrúa S. A. México, 1991, p.1512

Considero que las garantías individuales pretenden proteger los derechos de los gobernados cuando las autoridades políticas, judiciales, legislativas administrativas, violan el derecho de los particulares; por lo tanto, estas le otorgan al gobernado seguridad y los medios de defensa necesarios para salvaguardar sus derechos.

"Parece ser que la palabra "garantía" proviene del reino anglosajón "warranty" o "warranties", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. "Garantía" equivale pues, en su sentido nato a "aseguramiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa", "salvaguardar", ó "apoyo".

Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas". (30)

Para Hans Kelsen "La norma y la producción de normas, el conocimiento jurídico está dirigido, pues hacia normas que poseen la característica de ser normas jurídicas, que otorgan a ciertos acontecimientos el carácter de actos conforme al derecho (o contraria a derecho); puesto que el derecho que constituye el objeto de ese conocimiento, es una ordenación normativa del comportamiento humano".(31)

Lo cierto es que de alguna manera todos los tratadistas y juristas, coinciden en que la garantía individual o garantía constitucional es un derecho protector de los ciudadanos ante el poder político. No siempre resulta claro el contenido que se da a las garantías sociales

(30) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, ob. cit. p.161

(31) KELSEN Hans. Teoría Pura del Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México, 1982, p.18.

dentro de la constitución. Para Teófilo Olea y Leyva, tanto las garantías individuales como las garantías sociales, conforman un concepto moderno de la garantía jurisdiccional constitucional afirmando que actualmente la garantía es una nación de carácter procesal y no de carácter sustantivo; por ella, la garantía constitucional es individual y social a un mismo tiempo, resultando "empírico y arbitrario el término o expresión de garantías individuales como lo es de su generalización falsa de garantías sociales". Para este autor, lo cierto y lo positivo es que los derechos del hombre, como derechos humanos de la persona individual considerada, se aumentaron en nuestra constitución de 1917 comprendiendo a hombre no sólo como individuo, sino integrada también en la familia y en las múltiples asociaciones intermedias de diversa índole". (32)

"Nuestros tratadistas, por ello suelen utilizar un sistema de agrupamiento que comprenda las garantías constitucionales en los siguientes apartados generales: garantías de igualdad, garantías de libertad, garantías de propiedad y garantías de seguridad jurídica". (33)

Comprendido dentro de cada apartado, la particularidad técnica y procesal que engloba dicha garantía y que de manera ilustrativa cada uno de los artículos constitucionales que las contienen, dan a los gobernados la seguridad legal y los medios de defensa para hacerlos valer.

(32) CASTRO, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. Primera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1974, p.39

(33) Idem. p.43

"O en su caso, las han clasificado para su estudio de la siguiente manera: garantías de libertad, garantías del orden jurídico, garantías de procedimiento". (34)

Las garantías de libertad, son aquéllas que brindan protección al individuo para el caso de no ser privado de la libertad de expresión, de tránsito, pensamientos, de culto, de asociación y de petición que en el presente estudio es el objeto de éste trabajo.

Las garantías de orden jurídico, se encuentran consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna y dentro de los cuáles podemos señalar la no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, los actos de molestia, tendrán que emanar de autoridad competente en las que se tendrán que reunir los requisitos de fundamentación y motivación.

Las garantías de procedimiento, también las encontramos en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna señalando entre ellos que deberá de mediar juicio por tribunales previamente establecidos en las que se cumplan las formalidades del procedimiento; así como por leyes que hayan sido expedidas con anterioridad. De lo anterior se desprende que dichas garantías otorgan a los gobernados los elementos necesarios para en su caso, buscar los medios de defensa que de acuerdo a las violaciones infringidas puedan acudir a salvaguardar el derecho violado.

## 2.2. EL DERECHO DE PETICION COMO GARANTIA:

Siendo que el objeto de éste estudio lo es el artículo 8º constitucional que consagra el derecho de petición como garantía de

(34) CASTRO, Juventino V. Ob. Cit., p.43

libertad, procederé a su análisis para lo cual debo citar los criterios que han tomado algunos autores para su descripción.

"La existencia de éste derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad. En efecto sociológica e históricamente, el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de las llamadas vindicta privada en cuyo régimen a cada cuál le era doble hacerse justicia por su propia mano. Cuando se estima que la tolerancia al hecho de que cualquier persona, al sentirse vulnerada en sus derechos, pudiera ella misma, sin intersección de autoridad alguna reclamar esa vulneración exigiendo por su cuenta el respeto a su esfera jurídica y el cumplimiento de los compromisos u obligaciones contraídos a su favor, significaba un principio de caos y desorden en la vida social, el poder público se revistió con la facultad de ser el garante del orden jurídico, manifestada en actos de autoridad, los que con el auxilio de la fuerza material, en casos necesarios, harían efectivo el imperio del Derecho". (35)

De lo anterior destaca que mientras el poder político sea el encargado de mantener el orden jurídico entre los particulares será el poder político quién sirva como mediador y conciliador, dependiendo de la causa generadora de su intervención.

Si bien es cierto que el derecho de petición no se reconoce entre particulares, también lo es que la autoridad política, judicial o administrativa, ha delegado a los funcionarios públicos ya sea de carácter federal, estatal o municipal la función de ser intermediarios del derecho de petición entre particulares, como lo son los juzgados mixtos de paz, los juzgados calificadores, las agencias del ministerio público conciliador, así como las juntas de conciliación y arbitraje.

(35) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. ob. cit. p.376



Por consiguiente nuestro derecho de petición y viendo el alcance que el mismo tiene se pueda definir de la siguiente manera.

"Este derecho es un típico ejemplo de libertad de acción garantizada constitucionalmente con la particularidad de que no está reconocida al individuo frente a otros particulares, sino en relación a los funcionarios y empleados públicos, y en virtud de su estructura no consiste en un simple respeto de los miembros del poder público en un "no hacer" ante el ejercicio de esa libertad sino precisamente en una obligación de "hacer" ya que se impone a los funcionarios y empleados públicos mencionados la obligación de contestar a las peticiones que reúnan los requisitos de haberse formulado por escrito, de manera pacífica y en forma respetuosa" (36), requisitos sin los cuales no se podría emitir una respuesta a la petición formulada.

"En nuestro concepto, el derecho de petición no es el sistema opuesto al antiguo régimen de venganza privada. La estructura contraria a éste no lo es el derecho de petición, sino lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, en la parte que ordena que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, no ejercer violencia para valorar su derecho puesto que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley". (37)

Si bien es cierto que los tribunales son los únicos en impartir justicia, también lo es que dichos órganos en la actualidad como ya se indicó, cuentan con organismos de carácter conciliatorio que pueden solucionar actos entre particulares, así como actos entre particulares y las propias autoridades.

(36) CASTRO, Juventino V. Ob. cit. p. 102

(37) Idem.

"La potestad jurídica de petición cuyo titular es el gobernado en general, es decir toda persona moral o física que tenga este carácter se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8° de la ley fundamental". (38)

Quién la puede hacer valer en el momento en que considere que se ha violado en su perjuicio un determinado derecho, haciendo del conocimiento de la autoridad por escrito su pedimento en cualquier tiempo.

"El derecho de petición consiste en la facultad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad, solicitando algo, y el deber correlativo impuesto a quienes ejercen el poder público de contestar por escrito los pedimentos; lo anterior no significa que los peticionarios tengan derecho a que se les acuerde favorablemente lo solicitado, sino sólo a que se les de contestación a sus escrito. Así lo ha precisado la suprema corte al decir "las garantías del artículo 8° constitucional, tienden a asegurar a un proveído sobre lo que se pide, y no a que se resuelvan las peticiones en determinados sentidos". (39)

Más sin en cambio, la autoridad tiene la obligación de dar la contestación dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la petición; de lo que se concluye que la autoridad política o administrativa en cualquiera de sus supuestos, está obligada a dar respuesta a toda petición dentro del término que marca la propia ley.

(38) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. ob. cit. p.377

(39) RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. Mexicano esta es tu Constitución. Cámara de Diputados XLVII. Legislatura 1969. Segunda Edición México, 1969, p.46

Si bien es cierto que el artículo 8° constitucional no especifica término para dar respuesta, la Suprema Corte de justicia de la Nación, en diversa jurisprudencia, ha establecido el de cuatro meses.

Otro de los comentarios que merece nuestra atención respecto del artículo 8 Constitucional y que es material del presente estudio, lo es el formulado por Eduardo Andrade y en el que nos manifiesta lo siguiente:

En este artículo constitucional, se establece como garantía individual el llamado derecho de petición; que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de recibir una respuesta a la solicitud que formula. En realidad el llamado derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad ya que en el señalado derecho público subjetivo que consagra, éste precepto bien lo podíamos denominar derecho de respuesta o más precisamente: derecho a recibir respuesta, pues la constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se hace. El término petición no debe entenderse en un restringido sentido gramatical como la acción para requerir la entrega de una cosa, sino en el más amplio de solicitar a alguien que se haga algo. Es cierto que en determinadas cosas la petición puede consistir en la entrega de un objeto, pero en términos generales, el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.

En contra de lo que ocurre en la mayoría de las garantías individuales, que imponen al estado una obligación negativa o de abstención respecto de las actividades que puedan realizar los particulares, el derecho de petición supone una obligación positiva de parte de los órganos estatales que es precisamente la de contestar por escrito y en buen término al actor de la petición.

Lo que desafortunadamente en nuestro sistema administrativo ante las autoridades municipales, estatales, del departamento del distrito

federal y las de carácter federal, los particulares formulen sus peticiones y éstas son omisas en contestar o simplemente se les olvida que tienen la obligación legal de dar contestación a dichas peticiones, por lo que obligan a los particulares a ejercitar los medios de defensa que la propia ley otorga en estos casos.

### 2.3. ELEMENTOS DEL DERECHO DE PETICION:

Dentro del comentario que al precepto legal en estudio se pueden analizar los siguientes aspectos que contiene el artículo 8° constitucional, y que lo son:

- 2.3.1. Sujetos activos del derecho establecido.
- 2.3.2. Sujetos pasivos del mencionado derecho.
- 2.3.3. Requisitos que debe llenar la petición.
- 2.3.4. Requisitos que debe cumplir la respuesta.

De los cuáles a continuación se hará un estudio concreto, mismo que nos ayudará a entender con mayor facilidad el derecho de petición que es la base fundamental del presente trabajo.

#### 2.3.1. Sujetos Activos del Derecho. -

De acuerdo al texto que nos ocupa, los titulares del derecho de petición son todos los individuos que se encuentran en los Estados Unidos Mexicanos, según lo dispone el artículo 1 constitucional, que otorga la mencionada extensión personal a las garantías establecidas por la Constitución.

Con lo anterior, deberá de quedar claro que cualquier individuo incluso los menores faltos de capacidad legal y los incapaces legalmente, son titulares de éste derecho, el cuál no limita en forma alguna su ejercicio, salvo a los extranjeros pero esto es única y exclusivamente en lo que se refiere a materia política. En tal virtud, el derecho de

petición se extiende a todo individuo que se encuentre dentro de los Estados Unidos Mexicanos tal y como lo establece el artículo 1 de nuestra carta magna.

"En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad formulando una solicitud instancia escrita de cualquier índole, la cual adopta específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción recurso". (40)

### 2.3.2. Sujetos Pasivos del Derecho de Petición.-

De acuerdo a la redacción del artículo 8, éstos sujetos son los funcionarios y empleados públicos; dentro de esta connotación debe comprenderse a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, según lo dispone la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En materia judicial, el derecho de petición es limitado y constituye la base de toda acción procesal. En materia ejecutiva, es el fundamento de todo inicio de tramitación ante la administración pública, comprende cualquier clase de solicitudes, de permisos, de licencias, autorizaciones tales como la licencia de construcción, licencia de manejo, o de un pasaporte.

Esto es que, el peticionario podrá formular sus peticiones ante la autoridad y si ésta resulta no ser la adecuada para conocer de dicha petición, dicha autoridad está obligada a remitir a la autoridad competente, la cual deberá de formular su contestación al peticionario y la hará saber, si se requiere de algún otro trámite para obtener una respuesta a su petición.

En los casos en que la autoridad que se encuentre conociendo de alguna petición no emita respuesta alguna, dentro de los términos establecidos por la ley, su silencio podrá entenderse en sentido afirmativo o negativo según disponga la propia ley que se aplicable al caso.

(40) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. ob. cit. p.377

"Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa". (41)

Tomando en consideración que el silencio es particularmente importante por sus consecuencias, ya que constituye el incumplimiento de una obligación jurídica existente frente al derecho de los particulares, cuando estos requieren de una resolución favorable de la administración al haber formulado una petición o interpuesto algún recurso en contra de algún acto que vulnera su derecho.

### 2.3.3. Requisitos que debe llenar la petición.

"El artículo que nos ocupa señala 3 requisitos que debe llenar la petición del gobernado.- Primero que se formule por escrito; Segundo de manera pacífica y Tercero en forma respetuosa".

a) Por escrito, lo que no quiere decir y éste fué el sentir del congreso que se rige el ejercicio del derecho a quienes no saben o no pueden escribir, pues en tales supuestos, la autoridad está obligada a asentar en una acta la petición verbalmente formulada y a darle curso.

En cuanto al de que la formalicen por escrito, éste tiende a fijar con precisión los términos de la petición, de modo que pueda establecerse posteriormente si cumple con los 2 requisitos anteriores, esto es, la forma pacífica y el respeto correspondiente con el que debe formularse y además, que permita verificar en su caso, la congruencia de la respuesta.

(41) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980 p.272

Asimismo, sirve como contra recibo para solicitar la respuesta, ó en su caso como prueba al ejercitar los medios de defensa que el gobernado pudiera elegir en caso de que la autoridad no diera respuesta a su petición, de ahí que es importante que se reúna en forma satisfactoria el requisito antes descrito.

Es importante que en toda petición que se dirija a la autoridad administrativa, judicial o de cualquier índole que se encuentre embestida de potestad jurídica, el señalar domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Ya que de no hacerlo, la autoridad estaría impedida en caso de producir su respuesta para darla a conocer al peticionario dentro del término legal.

Esta disposición ha perdido terreno ante la práctica de formularios de carácter verbal, que reciben algunas instituciones como lo son la Procuraduría General de Justicia de la República, a través del órgano conocido como Ministerio Público y sus similares en los demás estados de la república, así como la Procuraduría Federal del Consumidor, por medio de sus distintas delegaciones y funcionarios, los cuáles reciben peticiones, denuncias, quejas, levantando de las mismas actas circunstanciadas para que posteriormente se les cite y en su caso se les de contestación a la petición formulada.

b) De manera pacífica y respetuosa.

En cuanto al requerimiento de que la petición se haga en forma pacífica, debe entenderse que en ella no se contendrá ninguna amenaza vinculada a la producción o no de respuesta, o al sentido de la misma, por lo que toca a la exigencia de que la petición sea respetuosa, ésta no debe incluir injurias o malos tratamientos a la autoridad a la que se dirige. En síntesis y en términos populares, podríamos decir que la petición pacífica no permite amenazar, la respetuosa impide injuriar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las siguientes tesis y jurisprudencias en tal sentido, por lo cuál me permito transcribir

algunas de ellas por considerar que son parte esencial de las características que engloban el derecho de petición.

"Derecho de Petición.- Las garantías que otorga el artículo 8° constitucional, no consisten en que se tramiten las peticiones sin las formalidades establecidas por la Ley, si no que a toda petición hecha por escrito, este bien o mal formulada, debe recaer un acuerdo, también por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cuál tiene la obligación de hacerlo conocer en buenos términos al peticionario.

De lo anterior se desprende la obligación que tiene la autoridad de acordar la petición presentada a ella así como la obligación de dar a conocer al peticionario dicho acuerdo, ya que de lo contrario, se estaría violando el mencionado derecho tal y como se verá más adelante.

c) Breve Término

De la lectura del artículo 8° constitucional en su último párrafo señala lo siguiente: "A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de autoridad a quien se haya dirigido, la cuál tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

La Suprema Corte ha determinado que una petición no respondida en el término de 4 meses, ha rebasado el breve término a que se refiere el artículo 8° constitucional, siendo aplicable la siguiente:

Petición, Derecho de.- SI pasan más de 4 meses desde que una persona presenta un curso y ningún acuerdo recae al mismo, se viola la garantía que consagra el artículo 8° constitucional.  
Sexta época, tercera parte: Volumen XII p.60 A. en R. 1393/58.-  
Cutberto Ramírez Castillo.- Unanimidad de 4 votos.

Cabe señalar que existen otros tipos de ordenamientos que establecen un término más corto para emitir sus respuestas a las peticiones que formulen los gobernados y de las cuáles se tratará en el capítulo correspondiente, titulado el silencio administrativo de carácter positivo.



De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado la siguiente jurisprudencia en el sentido de establecer el término legal.

Petición. Derecho de.- Término para el acuerdo respectivo.

"Atento a lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de 4 meses, desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo Constitucional.

Quinta Epoca. Tomo XLIX p.40 González Daniel. Tomo L p.716. Vico López Manuel. Tomo L. 729. Salones María. Tomo L. p.1143. "La impulsora". Tomo L. p.2009 Blanes López Antonio".

El criterio tomado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al término para dar respuesta a las peticiones de los gobernados, en mi opinión personal, es más que suficiente para que las autoridades de cualquier índole, den respuesta a la petición formulada, más sin en cambio, de acuerdo a mi experiencia personal dentro de la administración municipal, las autoridades por regla general no cumplen con dicho término, lo que obliga al gobernado a utilizar los medios de defensa para obtener la debida respuesta a su petición.

También cabe aclarar que existen otros ordenamientos legales que señalan términos diferentes para dar respuestas a las peticiones que van desde los tres días, diez días, quince días. Esto por regla general se dan en los distintos reglamentos tanto del Distrito Federal, como del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez en el que presto mis servicios.

2.3.4. Requisitos que debe cumplir la respuesta.

Como se ha indicado a lo largo del presente estudio, es requisito y obligación de la autoridad a quien se haya dirigido la petición, hacer el resultado de la misma al peticionario, ya sea del acuerdo que le haya recaído o de la respuesta en términos generales a su petición, y al respecto, la Suprema Corte de Justicia proporciona los siguientes criterios:

Petición Derecho de. - La aseveración de una autoridad de tener exceso de trabajo, no puede tomarse en cuenta como disculpa para no contestar un recurso, si no lo justifica con la rendición de las pruebas adecuadas". Quinta Epoca. Tomo LIV. p. 1605 Gallol Roberto.

Si bien es cierto que en muchas ocasiones las autoridades en general manifiestan haber dado respuesta al gobernado de su petición, éstas autoridades están obligadas por mandato legal a notificar en forma personal en el domicilio del gobernado dicha respuesta; y a su vez quedarse con copia de dicha resolución en la que conste que la resolución fué debidamente notificada, para ello sería necesario instruir a personal calificado para que realicen la mencionada notificación tal y como lo establecen los ordenamientos adjetivos que los son en términos generales las reglas de la notificación de los correspondientes códigos de procedimientos de cada entidad.

Pero da el caso que las autoridades no cuentan con el personal que realiza dicha actividad, es por eso que cuando las autoridades son demandadas por violaciones al derecho de petición, por regla general siempre son obligadas a dar respuesta o en su caso, a conceder lo solicitado por el particular, según sea la sentencia que se haya dictado.

"Petición Derecho de. - La circunstancia de que las labores de una oficina sufran recargo, no exime a las autoridades de la obligación impuesta por el artículo 8° constitucional de acordar las peticiones dentro de un breve término, y no puede considerarse así, si es de varios meses; por la falta de resoluciones de una inconformidad, no priva al inconforme de derecho alguno".  
Quinta Epoca: Tomo LIV p.2876. Fouque Agustín.

Resultaría ilógico y antijurídico que una autoridad manifestare que el exceso de trabajo de alguna de sus dependencias ha impedido a la misma, dar contestación a la petición del gobernado ya que como lo indica la tesis anterior, no la exime de la obligación por el artículo 8° constitucional y si por el contrario de no dar la misma, violaría en perjuicio del particular el mencionado derecho.

### Jurisprudencia 191.

"Petición Derecho de.- Se viola la garantía que consagra el artículo 8° constitucional, cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante ésta situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia".

### Sexta Epoca, Tercera parte.

Como se manifestó con antelación, reitero que existe la obligación por parte de la autoridad de dar a conocer cualquier acuerdo que le recaiga a las peticiones de los gobernados, lo anterior es con el fin de que el particular pueda subsanar algún requisito previo a la petición formulada, ya que de lo contrario, se le dejaría en completo estado de indefensión en relación a su solicitud.

#### 2.4. EFECTOS JURIDICOS DEL DERECHO DE PETICION:

- a) La falta de respuesta a las peticiones que formulan los particulares llenando los requisitos que establecen el artículo 8° constitucional materia de este estudio, acarrearán como consecuencia violación a la garantía constitucional consagrada, la cual se puede impugnar mediante el juicio de garantías, ante el juez de distrito competente, promoviendo juicio de amparo indirecto.
- b) También el particular puede impugnar la falta de respuesta de la autoridad a quien le formule su petición a través de otra figura jurídica que recibe el nombre de "Silencio Administrativo" entendiéndose éste como la falta de respuesta a la petición formulada por el particular, mediante las disposiciones legales correspondientes de las cuales se hablará más adelante.

c) O a través del tribunal de lo contencioso administrativo que de igual manera se verá más adelante, sirven de antecedente las siguientes.

"Petición Notificación que debe de hacerse de Los Acuerdos que recaen a Las Solicitudes De. Si se pide amparo porque la autoridad responsable no prevé y contestó determinada solicitud, debe concederse el amparo al quejoso aunque dicho responsable acredite con un anexo de su informe que prevé y a esa escrito, sino demuestra haber notificado el proveído o acuerdo que al respecto hubiese dictado, y no es de considerarse que la falta de aquella notificación se subsana con el informe justificado, en virtud de que no existe algún precepto legal que autorice a las autoridades responsables a reparar la violación de garantías en que incurran mediante tal informe. Por tanto el artículo 8° constitucional debe cumplirse no solo proveyendo el escrito o solicitud respectivo, sino también, haciendo conocer el proveído personalmente, y en breve término al interesado, para que a partir de esa fecha pueda hacerse valer las defensas que considere oportunas".  
Quinta Epoca. Tomo LXXII p.186. Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República.

Si bien es cierto que la autoridad puede haber dado respuesta a la solicitud planteada por el particular, también es cierto que si no le notificó en forma personal, no lo pueda hacer al momento de rendir el informe justificado.

Petición, Derecho De. (Autoridades Fiscales).

"El artículo 162 del Código Fiscal de la Federación dispone que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o, a falta de término estipulado, noventa días, la disposición anterior no solo establece un derecho respecto de los particulares de considerar que se le ha negado su petición, pero esto de ninguna manera quiere decir que esten obligados a considerarlo siempre en esa forma, máxime que lo dispuesto en el referido artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, no puede liberar a las autoridades fiscales de la obligación que les impone el artículo 8 Constitucionnal, esto es, a que una petición pacífica y respetuosa hecha por escrito, debe de recaerle acuerdo de la autoridad correspondiente, quien está obligada a hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término. De otra manera, las autoridades fiscales se verían liberadas de cumplir con el citado mandato constitucional, lo cuál resulta notoriamente antijurídico, en virtud de que nuestra Constitución Política es la ley suprema en el país".

Sexta Epoca parte: Vol. XIII p.65 A.R. 1455/58. Mercedes Enciso Viuda de Camberos - Unanimidad de 4 votos.

Tomando en consideración la jurisprudencia que antecede al no existir respuesta de las autoridades fiscales a una petición formulada, deberá entenderse que se ha configurado la negativa ficta.

Jurisprudencia No. 16. Dictada por el primer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, visible en el informe de 1977 parte 2 y 3 que a la letra dice:

Petición. Derecho de. Trámites Sucesivos.

"El artículo 8° constitucional establece que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tienen obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario ahora bien, cuando la petición consiste en una solicitud para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento o para una autorización similar, y cuando la tramitación de esa solicitud requiera legalmente que el particular satisfaga determinados requisitos, la garantía Constitucional, sólo es respetada por la autoridad cuando hace un breve término, los requerimientos necesarios al solicitante para integrar el trámite relativo y además, en un breve término, también va proveyendo lo necesario a las promociones de la interesada y, por último en un término que también sea razonablemente breve, dicta la resolución definitiva a la solicitud mencionada. Pues cuando la autoridad es lenta en la tramitación de la solicitud y en cada uno de los trámites correspondientes y da la impresión de ser renuente en cuanto a llegar a la resolución final del asunto, no puede decirse que se este respetando por ella el orden Constitucional, por lo que hace al derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Federal."

Amparo en Revisión 2697/71 Silvia Molina Rodríguez.

Queja 85/70 Director General de Gobernación y subjefe de la oficina de licencias del Distrito Federal.

Amparo en revisión 510/73. Juan Musga Alamos.

Amparo en revisión 570/77 Club Recreativo San Jerónimo, A.C.

Amparo en revisión 81/77 Cruz Cano Alonso.

Debe de entenderse que la autoridad al recibir una solicitud y percatarse de que a la misma se deben anexar determinados requisitos, tiene la obligación de comunicar al petionario en forma personal aquellos que debe reunir y darle el término necesario para exhibirlos.

## C A P I T U L O III

### 3.1. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO:

En el medio procesal las violaciones al artículo 8° constitucional, han sido atacadas por medio de la ley de amparo que en artículo 114 de nuestra legislación de amparo actual y que en su título segundo decreta el contenido del juicio de amparo ante los juzgados de distrito y que reforma a su correlativo en la legislación de amparo anteriores para quedar de la siguiente manera.

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

#### FRACCION:

II.- Contra actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución durante el procedimiento, y por virtud de estas últimas hubiese quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Para los efectos de nuestro estudio, las fracciones antes descritas son la base principal para poder accionar al órgano jurisdiccional por violaciones al artículo 8° constitucional, que es materia de éste estudio. Así de igual manera la fracción VI, del mencionado artículo lo establece.

VI.- Contra leyes o actos de las autoridades federal o de los estados, en los casos de la fracciones II, III del artículo primero de esta ley.

Descrito lo anterior es procedente entrar al estudio de la doctrina para establecer las diferencias que existen entre los ordenamientos legales antes mencionados.

Para los efectos del estudio del presente tema y en virtud de que mi trabajo se encuadra a situaciones de carácter administrativo, por tal razón, únicamente procederemos a analizar las fracciones segunda y tercera del mencionado artículo 114 de la legislación de amparo.

"IGNACIO BURGOA nos manifiesta: El criterio que sirve de base; para el análisis de la fracción II, del artículo en cita, según esta disposición, para establecer la competencia de los jueces de distrito consistente en la naturaleza formal de las autoridades contra cuyos actos se endereza el amparo, o sea cuando estas son diversas de las judiciales o de las juntas de conciliación y arbitraje, estimamos que la exclusión que ésta fracción hace respecto de estas últimas autoridades por lo que concierne a la procedencia del amparo indirecto o bi- instancial, es inconstitucional, puesto que la fracción novena del artículo 107 de la ley fundamental, de la cual deriva la disposición que comentamos solamente se refiere a las autoridades judiciales propiamente dichas sin aludir a las juntas de conciliación y arbitraje que, si bien realizan una función jurisdiccional, carecen en cambio, de carácter formal de autoridades judiciales.

La segunda parte de la fracción que comentamos contiene el principio de la definitividad del juicio de amparo, esto es cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido ante autoridades distintas de las judiciales o de las juntas de conciliación y arbitraje, recaída en un procedimiento y la violación se comenta en o por un acto de este, no se debe preparar la acción constitucional en los términos de los artículos 161 y 162 de la ley del amparo, puesto que estos preceptos rigen específicamente la preparación del amparo directo o uni- instancial contra sentencias definitivas dictadas en juicios penales o civiles.



Por lo que hace a la fracción tercera del artículo en análisis, nos sigue manifestando Ignacio Burgoa, la fracción tercera del artículo 114 de la ley de amparo establece como criterio la procedencia del amparo directo o bi-instancial la circunstancia de que los actos que se reclaman, emanados de una autoridad judicial sean ejecutados fuera de juicio o después de concluido este. Ahora bien, cuales son los actos que pueden ejecutarse fuera de juicio, que se entiende por ende como juicio desde el punto de vista del amparo, el juicio propiamente dicho se extiende desde la iniciación del procedimiento contencioso hasta su resolución definitiva o abarca también el período procesal de ejecución de ésta.

Sobre el particular, la Suprema Corte ha sustentado la jurisprudencia en el sentido de que por juicio para los efectos del amparo, deben entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva". (42)

La procedencia del juicio de amparo indirecto o bi-instancial contra actos que tengan lugar dentro del procedimiento ejecutivo de una sentencia en las condiciones aludidas anteriormente, declarando que tal medio de impugnación es inoperante cuando se entabla contra un acto aislado de dicha secuela o cuando la resolución ejecutiva que se combate no sea la última o definitiva.

De lo anterior, se desprende que solamente se podrá ejercitar el juicio de amparo indirecto por violación al precepto legal que es materia de nuestro estudio solamente cuando se haya ejercitado la acción de haber efectuado un pedimento a la autoridad administrativa en los términos que establece el artículo 8º constitucional y tener a su vez, la debida constancia de haberse ejercitado dicha acción y tener la certeza de que

(42) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo, ob. cit., p.588

la autoridad administrativa se ha negado a emitir dicha respuesta, lo que conduciría a obligar mediante el mencionado procedimiento a la autoridad omisa a que emita su respuesta.

Por último, no obstante que la fracción tercera del artículo 114 de la legislación de amparo sólo alude a las autoridades judiciales, creo que sus disposiciones puedan hacerse extensivas a los actos de las juntas de conciliación y arbitraje ejecutados fuera de juicio o después de concluido para ser congruentes con la inclusión que acerca de ellas hace la fracción II de dicho precepto.

En mi concepto personal, opino que tal aseveración deberá de incluir también a las omisiones que realizan las autoridades administrativas que por disposición legal conozcan de las peticiones que se les formulen, ya que de lo contrario, se les dejaría a los particulares en estado de indefensión.

Nos manifiesta JUVENTINO V. CASTRO lo siguiente en relación a la competencia en cuanto se refiere a la materia de amparo:

"Debemos decir ante todo, que la competencia constitucional es la suma de facultades y atribuciones que otorga la constitución federal a las autoridades que integran respectivamente los tres poderes de la unión según lo establece el artículo 49 de la propia constitución, el cual dispone que el supremo poder de la federación, se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". (43)

De lo anterior se desprende que dentro de los mencionados poderes, existe una organización de carácter administrativo y a las cuales se les puede hacer llegar las solicitudes y peticiones de los gobernados de igual manera tienen la obligación de dar respuesta a las mismas.

(43) CASTRO, Juventino V. ob.cit. p.393

Nos sigue manifestando el profesor JUVENTINO V. CASTRO, que la competencia concreta de los órganos judiciales de amparo se expresan de la siguiente forma.

"Los asuntos que son del conocimiento de los jueces y tribunales en materia de amparo, pero únicamente respecto al ejercicio de la acción de amparo y los posibles recursos de revisión" (44), por lo que nos avocaremos al estudio del amparo indirecto.

En virtud de que nuestro estudio se concreta a la competencia de los jueces de distrito, en materia administrativa toda vez que mi trabajo consiste en los medios de defensa por violaciones al artículo 8° constitucional y siendo los jueces de distrito competentes para conocer de dichas violaciones, ello de acuerdo a lo dispuesto al artículo 114 de la ley de amparo, concatenado al artículo 52 de la ley orgánica del poder judicial y 56 del mismo ordenamiento legal antes descrito, los mencionados jueces resultan pues, competentes para conocer de dichas violaciones.

### 3.2. ORGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE:

Se le llama órgano jurisdiccional competente a la actividad con la que el estado prevé en la ley para la protección del Derecho Subjetivo, o sea el derecho de conocer de una cuestión litigiosa determinada, en la que no se proceda de oficio sino a requerimiento de parte.

Según nos manifiesta ROMULO ROSALES AGUILAR, el órgano competente para conocer el juicio de amparo, por violaciones al artículo 8° constitucional y sobre todo en materia administrativa son:

(44) CASTRO, Juventino V. Ob.cit. p.397

"Artículo 52 de la ley orgánica del poder judicial de la federación, publicada en el diario oficial de la federación el 5 de enero de 1988, misma que se encuentra vigente, establece en su fracción I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales cuando debe decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas". (45)

Y en su fracción tercera, el mismo ordenamiento legal establece de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa en los términos de la ley de amparo.

En virtud de que la garantía consagrada en el artículo 8° constitucional se encuentre enfocada a las autoridades de carácter administrativo y de acuerdo que por disposición legal los jueces de distrito son competentes para conocer de las violaciones que se efectúen a dicho precepto, queda plenamente reconocida la competencia de los mencionados jueces de distrito para conocer de las violaciones al precepto legal materia de este estudio.

### 3.3. REQUISITOS DE LA DEMANDA:

El juicio de garantías al igual que el procedimiento civil con la presentación de la demanda, la cuál deberá de adecuarse a las disposiciones legales que para tal efecto determina la legislación de amparo en vigor.

De acuerdo a nuestra legislación de amparo, la presentación de la demanda, puede ser en forma escrita vía telegráfica ó en su caso por comparecencia, siendo lo más correcto para efectos de nuestro estudio la

(45) ROSALES AGUILAR, Rómulo. Formulario del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S. A. Quinta Edición. México, 1986, p.53

forma que establece el artículo 116 de la ley en comento y la cuál establece que la demanda deberá de llenar los requisitos del propio ordenamiento legal tratadista HUMBERTO BRISEÑO SIERRA, es quien nos proporciona el siguiente concepto: "La demanda de amparo ha de constituirse a la manera de la demanda procesal, designando los sujetos, lo que se pretende del juzgador y la causa o razón de pedir, según la explicación de Scriche". (46)

"La demanda, como acto procesal en el juicio de amparo, tiene un determinado contenido, que está constituido por todas aquellas circunstancias que concurren en la integración específica del juicio de garantías. Es el artículo 116 de la Ley de Amparo el que alude al contenido legal de la demanda de amparo indirecto o bi-instancial, mencionando todos y cada uno de los elementos que deben en ella insertarse para la formación completa y efectivo de la relación jurídico procesal, así como para el establecimiento completo del fundamento de la acción especial deducida de los elementos del contenido que la demanda de amparo indirecto debe de expresar". (47)

Dichos elementos tal y como lo manifiesta el artículo 116 en comento, son la existencia de un acto de autoridad que causa agravio al actor o quejoso, que dicho acto emane de alguna autoridad embestida de potestad jurídica, para emitir el acto, el nombre y domicilio del quejoso mencionar si existe terceros perjudicados, de ser así, señalar su domicilio, de igual manera señalar a las autoridades responsables, tanto a la emisora del acto como a la ejecutora del mismo, a su vez deberá de señalarse los preceptos legales constitucionales en que se contengan las garantías constitucionales que el quejoso considera que fueron violadas, a su vez el quejoso podrá si lo desea, solicitar la suspensión del acto si así lo considera.

(46) BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Amparo Mexicano Cárdenas Editor y Distribuidor. Segunda Edición. México, 1984 p.89

(47) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. ob. cit. p.602

Quiero aclarar que dentro del procedimiento contencioso administrativo tanto del Distrito Federal como del Estado de México, los ordenamientos legales de la ley del tribunal contencioso administrativo del distrito federal, así como la ley de justicia administrativa del estado de México, incorporan el otorgamiento de la suspensión del acto e incluso dicha suspensión tendrá efectos restitutorios, lo anterior se asemeja en forma directa con el juicio de amparo ya que éste también concede la suspensión del acto que reclame el quejoso.

De tal suerte que la ley del tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, en sus artículos 57 y 58, determinan el modo de conceder la suspensión del acto, y de igual manera la ley de justicia administrativa del estado de México en sus artículos 71 y 72, establece los lineamientos para otorgar la mencionada suspensión.

Por su parte, el Lic. Eduardo Pallares en su obra Diccionario Teórico y Práctico define, a la demanda de la siguiente manera: "La demanda es un acto de declaración de voluntad de carácter unilateral, pero que puede ser promovido por una o varias personas a la vez y mediante el cual se ejercita precisamente la acción de amparo". (48)

De igual manera, la demanda como el primer acto del procedimiento constitucional y que vincula al quejoso con el órgano jurisdiccional acto constitutivo que determina el deber del juzgador de dictar un proveído. En consecuencia es factible afirmar que si la relación procesal "se inicia con la demanda, se perfecciona con la contestación" (49), del demandado o con su rebeldía que lo vinculan con el juzgador.

(48) PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico Práctico. Editorial Porrúa, S. A. Octava edición. México p.77

(49) BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Amparo Mexicano. ob.cit. p.626

Como se verá, tanto la demanda de amparo así como las demandas que se promuevan ante los tribunales de lo contencioso administrativo, deberán llenar los requisitos que las mencionadas leyes establecen en sus artículos correspondientes.

#### 3.4. AUTO ADMISORIO:

De acuerdo a la legislación de amparo en su artículo 147, se establece que el juez de distrito al dar entrada y recibir la demanda de garantías, tiene la obligación legal de dictar un proveído mediante el cual admita, prevenga, o deseche de plano la demanda interpuesta por el quejoso, de lo anterior el profesor Ignacio Burgoa nos otorga su punto de vista de la siguiente manera.

A la demanda de amparo, que es el acto primero con el que se inicia el procedimiento jurisdiccional y que proviene de la actividad de una de las partes de la relación jurídico procesal o sea del actor o quejoso, recae un proveído emanado del juez de distrito. "Este proveído debe forzosa y necesariamente dictarse, aunque la demanda de amparo sea notoriamente improcedente o manifiestamente descabellada, pues una obligación pública de carácter constitucional es la que tiene cualquier órgano del estado, de contestar las solicitudes que le dirigen o elevan los particulares, que son titulares de la garantía individual que se resuelve en el derecho de petición contenido en el artículo octavo de la ley suprema". (50)

De tal suerte que los jueces de distrito tienen la obligación legal de dictar un acuerdo a la demanda de amparo, a este acuerdo en términos procesales se le conoce como auto de admisión, mediante el cuál, el juez de distrito podrá admitir a trámite la mencionada demanda, prevenir al quejoso en caso de que en la misma se haya omitido alguno de los

(50) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. ob. cit. p.608

requisitos que establece la ley, o en caso de que la misma sea notoriamente improcedente.

En el caso de que la demanda llenase todos los requisitos esenciales, el juez de distrito deberá de dictar su auto, el cual contendrá los siguientes requisitos:

Quiero aclarar que en los juicios que se promuevan en contra de actos del Tribunal Fiscal de la Federación, en la vía de amparo, impugnando actos de carácter fiscal en contra de resoluciones negativa ficta, deberá siempre por disposición legal, señalarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de tercero perjudicado, por lo tanto deberá emplazarse aunque no sea citada como tal en la demanda de garantías. Hecha la aclaración anterior, procedo a ennumerar los requisitos de forma que debe contener el auto admisorio.

- "a).- La declaración de que se admite la demanda.
- b).- La orden que manda tramitar el incidente en el que manda tramitar la suspensión de haberse solicitado la misma.
- c).- Se mandará pedir los informes justificados a las autoridades responsables.
- d).- Señalará audiencia constitucional dentro de los 30 días siguientes.
- e).- Se mandará a emplazar al tercero perjudicado si existiera.
- f).- Se llamará a juicio al Ministerio Público Federal.
- g).- Se registrará en el libro de gobierno.
- h).- Se mandará dar aviso a la Suprema Corte de Justicia.
- i).- Insertará los fundamentos legales que contenga dicho auto." (51)

### 3.5. INFORME CON JUSTIFICACION:

En nuestra legislación de amparo específicamente en el artículo 149 de la ley, impone a las autoridades responsables del acto por el cual se

(51) ROSALES AGUILAR, Rómulo. Ob.Cit.p.74



está solicitando el amparo y protección de la justicia federal, que dichas responsables tienen el deber legal de rendir su informe con justificación dentro de los cinco días posteriores a la notificación de la demanda de amparo, asimismo el precepto legal antes indicado determinan que las responsables al rendir su respectivo informe, deberán de anexar las constancias necesarias en las que apoyen el acto que les imputa.

Quiero aclarar que la responsable al enviar las respectivas constancias del acto, éstas deberán de ser certificadas por la persona que dentro de la administración pública tenga esa facultad, en el caso de los ayuntamientos municipales dicha facultad recae en el secretario del ayuntamiento, que es la única persona facultada en términos de ley orgánica municipal para certificar documentos, y en el caso del distrito federal esta responsabilidad recae en los secretarios generales, de acuerdo a lo establecido por el artículo 6 fracción IX de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

La anterior declaración se hace en virtud de que en infinidad de ocasiones las responsabilidades remiten copias supuestamente certificadas, pero las mismas son por otro tipo de funcionarios que no tienen la facultad de certificar dichos documentos, por lo que en consecuencia dichos documentos deberán de carecer de valor.

El diccionario Jurídico Mexicano nos dice; "Informe de la Autoridad - Es aquél que debe presentar la autoridad responsable en el juicio de amparo, ya sea con motivo de la suspensión del acto reclamado o en cuanto al fondo de la controversia." (52)

(52) FIX ZAMUDIO, Héctor. Informe de la Autoridad. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Ob.Cit. p.1705

Es menester señalar que la falta de informe justificado, o la rendición del mismo en forma extemporánea, presume que los actos reclamados son ciertos en consecuencia deberá de concederse el amparo, debe señalarse que en el caso del artículo 8° constitucional la autoridad responsable no puede subsanar la deficiencia de falta de contestación a la solicitud o petición formulada, ya que de hacerlo sería violatorio al artículo 8° constitucional tal y como lo prevee nuestra propia legislación.

En consecuencia, el artículo 149 de la Ley de Amparo prevee la naturaleza y el contenido del informe justificado, al establecer que la autoridad responsable debe exponer en él, los fundamentos y razonamientos legales que estime pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio de garantías.

En muchas ocasiones es común ver que las autoridades responsables hacen caso omiso a rendir su informe con justificación lo cual presupone la certeza del acto reclamado a la autoridad responsable, salvo prueba en contrario, quedando la carga de la prueba al quejoso, quien deberá acreditar la existencia del mencionado acto.

De lo anterior se llega a la conclusión de que después de haber sido notificadas las autoridades responsables para que rindan dentro del término de 5 días su informe con justificación en el juicio de amparo de que han sido demandadas las responsables, tienen la obligación de remitir al juzgado de distrito, que conozca del amparo los documentos o constancias con las que defiende el acto impuesto al particular y motivo del juicio de garantías.

Cabe hacer la aclaración que al igual que en el procedimiento contencioso administrativo, el particular tiene la opción de ampliar la demanda de Amparo mientras la autoridad responsable no rinda su informe

con justificación, esta comparación la hago en cuanto a lo que se refiere a los juicios contenciosos administrativos, en los que se promueva una negativa ficta de acuerdo a los preceptos legales que las leyes de la materia han señalado.

Tal es el caso de la ley de justicia administrativa del estado de México, que en su artículo 60, concede a la parte actora en término de 15 días siguientes a la fecha en que la autoridad demandada formule su contestación en los supuestos en que se haya demandado una resolución negativa ficta ó en su caso que el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto que impugnó en la demanda y tenga conocimiento de ellos hasta que la misma fué contestada por la autoridad.

### 3.6. AUDIENCIA CONSTITUCIONAL:

El diccionario jurídico mexicano nos proporciona el siguiente concepto que a continuación se transcribe:

**AUDIENCIA.**- (Del latín audientia). Consiste en el acto por parte de los soberanos o autoridades de oír a las personas que exponen reclaman o solicitan alguna cosa. (53)

Al respecto proporciono el siguiente concepto de Audiencia. "Es multívoco esto, tiene muchas acepciones reconociendo todas ellas, sin embargo, un mismo origen etimológico, en efecto la palabra audiencia proviene del verbo latino acudiere, que significa oír, ya en su ampliación jurídica adopta diversas connotaciones, según ya expusimos. Así el vocablo audiencia se empleaba para designar un Tribunal Colegiado encargado de impartir justicia en nombre del rey, principalmente en la legislación española y de la nueva España." (54)

(53) BARQUIN ALVAREZ, Manuel. Audiencia. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo A-CH Ob.Cit. p.264

(54) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ob.Cit. p.619

La audiencia constitucional en el juicio de garantías consiste, en que el quejoso previo a la audiencia deberá de ofrecer todas aquellas pruebas que tiendan a demostrar el acto que ha reclamado de las autoridades responsable ello es, con el fin de acreditar dicho acto, asimismo las responsables deberán de aportar de igual manera toda aquellas probanzas que tiendan a justificar la validez del acto, en el supuesto de que las autoridades al rendir su respectivo informe, no hayan aportado las constancias en las que justifiquen el acto que el quejoso les imputa, y a su vez el quejoso si exhibe pruebas para acreditar dicho acto, éste será probado por el quejoso más no por las autoridades responsables, lo cual se resumiría en que se otorgara la protección de justicia al quejoso.

Por su parte el artículo 150 de la ley de amparo, establece que en el juicio de amparo son admisibles toda clase de pruebas con excepción de la prueba de posiciones así como las que fueran en contra de la moral y el derecho, de lo que se concluye que siendo admisibles todas las pruebas que de acuerdo al código federal de procedimientos civiles, otorga dicha ley no admitiendo así la de posiciones ya que ésta se consideraría como una prueba confesional, la cual en el juicio de amparo recae en forma específica en las autoridades responsables.

Por otro lado, el artículo 151 de la ley en comento, establece que las pruebas deberán de rendirse en la audiencia constitucional, con excepción de los documentales que podrán ofrecerse con anterioridad a la audiencia.

Abierta la audiencia constitucional y desahogadas que fueran las pruebas ofrecidas por las partes, se procederá a un período de alegatos, los cuales se podrán ofrecer por escrito y las partes podrán por una sola vez, defender los mismos por un espacio que no será mayor de 60 minutos por cada parte, sin exigir que sus alegaciones se hagan constar en autos, concluido dicho término se procederá en su caso a dictar resolución o a su vez el juzgado se podrá reservar el derecho para

dictar la sentencia que en derecho proceda. Lo cual indica que tanto las autoridades responsables, así como el quejoso, podrán alegar y defender el acto impugnado como las pruebas ofrecidas por su parte y de igual manera las responsables apoyarán sus respectivos informes previo y justificado como las pruebas de haberlas ofrecido.

De la misma manera; la ley de justicia administrativa del estado de México, en su artículo 98, prevee la audiencia de juicio en el cual se admitirán y desahogarán las pruebas que hayan ofrecido las partes, se oirán alegatos y se procederá a dictar la sentencia que en derecho proceda.

De igual manera, la ley del tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal establece en su artículo 73, la celebración de una audiencia de juicio en la cual también se recibirán y desahogarán las pruebas ofrecidas por las partes, se oirán alegatos y se turnarán los autos a sentencia. Como se podrá apreciar tanto en el juicio de Garantías como en los juicios que se llevan en los tribunales de lo contencioso Administrativo, existe una gran similitud en lo que se refiere a la audiencia del juicio.

### 3.7. SENTENCIA Y SUS EFECTOS:

El diccionario jurídico mexicano nos da el concepto de lo que se deberá de entender por sentencia y al efecto me permito transcribir dicha definición.

"Sentencia.- (del latín *sententia*). Máximo pensamiento, corto decisión, es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso si bién el concepto estricto de sentencia es el de resolución que pone fin al proceso decidiendo el fondo del litigio, se

han calificado como tales otras resoluciones que no tienen estas características y a la inversa, lo que ha provocado confusión especialmente en la legislación y en la jurisprudencia.

Así sea utilizado en el ordenamiento mexicano con apoyo en los artículos 79 fracción del código de procedimientos civiles y el 1323 del código de comercio, la denominación de sentencias interlocutorias, para designar las resoluciones judiciales que ponen fin a una cuestión incidental, ó que deciden sobre un presupuesto de la validez del proceso que impide la continuación del mismo, y en materia de amparo, se ha aplicado ésta terminología a la decisión que se pronuncia en el incidente de suspensión, concediendo o negando dicha medida precautoria, tal y como lo establece el artículo 131 de la ley de amparo en vigor". (55)

Para Humberto Briseño Sierra, la sentencia en el amparo se define de la siguiente manera: "No hay en la ley de amparo uniformidad terminológica, no solo en los conceptos que si bien tienen distinto significado, usualmente se emplean como sinónimos como plazos y como términos, sino ni siquiera para aquellos que las propias leyes se encargan de distinguir, como acontece en el vocablo sentencia que en el artículo 220 del código federal de procedimientos civiles, se contrasta con decretos y autos.

"La sentencia es por lo mismo inconfundible en cualquier otra resolución sea ó no procesal porque tiene el carácter de dedecisión imperativa sobre un conflicto jurídico". (56)

(55) FIX ZAMUDIO, Héctor. Sentencia Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-2. Ob. Cit p.2893

(56) BRISEÑO SIERRA, Huberto. ob. cit. p.702

Las sentencias en el juicio de garantías suelen ser de dos formas; declarativas o condenatorias. Son sentencias declarativas, aquellas que decretan el sobrecimiento o la negativa del amparo puesto que simplemente se concretan a constatar en el primer caso, una abstención jurisdiccional de conocer el fondo de la cuestión constitucional planteada, y en el segundo caso una validez implícita del acto reclamado. Son sentencias condenatorias, aquellas que conceden el amparo y protección de la justicia federal al agraviado, puesto que constriñe a la responsable a restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, las sentencias condenatorias tienen su fundamento legal en lo establecido por el artículo 80 de la ley de amparo en vigor.

Cabe aclarar que para efecto, de los actos que se reclaman de las autoridades responsables, éstos deben entenderse de dos formas; la primera como actos positivos que son aquellos que implican el hacer, ó realizar una conducta externa manifestada en cualquier género de actividad humana, estos actos reciben el nombre de actos positivos contra los cuáles, procede el juicio de amparo para el efecto de restituir al quejoso en la garantía violada, procediendo a su vez de así solicitarlo el quejoso, a otorgar la suspensión del acto.

Por lo que se refiere a los actos de carácter negativo consistentes en no hacer ó no realizar una conducta a la que esta obligado por mandato legal la responsable, se considera como acto negativo que en términos generales, es la omisión de no cumplir con un deber legal, contra estos actos también es procedente el amparo para obligar a la responsable a ejecutar o realizar el acto omitido.

Del mismo modo que las sentencias que se dictan en los juicios de garantías, los tribunales de lo contencioso administrativo que existen en nuestro país que son de plena jurisdicción al dictar sus sentencias, eben contener en forma clara y precisa, los puntos controvertidos del acto, la valoración que se haya hecho de las pruebas, los fundamentos y motivos que tomen en consideración para resolver, a pesar de que tanto la ley de

justicia administrativa, como la ley del tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal en sus respectivos artículos, se establece que no requieren de formulismo alguno, es de explorado derecho que deberán de contar con los requisitos de forma que establece la ley.

La sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo según lo establece el artículo 73 en su fracción segunda del código federal de procedimientos civiles, concatenado con el artículo 356 del mencionado ordenamiento legal, se establece que causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- a).- Las que no admitan ningún recurso.
- b).- Las que admitiendo algún recurso no fueran recurridas, o habiéndolo sido, sería declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él.
- c).- Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes o sus mandatarios con poder bastante. Se entiende que hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria y no existe ningún recurso legal que interponga, en nuestro estudio la sentencia por violación al artículo 8° constitucional, será de las condenatorias obligando a la autoridad a dar respuesta a lo solicitado por el particular.

### 3.8. INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA:

La ejecución de la sentencia en el juicio de amparo, surge solamente en aquellas en las que se concede la protección de la justicia federal, siendo el quejoso el beneficiado con dicha sentencia en tal sentido causan ejecutoria y en consecuencia se pide su cumplimiento aquellas que tienen el carácter de condenatorias, entendiéndose que como condena la responsable tendrá que cumplir con una obligación de dar o hacer, y excepcionalmente como una abstención.



Cuando el quejoso mediante el juicio de garantía obtiene una sentencia favorable a sus intereses en que la justicia de la unión lo ampara y protege, se entiende que la responsable fué condenada a realizar una prestación, a reparar el agravio inferido ó en su caso a restituir al quejoso en el goce y disfrute de la garantía violada.

La autoridad responsable se encuentra obligada a dar fiel cumplimiento a los puntos resolutos y considerando de la sentencia que ha favorecido al quejoso. En consecuencia, la responsable deberá dar fiel cumplimiento a la resolución dictada por el juzgador ya que en caso de no hacerlo, el juzgador por mandato legal cuenta con las medidas de apremio y en caso extremo, sería el cumplimiento forzoso de su resolución, como consecuencia la responsable condenada, tendrá que restituir al quejoso en la garantía violada ello para dar fiel cumplimiento al artículo 104 de la ley de amparo, ya que de no hacerlo, se encuadraría y a su vez violaría en su perjuicio las disposiciones contenido en el artículo 107 constitucional en su perjuicio, mismo ordenamiento que impone a las responsable el deber de dar fiel cumplimiento a la condena impuesta, ya que de lo contrario, existe el riesgo inminente de que el funcionario público encargado de dar cumplimiento a la sentencia dictada por el juez de amparo, sea destituido de su cargo.

El numeral 105 de la ley de amparo; establece un término para las responsables consistentes en 24 horas después de recibida la notificación de la ejecutoria a efecto de dar el debido cumplimiento a la misma, término en el cuál la responsable tendrá que dar fiel cumplimiento a la sentencia dictada.

En el supuesto en que las responsables no cumplieren con tal disposición, el juez de conocimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia para que de acuerdo a lo establecido en el artículo 107 fracción XVI de la constitución general proceda al cumplimiento de la mencionada resolución.

En el supuesto de haberse dado cumplimiento parcial a dicha ejecutoria y el quejoso estuviere inconforme o en la misma, el juez de conocimiento de igual forma enviará los autos así como el escrito de petición presentado por el quejoso para su debido cumplimiento, de lo contrario tendrá el quejoso como consintiendo el cumplimiento de la resolución en los términos de la responsable.

A su vez, tanto la ley de justicia administrativa del estado de México, como la ley del tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, cuentan con preceptos legales para obligar a las autoridades demandadas el cumplimiento de las sentencias que hayan dictado y se encuentran facultados para obligarlas a dicho cumplimiento mediante multas, apercibimientos e incluso hasta destitución del funcionario público.

### 3.9. MEDIDAS DE APREMIO:

Son medidas de apremio aquéllas que en términos de los artículos 107 fracciones XVI, XVII de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, concede a los particulares para ejercitar el cumplimiento de las sentencias que han sido dictadas en su favor, las cuáles disponen: Si al quejoso le fué concedido el amparo y protección de la justicia federal y la responsable insistiera en la repetición del acto que le fué reclamado, ó en su caso, tratara de eludir la sentencia, el encargado o funcionario público deberá ser separado del cargo, y a su vez, consignado ante el juez de Distrito que corresponda.

En la fracción XVII.- Si bien es cierto, que ésta fracción establece que la responsable deberá ser separada del cargo, también lo es que dentro de la administración pública, es frecuente que los titulares de dichas dependencias sean removidos periódicamente, por lo que en mi concepto particular es injusto ya que han existido servidores públicos que son nombrados con posterioridad al acto que se les reclama, por lo que en consecuencia no son responsables de los manejos de su antecesor, como consecuencia, no pueden incurrir en responsabilidad tal y como lo maneja la propia constitución federal.

Si bien es cierto que las responsables en múltiples ocasiones tratan de eludir el cumplimiento de alguna ejecutoria de amparo, lo anterior es a mi manera personal no por falta de conocimiento de la ley, sino porque la mayoría de las veces cuando son administraciones de nuevo ingreso ante disposiciones o juicios que fueron de sus predecesores no tienen la información adecuada, ya que es común que dichos funcionarios anteriores se lleven consigo toda la información, y no dejen antecedentes, lo cuál dificulta la observancia de la norma.

Lo anterior no es con el fin de dar una salida a los funcionarios públicos de los cuales a su servidor le ha tocado la fortuna de ser dentro de la administración municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan, lo antes expuesto lo digo por la experiencia personal que he tenido durante tres administraciones en las que he prestado mis servicios.

Ahora bien, el artículo 110 de la ley de amparo en vigor, prevee las puestas a disposición de los funcionarios que no hayan dado fiel cumplimiento a las sentencias dictadas por dicho juez de distrito y a su vez también por tratar de repetir el acto que le fué impugnado a la autoridad responsable limitando al mencionado juez de distrito a sancionar al mencionado servidor público.

De lo anterior el profesor Ignacio Burgoa, nos comenta: "Las autoridades responsables por incumplimiento de la sentencia de amparo es una grave circunstancia que tienen su fundamento en el carácter de orden público que revisten su ejecución de amparo, constituyen una cuestión de orden público, que el artículo 113 de la ley de amparo le impone al Ministerio Público Federal la obligación de cerciorarse que se han llevado a cabo antes de decretar el archivo del juicio de que se trate, disponiendo al efecto los medios necesarios para lograr su ejecución". (57)

(57) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. ob. cit. p. 541

## C A P I T U L O I V

### 4.1. NATURALEZA JURIDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO:

El silencio administrativo, es la omisión de pronunciarse expresamente por parte del estado en sentido amplio, lo que implica una negativa categórica, por mandato expreso de la ley.

Por su parte el tratadista José Canasi, considera "al silencio como una ambigüedad de la administración frente a las pretensiones que requieren de ella un pronunciamiento concreto se interpretará como negativa". (58)

"Silencio Administrativo.- Corresponde a lo que la doctrina, y en la jurisprudencia, se conoce como silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver frente a instancias presentadas o promovidas por particulares y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye al efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias o en su caso, favorable.

Son varios los elementos que componen la institución jurídica del silencio administrativo a saber. La existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa ante la propia administración:

- La abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia en particular.
- El transcurso de determinado tiempo previsto por la ley, sin que las autoridades resuelvan. Es seguro que ese tiempo es el necesario ó suficiente que el legislador consideró así para que la administración esté en posibilidad de resolver y no simplemente de contestar.

(58) CANASI, José. Derecho Administrativo. Volumen II. Parte especial, 1ra edición. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1974 p.226.

- La presunción como efecto jurídico del silencio de que existe ya una resolución administrativa.

La resolución administrativa presunta, es en sentido contrario a los intereses de lo pedido en las instancias ó en su caso, favorable a ellos; afirma Manuel María Díez. Como el problema de interpretación del silencio surge con referencia al interés de un particular, que se concreta en una reclamación destinada a obtener una manifestación positiva de parte de la autoridad administrativa, el silencio de ésta debe entenderse en el sentido de que no se satisfacen el interés reclamado". (59)

Por su parte, el maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO en su obra nos indica, que el silencio administrativo lo concibe de la siguiente manera: "El silencio administrativo es una institución típica de esta materia y algunos autores estiman que es consecuencia de la falta de forma en el acto administrativo, nosotros consideramos que el silencio administrativo no es falta de forma, sino que es la falta absoluta del acto; pues anteriormente que la abstención de la administración pública con su silencio es la negación misma de la actuación o acto administrativo y por lo tanto, afirmamos que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos." (60)

De lo anterior se desprende que una vez presentada una petición ante una autoridad determinada, ésta podrá producir su contestación misma que de ser así, hará conocer al peticionario, pero da el caso de que en la mayoría de las ocasiones la autoridad administrativa es omisa en éste sentido, lo cual no quiere decir que niegue la solicitud o planteamiento

(59) NAVA NEGRETE. Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Silencio Administrativo. Vid. Ob.Cit., p.2917

(60) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Octava edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1989 p.653

hecho por el gobernado ya que en distintos ordenamientos también se establece que la falta de respuesta a la solicitud planteada por el gobernado se entenderá como autorizada; lo que en términos jurídicos se le da el nombre de silencio administrativo de carácter positivo de lo cuál se hablará más adelante.

El origen y razón del silencio administrativo, se remonta al derecho administrativo francés, específicamente en la ley del 17 de Julio de 1900, la cuál ha concebido en su artículo tercero lo siguiente: "En los negocios contenciosos que no puedan ser promovidos ante el consejo de estado bajo la forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión administrativa, cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión, las partes pueden considerar su petición como negada y procederán ante el consejo de estado." (61)

Como consecuencia la situación de los particulares al formular una solicitud quedaría al arbitrio de las autoridades; si éstas se abstuvieran de resolver la instancia.

Para evitar estos problemas nos manifiesta el profesor Gabino Fraga: "El término señalado en la ley y la administración permanece en silencio debe a falta de disposición expresa, presumirse que hay un resolución negativa". (62)

De lo anterior, se desprende que existe un término para dar respuesta a las solicitudes planteadas. Nos sigue manifestando Acosta Romero, que el primer país en reglamentar el mencionado silencio administrativo lo

(61) NAVA NEGRETE Alfonso. El Silencio Administrativo. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Ob.Cit. p.2917

(62) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo Novena Edición. Editorial Porrúa, S. A., México 1990, p.273

fué Francia aseverando lo siguiente: "En Francia se ha estudiado con precisión este concepto y se ha llegado a considerar que sí da efecto positivo al silencio de la administración se llegaría a que los particulares obtuvieran absolutamente todo lo que solicitaban, llegando a la conclusión de que el silencio administrativo tratándose de actos en los que intervienen los particulares debe de entenderse como una negativa ficta, es decir, la ley presume que la respuesta de la administración o del acto administrativo presunto, aún cuando este no existe tiene el contenido de una resolución negativa por lo que el particular tendrá derecho a iniciar los recursos y ejercer las acciones que tenga a su favor a partir del momento en que se supone opera la negativa ficta." (63)

A diferencia del criterio que adopta el profesor Acosta Romero, se antepone lo manifestado por el profesor Jorge Olivera Toro, quien sostiene que "La elaboración doctrinaria del silencio administrativo se elaboró con mayor propiedad en Italia y no en el país donde surgió." (64)

De lo anterior se concluye que el silencio administrativo es una ficción legal que la ley le ha dado efectos jurídicos que la propia ley determina, esto es en nuestro sistema jurídico mexicano en la actualidad existen normas que de alguna manera sancionan a todos aquellos funcionarios públicos que tienen esa calidad por mandato legal y que dentro del marco constitucional en que se producen las relaciones entre servidores públicos y ciudadanos, siendo esto últimos los que tienen el indiscutible poder jurídico para dirigirse a quien por mandato legal representan, forman parte dentro de las entidades públicas, llámense estas federales, estatales, municipales ó paraestatales, quienes tengan el deber legal de servidor público la obligación de proveer todo escrito y dar respuesta a las solicitudes de los gobernados.

(63) ACOTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. p.655

(64) OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1976 p.167

Lo anterior es en virtud de que todo servidor público o funcionario que tenga ese carácter estos se encuentran bajo protesta de hacer cumplir las leyes con lo que intento estar de acuerdo.

#### 4.2. SU EXISTENCIA EN ALGUNOS ORDENAMIENTOS FEDERALES:

El silencio administrativo lo encontramos en varios ordenamientos de carácter federal y que por economía solamente hablaré de algunos de ellos tal es el caso de los ordenamientos siguientes, y los que de acuerdo a la investigación realizada encontré de carácter positivo como lo es el caso de las siguientes legislaciones.

- a) En la ley de minería y específicamente en su artículo 19, se establece el término de 30 días para que las secretarías que intervengan en las asignaciones y concesiones que prevee dicho ordenamiento al no emitir su dictamen en cualesquiera de las formas que la propia ley establece la mencionada solicitud se entenderá como admitida, de igual manera el propio reglamento de dicha ley en su artículo 13 que ilustra el despacho de las mencionadas solicitudes respecto a las reservas mineras y que en su fracción II de igual manera, otorga un plazo de 30 días al solicitante para que en caso de que su solicitud se encuentre deficiente, subsane dichas irregularidades, de lo contrario la mencionada se tendrá por no presentada; asimismo, el mencionado precepto legal en su fracción III otorga un plazo de 15 días a la Secretaría de Comercio para que ésta rinda un informe u opinión sobre la solicitud presentada y en caso de no hacerlo, se tendrá a la mencionada secretaría dentro del supuesto de la fracción IV de dicho ordenamiento, teniéndose por aprobada la mencionada solicitud.
- b) Por otra parte, la legislación forestal y de caza dentro de su artículo 45, referente a la posesión de terrenos forestales de los cuales se pretenda cambiar su uso de suelo, en su inciso D, se establece que previo al cumplimiento de los requisitos establecidos por dicho ordenamiento, la autoridad tendrá un plazo no mayor de 30 días para dar contestación a la solicitud planteada.



c) Así también, el silencio Administrativo de carácter positivo lo encontramos dentro de la legislación sobre Propiedad Industrial e Inversión Extranjera, en lo relativo al reglamento para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera en su artículo segundo, el cuál se refiere a las solicitudes para obtener las autorizaciones que debe otorgar la Secretaría de Relaciones Exteriores en términos de la ley y de su reglamento, mismas que se presentarán ante el secretario ejecutivo y ante el se desahogarán, siempre y cuando reúnan los requisitos a que se refiere dicho precepto legal, siendo que dicha autoridad tendrá un término de 30 días para dar contestación a la mencionada solicitud en el entendido que de no hacerlo se tendrá por autorizada la misma.

Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores está obligada a dar respuesta a las solicitudes de permisos dentro del término de 45 días, en el entendido que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se entenderá que ha consentido dichas secretarías el otorgamiento del mencionado permiso.

d) En la ley federal del trabajo en su artículo 366, que se refiere al registro de los sindicatos, también encontramos el silencio administrativo de carácter positivo. Estableciendo dicho precepto que habiéndose llenado los requisitos exigidos, la autoridad cuenta con un término de 60 días para emitir su respuesta, y en su caso, los solicitantes requerirán de nueva cuenta a la autoridad y si esta no contesta dentro de los tres días siguientes, se tendrá por registrado el sindicato.

Dentro de la ley del trabajo que para todos los tratadistas han utilizado como ejemplo práctico del silencio administrativo de carácter positivo y que lo es el artículo 366 de la mencionada ley federal del trabajo y que a continuación se transcribirá, quiero comentar mi punto de vista personal, si bien es cierto como lo manifiestan los tratadistas

Miguel Acosta Romero y Jorge Olivera Toro, ambos coinciden en que el único precepto legal al que se le atribuye como silencio administrativo de carácter positivo lo sea el que a continuación se transcribe, más sin embargo, como ha quedado descrito con antelación existen varios ordenamientos legales que lo prevén.

Si bien es cierto que el artículo 366 de la ley federal del trabajo otorga la peculiaridad del Silencio Administrativo de carácter positivo, también lo es que en la práctica dicho ordenamiento legal ha quedado en desuso, ya que por regla general los sindicatos obtienen su registro antes del término que marca el precepto legal antes invocado, sin embargo me adhiero a su opinión ya que esta sigue resultando válida, por lo tanto me permito transcribir el mencionado precepto legal así como el comentario que hacen del mismo.

#### 4.2.1. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION:

Ahora bien; hablemos del silencio administrativo de carácter negativo, mas bien conocido como negativa ficta, y a l efecto nos remontaremos al primer ordenamiento legal que la ha concebido.

"Históricamente el tribunal fiscal de la federación, fué el primer tribunal administrativo del país, el cuál surgió como imple tribunal de anulación, esto quiere decir que sus sentencias eran puramente declarativas, anulando únicamente las resoluciones ilegales o arbitrarias de las autoridades fiscales y administrativas dejando que estas últimas dieran cumplimiento a la nulidad declarada, en forma libre y abierta". (65)

En nuestro sistema tributario, mismo que se rige por el código fiscal de la federación, el silencio de las autoridades se considera como una

(65) NAVA NEGRETE, Alfonso. El ciudadano frente a la Administración Pública. Vid. Memorial de lo contencioso administrativo del Estado de México. Año I, Número 4, Octubre, 1987 p.29

resolución negativa a la petición de los particulares y que comunmente se conoce como resolución negativa ficta.

El primer código fiscal de la federación que rigió desde el primero de enero del año de 1939, reglamento en su artículo 162, "El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o a falta del término estipulado en 90 días.

El código fiscal de la federación que derogó el de 1938 y que entró en vigor el 1 de abril de 1967, estableció en su artículo 92 "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en el término que la ley fije, o a falta de término establecido en 90 días, el silencio de la autoridad se considerará como resolución negativa cuando no des respuesta en el término que corresponda".

El código fiscal de la federación que entrara en vigor el día 31 de diciembre de 1981, y que derogara al de 1966, estableció en su artículo 37 lo siguiente:

"Artículo 37.- Las instancias y peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución al interesado, podrá considerarse que la autoridad resolvió negativamente e interpone los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución o bien esperar a que esta se dicte".

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos emitidos o proporcione elementos necesarios para resolver el término, se comenzará desde que el requerimiento haya sido cumplido. Sin embargo, nos manifiesta el profesor Raúl Rodríguez Lobato en su obra de Derecho Fiscal "Que a pesar de lo dispuesto por los ordenamientos

constitucionales y ordinarios, no siempre la autoridad fiscal resuelve la consulta o instancia dentro del plazo legal, produciéndose entonces lo que la doctrina llama silencio administrativo. El silencio administrativo consiste entonces en una abstención de la autoridad administrativa de emitir la providencia que por ley debe prever a toda instancia o petición que se le formule". (66)

Por lo que en consecuencia el ordenamiento legal antes transcrito se relaciona en forma inmediata tanto con el artículo 8 constitucional, así como con el artículo 131 del código fiscal de la federación.

"Artículo 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de 4 meses connotados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha configurado el acto impugnado. El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presente confirmación del acto impugnado."

Siendo una formalidad procesal nuestro código fiscal en su artículo 210 y solo para el caso de no dejar en estado de indefensión al particular, le otorga el derecho de poder ampliar su demanda cuando se trate de una negativa ficta, ello en virtud de que el particular desconoce los motivos que tuvo la autoridad administrativa para negar dicho acto y solo tiene acceso a ello en el momento en que la autoridad produce su contestación, de ahí que sea importante la transcripción del artículo 210 del código fiscal de la federación.

"Artículo 210.- Se podrá ampliar la demanda dentro de los 45 días siguientes al que surta efecto la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma en los casos siguientes:

(66) RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Harla Hasper y Row Latinoamericana. México, 1983, p.187.

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

FRACCION I.- Cuando se impugne una resolución negativa ficta. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios en relación a la negativa ficta, de los cuales se hablará mas adelante.

#### 4.3. SU EXISTENCIA EN ALGUNOS ORDENAMIENTOS LOCALES:

Dentro de los ordenamientos locales que serán parte fundamental del presente estudio, se encuentran los tribunales de lo contencioso administrativo tanto del distrito federal, así como la ley de justicia administrativa del estado de México, de los cuales a continuación se hará un análisis de su función y competencia para conocer de la falta de contestación a las solicitudes y peticiones que formulan los particulares ante la administración pública.

La ley del 17 de marzo de 1971, mediante la cual surge a la vida jurídica el tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, acorde con el artículo 104, fracción I y IB de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 116 del mismo ordenamiento legal, surge a la vida jurídica como órgano jurisdiccional desligado de la administración activa, así como dotado de plena autonomía para dictar sus fallos el tribunal contencioso administrativo del distrito federal.

Siendo pues el primer tribunal administrativo del país, se entendería que el espíritu de éste organismo jurisdiccional administrativo, sería pues la protección de los derechos de los gobernados que normalmente, se enfrentaban con la arbitrariedad de los funcionarios y burócratas que comprende la administración pública, tomando en consideración que ante la creación del tribunal de lo contencioso administrativo, las alternativas de los gobernados ante la administración pública por resoluciones o actos que les causaren perjuicio se reducía a la interposición de los recursos administrativos ante la propia autoridad, la cuál por regla general nunca resolvía con imparcialidad ya que dicha

autoridad fungía como juez y parte ante dicho recurso, dejando en estado de indefensión al particular o en su caso, obligarlo a ejercitar el juicio de garantías como único medio de defensa.

Por lo que tomando en consideración, las reformas al artículo 104 de nuestra constitución publicada el 10 de agosto de 1987 en el diario oficial de la federación y en la cuál faculta al congreso para legislar en materia administrativa, según se desprende de la fracción XXIX - H del artículo 73 de nuestra carta magna. Teniendo el reconocimiento de la Suprema Corte en el sentido de poder reclamar en la vía de amparo las sentencias dictadas en segunda instancia por los tribunales de lo contencioso administrativo. (67)

Siendo pues el propósito fundamental que animó a la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo el poner al alcance de la población, un organo que de manera autónoma, eficaz y expédita, dirimiera los conflictos que surgen entre la administración pública y los particulares y que se encontrásen facultados para condenar a las autoridades administrativas para que en un tiempo congruente dicten una resolución en términos, condiciones o requisitos que el propio tribunal fije en su sentencia para poder lograr así una verdadera justicia administrativa.

Quiero mencionar brevemente lo manifestado por Jaime Almazán Delgado, quien fuera presidente del tribunal de lo contencioso administrativo del estado de méxico, el cuál manifiesta: "Es bien sabido que para un buen número de juristas mexicanos, la justicia administrativa comprende todos los medios de defensa que tienen los particulares frente a los actos de

(67) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II Décimo cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1988 p.684

la administración pública, los mismo los denominados recursos administrativos que los juicios seguidos ante tribunales administrativos o judiciales". (68)

Lo anterior indica que la jurisdicción administrativa en estricto sentido deberá de observarse tanto a nivel federal como en las entidades federativas; por lo tanto el tribunal contencioso administrativo mediante un procedimiento más sencillo y eficaz ha llenado el hueco que existía entre los gobernados y la administración pública.

Quisiera aclarar que el tribunal contencioso administrativo del distrito federal, hasta antes de la reforma de 1979, no conocía de asunto fiscales los cuáles eran sometidos ante el tribunal fiscal de la federación. Con posteriridad y de acuerdo al decreto publicado en el diario oficial de la federación del día 3 de enero de 1979, se amplía la competencia del tribunal contencioso administrativo para que conociera de las causas fiscales por contribuciones de carácter local emanadas de la tesorería del distrito federal en lo referente a impuestos, derechos, aportaciones para mejoras.

De igual manera es importante destacar que el tribunal contencioso administrativo del distrito federal desde su creación en 1971 a diciembre de 1978, conoció un total de 112,377 juicios entre los de carácter administrativo y los fiscales de los cuales conociera a partir de 1979. Siendo pues el tribunal contencioso administrativo por mandato legal, órgano competente para conocer de la falta de contestación a las solicitudes planteadas por los particulares, ello de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 de su propia ley y siendo que el objeto del presente estudio lo es el derecho de petición y el silencio

(68) ALMAZAN DELGADO, Jaime. La Justicia Administrativa en México. Vid. Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México. Año I Septiembre- Octubre 1987, número 4 p.37.

administrativo, me permito transcribir el artículo 21 de la ley del tribunal contencioso administrativo del distrito federal que establece en su capítulo V:

"Artículo 21.- Las salas del tribunal son competentes para conocer: Fracción III.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera; por lo que hace al tribunal contencioso administrativo, se configuraría la negativa ficta en la que de acuerdo al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia, "Esta consiste en presumir como negativa ficta el que las autoridades fiscales no den respuesta a la instancia de un particular". (69)

La aseveración anterior fué hasta antes que fuera modificado el artículo 162 del código fiscal de la federación y las reformas a la ley del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal 1984, en la que se decreta que este último puede conocer de materia fiscal siendo pues competente dentro de su esfera jurídica.

Siendo pues que el tribunal contencioso administrativo es competente para conocer de la falta de contestación a particulares, nos adherimos a lo expresado por José Luis Caballero, quién expresa la existencia de dos elementos derivados del artículo 8 constitucional y que el Licenciado Miguel Acosta Romero, transcribe también en su obra, y que son:

- a) La existencia de un escrito conteniendo una petición formulada por un particular a una autoridad de las que conforman la administración pública del departamento del distrito federal.

(69) GARZA, Sergio Francisco De La. Derecho Financiero Mexicano. Décimo cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986 p.301.



b) Que transcurrido 30 días naturales, las autoridades no den respuesta a las promociones presentadas por los particulares, salvo que las leyes o reglamentos fijen otros plazos diferentes a los que establece la ley del tribunal o la naturaleza del asunto lo requiera. (70)

"Tomando en consideración que la Jurisdicción de los tribunales administrativos es el control jurisdiccional de la administración y son los encargados de resolver las controversias entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de las leyes administrativas". (71)

Por ello la importancia de la creación de dichos tribunales en aquellos estados de nuestro país que aún no cuentan con este tipo de órganos jurisdiccionales. Siendo que la población de los mismo tiene que recurrir a los medios de defensa que otorga la propia autoridad y la cuál normalmente resuelve en contra del particular obligándolo a interponer ante la autoridad judicial el juicio de garantías en contra de la resolución otorgada por la autoridad administrativa.

#### 4.3.1. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO:

Tomando en consideración que la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 116, fracción IV, mediante la cuál se faculta a los estados para instaurar tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autormonía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, en el Estado de México se creó por ley de justicia administrativa del Estado de México, publicada

(70) ACOSTA ROMERO, Miguel Ob.cit. p.658

(71) SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. Tomo II, p.657

en la gaceta de gobierno del estado de fecha 31 de diciembre de 1986 e iniciando su vigencia el 1 de enero de 1987, dando pues vida jurídica al tribunal contencioso administrativo del estado de México.

La ley de justicia administrativa del estado de México; en su artículo 2, decreta que el tribunal contencioso administrativo del estado de México, es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, asimismo, dicho artículo establece que el tribunal se encuentra dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. Lo que quiere decir que el tribunal de lo contencioso administrativo cuenta con los medios coercitivos para hacer cumplir sus fallos ante las autoridades administrativas.

Por lo que cabe manifestar la opinión del señor Tomás Ruiz Pérez, quien nos manifiesta: "En México son dos las características de los tribunales de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción.

a) Tienen facultad para anular el acto impugnado, reformar el mismo y emitir sentencias de condena.

b) Están dotados de la potestad para ejecutar sus propias resoluciones".

De igual manera que en la legislación del distrito federal, la ley de justicia administrativa del estado de México, ha reglamentado en su artículo 29, fracción IV, establece la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer de los juicios que se promuevan en contra de resoluciones negativas ficta, en materia administrativa y fiscal que se configuren por el silencio de las autoridades el organismo con funciones administrativas de autoridad, estatales y municipales para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija, y a falta de término, en 60 días.

De lo anterior se desprende que los funcionarios públicos del estado que por disposición de la ley tienen esa calidad, deberán de prever las

peticiones recibidas, ya que de lo contrario se encuadrarían en lo establecido por el artículo 12 fracción VII de la ley de responsabilidad de los servidores públicos del estado y municipios, precepto que establece: "Atender, despachar, tramitar, y resolver los asuntos, solicitudes y peticiones con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables". (72)

La propia constitución política del estado de México, pretendiendo garantizar y establecer de una manera más directa el carácter de funcionario público y empleado público, ya sea del estado ó municipio determinó que los mismos deberán de ser protestados a hacer guardar y cumplir las leyes desde el momento en que entran a desempeñar el cargo conferido destacándose en el artículo "171 del ordenamiento legal antes indicado en su inciso f).- Todos los funcionarios y empleados públicos se encuentran bajo protesta de cumplir y hacer cumplir las leyes."

De lo anterior se desprende que el particular podrá acudir ante el tribunal contencioso administrativo para salvaguardar su derecho cuando este es violado por los funcionarios públicos en ejercicio de la función encomendada.

Debo aclarar que en el caso de los tribunales de lo contencioso administrativo creados dentro del territorio nacional, estos han adoptado un sistema mixto, en razón de que han asumido particularidades del sistema francés, así como del sistema anglosajón. En materia fiscal federal y en el amplio campo administrativo de cerca de la mitad de las entidades federativas, los gobernados inconformes con los actos de administración han de ocurrir ante los tribunales de lo contencioso administrativo cuyas resoluciones son impugnables en última instancia ante los tribunales del poder judicial de la federación.

(72) RUIZ PEREZ, Tomás. Algunas notas sobre los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción Vid. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, número 5 Julio-Septiembre 1989, p.52

#### 4.4. MEDIOS DE DEFENSA CONTRA UNA RESOLUCION NEGATIVA FICTA:

La ley de justicia fiscal del 31 de Agosto de 1936, publicada en el diario oficial de la federación, establece en su artículo 16 que el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije y a falta de término estipulado en 90 días. Al efecto nos manifiesta el señor Emilio Margain Manautou lo siguiente: "La resolución negativa es pues, una ficción de la ley al atribuirle un significado al silencio de la autoridad. Se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, de aquí que se opine que cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado; la demandante tiene la obligación de exponer en su escrito de demanda las causales de ilegalidad que demuestren la nulidad de la resolución negativa". (73)

En virtud de que la resolución negativa ficta en materia tributaria que con el tiempo se ha ampliado a determinadas resoluciones en materia administrativa, y que hoy la ha hecho extensiva el tribunal fiscal de la federación para toda clase de actos sobre los cuales tenga conferida este tribunal competencia así como los tribunales contencioso administrativos de plena jurisdicción en términos de su propia ley orgánica. En materia administrativa federal ante la ausencia de un código administrativo no se encontraba reglamentado el silencio de la autoridad ya que solo se consideraba el silencio en sentido positivo para algunos actos de los cuales ya hablamos en un capítulo anterior.

(73) MARGAIN MANATOU, Emilio. La Negativa Ficta en el Procedimiento Contencioso Administrativo. Vid. Memorial del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año II. Número 5 Julio-Septiembre 1989 p.21

Tratando de retomar el análisis jurídico de éste estudio, que lo es el derecho de petición y el silencio administrativo que nos lleva como consecuencia a la negativa ficta, debemos de tomar en consideración que el artículo 8 constitucional contiene la garantía de libertad, conocida como derecho de petición, conforme a la cual todo individuo puede formular peticiones a la autoridad pública y ésta tiene la obligación de dar respuesta siempre y cuando la misma se realice en los términos previstos por dicho ordenamiento.

Ahora bien, las resoluciones a que se refiere el artículo 23 de la ley orgánica del tribunal fiscal de la federación, reglamentando el silencio de la autoridad, ello no quiere decir que el particular no puede obligar a la autoridad a dar respuesta escrita a su solicitud.

Si la autoridad; digamos ante una instancia en materia tributaria no produce respuesta en el término de cuatro meses, a la solicitud formulada, ello le da derecho al particular para acudir al juicio de amparo por violación a la garantía consagrada en el artículo 8 de la carta magna, demandando se obligue a la autoridad a dar respuesta por escrito. El particular en este caso, está desdeñando la ventaja que le otorga el código fiscal de la federación o los tribunales de lo contencioso administrativo del lugar, si es que existe tal tribunal, ventaja de la que carece el que formula una instancia en materia administrativa, sobre cuya resolución no tiene competencia el tribunal fiscal de la federación.

En efecto si la instancia del particular no es resuelta en el término que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado como razonable, que es de 90 días o cuatro meses naturales, puede seguir esperando la respuesta o bien acudir al medio de defensa ante el juez de distrito, promoviendo el juicio de garantías por violación del artículo 8 constitucional, concluido este juicio la autoridad administrativa deberá dictar su resolución en el sentido que sea dentro del plazo que el juzgado de distrito señale.

Si la resolución no es favorable a los intereses del particular y debe contra ella agotar el recurso administrativo, tendrá que hacer valer este medio de defensa, y si la autoridad no le resuelve en término que la ley señala o a falta de este, dentro del plazo que la corte ha estimado como razonable, deberá acudir nuevamente al juicio de amparo por violación al artículo 8 constitucional, para el efecto de que sea el tribunal judicial federal sea el que con su sentencia obligue a la autoridad responsable a resolver en cualquier sentido, el recurso administrativo y si la resolución no le favorece, entonces tendrá que acudir por tercera ocasión al juicio de garantías, obligado a impugnar el fondo del asunto.

De lo expuesto se observa la ventaja que tiene la materia tributaria sobre la materia administrativa y que el código fiscal de la federación tenga reglamentado el silencio de la autoridad fiscal ante una instancia que se le ha presentado y que ésta se niega a contestar.

Que se entienda por resolución negativa, la resolución negativa es excepcional dentro del orden jurídico mexicano, se sostuvo en los primeros fallos que al respecto emitió el tribunal fiscal de la federación, que la resolución normal para el silencio de las autoridades debería de buscarse a través del juicio de amparo en relación con la violación al artículo octavo constitucional, lo cual hoy en día dicha actividad se ha delegado también a los tribunales contenciosos administrativos que existen en algunas entidades federativas, aclarando que en nuestro país existen varias entidades federativas que aún no cuentan con este tipo de tribunales por lo que en consecuencia la justicia administrativa sigue siendo atacada por la vía de amparo. De lo anterior se desprende que los particulares tienen tres opciones para atacar el silencio de las autoridades, siendo la primera de ella el juicio de garantías, la segunda haciendo valer los recursos administrativos que las leyes adjetivas les proporcionan y como tercera opción atacar dichas negativas de contestación ante los tribunales contenciosos administrativos.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sustentado el criterio que para la configuración de una resolución negativa ficta, deberán de satisfacerse los siguientes elementos: a).- La existencia de una petición o instancia que el gobernado haya presentado ante la Autoridad Administrativa o Fiscal correspondiente; b).- El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición o instancia planteada por el particular, c).- El transcurso de sesenta días hábiles sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación. En tal virtud, dicho órgano jurisdiccional ha emitido la jurisprudencia que a continuación me permito transcribir:

#### JURISPRUDENCIA 28

RESOLUCION NEGATIVA FICTA. SU CONFIGURACION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- La doctrina considera que la negativa ficta es una ficción legal, por la que al silencio de la autoridad en un determinado tiempo, para dar respuesta a la instancia o petición formulada por algún gobernado, se le atribuye el significado de resolución desfavorable a lo solicitado por dicho particular, para el efecto de estar en posibilidad de promover en su contra el juicio contencioso administrativo. Entendida así la resolución negativa ficta para que esta institución se configure en términos de la fracción IV del dispositivo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, se necesitan tres elementos: a) La existencia de una petición o autoridad administrativa o fiscal correspondiente; b) El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición o instancia planteada por el particular; y c) El transcurso de sesenta días hábiles sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación de la petición o instancia, salvo que la ley especial señale otro plazo. Acreditados que sean los referidos elementos de existencia de la resolución negativa ficta, en el juicio administrativo o fiscal hecho valer, es procedente que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo entren al análisis de los conceptos de invalidez que se hayan invocado en contra de la misma.

Recurso de Revisión acumulados números 2/989 a 5/989.- Resueltos en sesión de la Sala Superior del 13 de abril de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 73/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 25 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 84/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 29 de agosto de 1989, por unanimidad de tres votos.

Emilio Margain Manautou en su estudio denominado la negativa ficta en el procedimiento contencioso administrativo señala la existencia de ventajas y desventajas que puede contener una resolución negativa ficta las cuales transcribo para posteriormente dar mi punto de vista.

#### V E N T A J A S

- a). "Transcurrido el plazo para que se configure la negativa ficta, el particular tiene la opción de continuar esperando que se de por escrito la respuesta a su instancia o bien de acudir directamente al medio de defensa que proceda: Recurso Administrativo y Juicio de Nulidad. La autoridad no puede arbitrariamente prolongar innecesariamente la contestación a una instancia.
- b). Cuando de antemano se tiene la certeza que la autoridad no va a concedernos la razón y por ende resolver la instancia, sabemos que el término de los cuatro meses siguientes a su presentación se estará en presencia de una resolución negativa y podemos acudir al medio de defensa correspondiente.
- c). Durante los cuatro meses que hay que dejar pasar, sabiendo que la autoridad no nos va a contestar podemos planear con cuidado las causales de ilegalidad que plantearemos en mi escrito de demanda y pensar colocándolos en el lugar de la autoridad cual será la contestación que producirá y pruebas, por ende, que hay que recabar.



d). La autoridad demandada frente al juicio en contra de una resolución negativa, se la toma casi siempre desprevenida y los demás asuntos que debe de atender le impiden concentrarse para aportar los argumentos que ayuden a la defensa del caso, máxima si se trata de un asunto importante y se ha hecho participar a un buen abogado civilista o mercantilista si en estos campos está la solución del asunto, por lo que en menudo problema se verá el abogado de la autoridad para producir una buena contestación.

Como desventajas, dicho autor manifiesta las siguientes:

- a) Al no esperar la resolución por escrito, no se presentan los errores que en buen número de casos incurre la autoridad, como lo puede ser la aplicación indebida de las disposiciones citadas en el acto o no haberse aplicado las debidas.
- b) Se dan a conocer por anticipado en el escrito de demanda, las defensas del particular y puede la autoridad, además, observar los errores u omisiones en que el ha incurrido.
- c) Si hay dudas respecto a quien le asiste el derecho, es un error dar el primer paso. Muchas veces asistiéndolo toda la razón a la autoridad y encontrando este apoyo en el derecho, pierde el asunto por no haber sabido apoyarse en las disposiciones debidas o bien por no haber razonado o motivado correctamente el acto.

De los planteamientos citados por el autor, me permito realizar los siguientes comentarios.

Por lo que respecta a las ventajas, considero:

- a) si bien es cierto que el autor manifiesta la existencia de los medios de defensa, del recurso administrativo, o el juicio de nulidad, también es cierto que el particular puede acudir ante el juzgado de Distrito que le corresponda y plantear la violación al derecho de

petición, en la vía de amparo indirecto para así obligar a la autoridad mediante sentencia judicial, emita respuesta a la petición formulada.

- b) En estricto sentido, cuando ha transcurrido el término de cuatro meses y la autoridad no ha emitido contestación, se puede estar en presencia de una resolución negativa, o de una resolución positiva, que solamente acudiendo el peticionario con su acuse de recibo podrá determinar; además, recordemos que la autoridad sólo tiene la obligación de contestar ya sea otorgando o negando lo pedido.
- c) Por lo que respecta a este inciso, considero que el particular ha optado por plantear una resolución negativa ficta, dentro del transcurso de los cuatro meses en que se deberá de configurar el particular, deberá allegarse todos aquellos documentos que le puedan ser requeridos por la autoridad, para poder ofrecerlos como prueba al plantear su demanda.
- d) En este inciso, difiero con lo manifestado por el autor, en razón de que si la autoridad demandada cuenta con una área jurídica bien delimitada y con los implementos necesarios para enfrentar cualquier tipo de demanda, no se puede conceptuar que se tome por sorpresa a la autoridad o que su contestación sea deficiente.

Por lo que respecta a las desventajas puedo mencionar los siguientes aspectos:

- a). La autoridad al dar contestación a una petición, y negarla, el particular ya no estaría en presencia de una negativa ficta, sino de otra figura totalmente distinta.
- b). Coincido parcialmente con lo manifestado por el actor en este inciso más aclaro que un medio de defensa que la autoridad sería el cumplimiento de determinados requisitos y la sentencia que dictara

un Tribunal Administrativo sería declarando la invalidez de la negativa ficta, pero condicionándola al cumplimiento de estos requisitos.

- c). En este último inciso, también difiero con lo manifestado con el autor, ya que en el supuesto que la autoridad no aplicase las disposiciones legales correctas se estaría en presencia de un acto carente de fundamentación y motivación lo cual excluiría la cuestión de fondo.
- d). Difiero nuevamente con lo manifestado con el autor en este inciso en razón de que si la autoridad demandada cuenta con una área jurídica bien delineada y con los implementos necesarios para enfrentar cualquier tipo de demanda no se puede conceptuar que se tome por sorpresa a la autoridad o que su contestación sea deficiente.

#### 4.5. CONSTITUCIONALIDAD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO:

Adoptando el criterio del profesor Jorge Olivera Toro en el sentido "De que el silencio administrativo en la doctrina jurídica, crea una ficción legal. Advertimos: No es un acto administrativo sino una presunción legal" (74), que la ley ha atribuido efectos jurídicos, el mencionado autor indica que el silencio administrativo cuenta con una serie de pasos que a continuación me permito transcribir:

- a) "Surgió ante la negativa de dar respuesta a la petición del administrado.
- b) Para iniciar el contencioso era necesario una decisión previa que impugnar.

(74) OLIVERA TORO, Jorge, Ob. cit.p.169

- c) Se creó una presunción legal a efecto de que con base en ella, la jurisdicción diera la respuesta procedente a lo que la administración guardaba silencio.
- d) Mediante el silencio administrativo se crea una ficción legal aplicable a un hecho, al cuál la ley concede consecuencias jurídicas.
- e) En esta presunción no importa el sentido que se le de afirmativo o negativo sino la existencia de ella.
- f) La tesis no resuelve ningún problema de interpretación, ya que no hay expresión de voluntad sólo ante la pasividad de la administración, la ley presume como si se hubiera dictado una decisión.
- g) La pasividad administrativa no es un acto negativo, sino una actitud negativa de la administración.
- h) Sólo es concebible el silencio como presunción legal, de lo contrario se prestaría torcidas interpretaciones, ya que no hay manifestación de voluntad, únicamente ficción legal.
- i) Cuando no contesta una instancia la administración, obran con ilegalidad formal, pero puede haber o no ilegalidad sustancia., según el sentido que se le de a la presunción y a su afectación arbitraria a los intereses particulares.
- j) Al silencio administrativo se le da un resultado negativo, de lo contrario la presunción haría que el acto administrativo se formara con la voluntad del particular, y dicho acto siempre es unilateral.
- k) Las leyes administrativas deben establecer la presunción derivada del silencio administrativo.

- 1) Nuestro sistema legal se limita a contadas excepciones, deja al remedio del amparo para presionar a la autoridad a contestar, lo cual es poco satisfactorio". (75)

En nuestro sistema jurídico por mandamiento legal, existe la obligación de las autoridades a proveer a toda solicitud un acuerdo escrito que deberá de darse a conocer al recurrente o peticionario, por lo que en consecuencia el silencio prolongado de la administración sería violatorio de la garantía constitucional consagrada en el artículo octavo de nuestra carta magna, al respecto se pretende establecer en el análisis de la negativa ficta comparada con el derecho de petición varios supuestos destacando que si bien es cierto que el silencio administrativo y la negativa ficta son figuras jurídicas semejantes tienen distintas connotaciones ya que el silencio va dirigido en forma general a las autoridades administrativas y en el segundo supuesto únicamente a las autoridades fiscales.

De lo cuál se puede concluir que el silencio administrativo carece de constitucionalidad, ya que éste sería violatorio del artículo 8 constitucional, mismo que establece la obligación de las autoridades administrativas de acordar las peticiones planteadas por los particulares, lo cuál se fortalece con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia en sus diversas jurisprudencias por lo que desde mi punto de vista personal, y de acuerdo a la doctrina por ser el silencio administrativo una ficción legal, el mismo carece constitucionalmente de aceptación, ya que éste se encuentra regulado por el artículo 8 constitucional.

Aunado a que la constitucionalidad se refiere a actos y normas jurídicas acordes al sistema político jurídico que adopta nuestra constitución y de la cuál se deriva la constitucionalidad de las leyes que es sinónimo

(75) OLIVERA TORO, Jorge, Ob. cit.p.175

de legalidad, consecuentemente el silencio administrativo resulta inconstitucional, ya que no se encuentra regulado en forma específica en nuestra constitución, siendo únicamente constitucionales los preceptos que establece nuestra carta magna y toda vez que el derecho de petición no ha sufrido reforma alguna, su validez es plena.

#### CONSIDERACIONES FINALES:

Resulta importante la gran cantidad de juicios que son promovidos por los gobernados ante los Tribunales Administrativos; habiéndose tomado como ejemplo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Organos jurisdiccionales a los que acuden los gobernados impugnando resoluciones negativas fictas, originadas por la omisión de la Administración Pública a dar respuesta a las peticiones planteadas por los gobernados teniendo como consecuencia que en un promedio del 25% de las demandas promovidas ante esos órganos jurisdiccionales sean precisamente por falta de respuesta a una petición.

Considero que sería sano para la Administración Pública que dentro de los Programas de Simplificación Administrativa que se promueven en las distintas dependencias, se implementará un procedimiento o programa que ayudará a los servidores públicos a realizar sus actividades con la atención debida; para evitar que existan peticiones sin respuesta. Lo cual traería como consecuencia la reducción de egresos destinados al pago de personal que se ocupa de atender las demandas planteadas ante los Tribunales Administrativos, pudiéndose utilizar esos recursos en beneficio de los propios gobernados.

Por lo que propongo que los Programas de Simplificación Administrativa deberán de contener por lo menos los siguientes aspectos:

- a) La capacitación de aquellos servidores públicos que será destinado a atender las solicitudes de los particulares ya sea por Oficialía de Partes, Módulos de información o Ventanillas Unicas, para el efecto de que pueden canalizar las solicitudes o peticiones formuladas por los particulares a la autoridad correspondiente, evitando con ello, que los trámites burocráticos sean tediosos o deficientes.

Lo anterior es en razón de que dentro de la práctica profesional en distintas dependencias públicas parte del personal que se encarga de atender a los gobernados, carecen de adiestramiento suficiente para desempeñar el cargo conferido, lo cual trae como consecuencia que muchas de las solicitudes, peticiones que les formulan a la autoridad no sean resueltas, o enviadas a la autoridad correspondiente lo que origina que rebacen los términos para emitir la respuesta al particular.

- b) La responsabilidad que deberá de crearse al servidor público al ejercer el cargo conferido, lo anterior es notorio dentro de la Administración Pública, llámese esta Federal, Estatal o Municipal, en razón de que en la mayoría de los casos los servidores públicos no le prestan la atención debida al cargo que desempeñan argumentando en algunas ocasiones que ésto se debe a los escasos salarios que perciben o en su caso, a la escasez de material didáctico para realizar el trabajo con la responsabilidad y eficiencia que requiere el mismo, aunado también a que en determinadas ocasiones no cuentan con el personal suficiente para el cúmulo de trabajo que desarrolla la oficina, lo cual acarrea deficiencia en el desarrollo de los programas.
  
- c) Otro problema que deberán subsanar los Programas de Simplificación Administrativa lo es en el caso concreto que las respuestas a las peticiones formuladas por los gobernados le sean hechas saber al peticionario, para lo cual las autoridades deberán de contar con personal calificado para el efecto de que se constituyan en notificadores y realicen de acuerdo a las reglas de notificación que preveen las leyes secundarias la notificación de la respuesta, ya que en la mayoría de los casos esta no se dá en forma personal al peticionario.



Si las autoridades logran subsanar los errores que se han señalado se evitaría en gran parte el ejercicio por parte de los particulares de demandas en contra de la Administración Pública por la omisión de dar respuesta a las peticiones planteadas por los gobernados.

He observado a través de la práctica profesional que dentro del marco de legalidad existente, los Tribunales Administrativos invaden la esfera de competencia de los Tribunales Judiciales Federales, al conocer de juicios promovidos por la falta de contestación a peticiones por parte de las autoridades administrativas, en razón de que las únicas autoridades competentes para conocer de la falta de respuesta serían los Juzgados de Distrito mediante juicio de amparo indirecto tal como se expresó en el capítulo correspondiente; más sin embargo los Tribunales Administrativos han conocido de algunas violaciones al derecho de petición, lo cual ocasiona que los gobernados acudan a ese órgano jurisdiccional y no a los Tribunales Federales, lo cual resulta ilegal que los Tribunales Administrativos locales conozcan de juicios por violación a la garantía contemplada en el artículo 8° Constitucional, declarándose competentes para conocer de dicho juicio, lo que provoca la invasión competencial de dichos órganos jurisdiccionales. Por lo que sería conveniente la existencia de una delimitación real de los Tribunales Administrativos, ya que dichos Tribunales toman una actitud protectora hacia el gobernado y no como órganos impartidores de justicia, toda vez que en su afán de velar por los intereses de los particulares, en determinadas ocasiones invaden la esfera jurídica de otros órganos jurisdiccionales, así como del principio de equidad en el procedimiento. Lo anterior es en atención de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México ha conocido de juicios promovidos por la falta de contestación a peticiones, e incluso ha dictado las siguientes jurisprudencias que a continuación me permito transcribir:

## JURISPRUDENCIA 56

FALTA DE CONTESTACION A PETICIONES DE LOS GOBERNADOS EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS QUE SE PROMUEVAN EN SU CONTRA.- El artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los gobernados la titularidad y el goce del derecho de dirigirse a quienes, por disposición de la ley, tienen la calidad de servidores públicos, para presentarles en forma escrita, pacífica y respetuosa, las solicitudes y promociones que deban ser conocidas y resueltas por ellos, conllevando esa facultad de deber jurídico de los agentes públicos de proveer a las peticiones recibidas, en un breve término, con el acuerdo a resolución escrita que legalmente se estime conducente. En congruencia con esta norma constitucional, la Legislación del Estado de México, destacadamente el numeral 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, refiere la obligación de los servidores públicos de atender, despachar, tramitar y resolver los planteamientos y peticiones que formulen los particulares, con estricto apego a las disposiciones jurídicas. Por otro lado, en aplicación de los preceptos 3 y 29 fracciones I y II de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, el Tribunal de los Contencioso Administrativo tiene competencia para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los gobernados y las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados de carácter Estatal o Municipal. Resultado claro, que los actos de omisión en que incurran las autoridades de la Administración Pública Estatal y Municipal, al dejar de responder las peticiones que les presenten los particulares, en materia administrativa y fiscal, pueden impugnarse ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local.

Recurso de Revisión acumulados números 130/988 y 131/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 21 de febrero de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 26/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 23 de abril de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión acumulados números 203/990, 212/990 y 213/990.- Resueltos en sesión de la Sala Superior del 16 de octubre de 1990, por unanimidad de tres votos.

## JURISPRUDENCIA 58

FALTA DE CONTESTACION A PETICIONES DE LOS GOBERNADOS, PUEDE IMPUGNARSE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA QUE SE CONFIGURE O PLANTEAR LA VIOLACION DEL DERECHO DE PETICION.- Al amparo del artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, la falta de contestación de las peticiones que se formulen ante las autoridades administrativas o fiscales, permite a los gobernados intentar libremente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según convenga a sus intereses, cualquiera de estas dos vías de defensa; por un lado, con base en su fracción IV del indicado precepto jurídico, los particulares pueden promover juicio contencioso administrativo en contra de la resolución negativa ficta que se configure por el silencio de tales autoridades, siempre que haya transcurrido el plazo que la ley señala para dar respuesta a la instancia respectiva y a falta de término, en sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la misma; y por otro, según las fracciones I y II de la consultada norma, los gobernados tienen el derecho de plantear el mismo juicio contencioso administrativo en contra del acto de omisión en que incurran las autoridades correspondientes, alegando la violación del precepto 8 de la Constitución Federal, caso en que no se requiere el transcurso del tiempo aplicable a la negativa ficta. En estas circunstancias al promoverse el juicio administrativo o fiscal, los gobernados tienen la obligación de precisar claramente, en la demanda, el acto impugnado y la pretensión que persiguen, ya que si optan por acatar la resolución negativa ficta deben comprobar, además de los elementos para su configuración, los argumentos relacionados con el fondo del asunto, con el propósito de que el Organismo Jurisdiccional puede determinar la validez o invalidez de la indicada resolución, en cambio, si deciden controvertir la inobservancia del artículo 8 de la Constitución General de la República, sólo acreditarán el silencio de las autoridades, para que proceda a obligar a éstas a dar respuesta por escrito, a la aludida solicitud o promoción en un breve plazo.

Recurso de Revisión número 26/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 26 de abril de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión acumulados números 203/990, 212/990 y 213/990.- Resueltos en sesión de la Sala Superior del 16 de octubre de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 233/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 28 de noviembre de 1990, por unanimidad de tres votos.

Considero necesario que se ha reglamentado el ejercicio de derecho de petición, ya que en la experiencia obtenida en el patrocinio de las

autoridades ante los Tribunales Administrativos, me ha demostrado que el ejercicio del derecho de petición debe de contener obligatoriamente los siguientes requisitos:

- a) Acreditar la personalidad de la persona que realiza la petición, ya sea física o moral.
- b) El señalamiento en el escrito de petición de un domicilio para recibir la respuesta, dentro del ámbito territorial donde reside la autoridad a la cual se le formuló la petición.
- c) Especificar con claridad a que autoridad se dirige la petición.

Los anteriores requisitos propuestos son causados por la problemática que existe cuando no se cumple con ellos ya que la autoridad carece en determinados momentos de los medios necesarios para poder hacer llegar la respuesta al peticionario.

## B I B L I O G R A F I A

### OBRAS CONSULTADAS:

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A. 8a. edición, México 1989.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S. A. 23a. edición, México 1950.
- . . . . . El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A. 3a. edición, México 1950.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Amparo Mexicano, Cárdenas Editor y Distribuidor 2a. edición, México 1984.
- CANASI, José. Derecho Administrativo, Volúmen II, Parte Especial, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1974.
- CASTRO V. Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S. A. 1a. edición, México 1974.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 20a edición México, 1980
- . . . . . Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A. 29a edición, México 1990.
- GARZA, Sergio Francisco de la,. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S. A. 14a. edición, México 1986.
- KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México 1982, p.18

- LASALLE, Ferdinand. Que es una Constitución. Edicionales Siglo XX. Buenos Aires Argentina. 1975.
- MEDINA, Hilario. Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional, Tomo I, México 1960.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México Librería Carlos Cesarman, S. A. 5a edición México 1972.
- RABASA, Emilio O. y CABALLERO Gloria. Mexicano Esta es Tu Constitución, Cámara de Diputados XLVII Legislatura, 2a. edición, México 1969.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla Hasper y Row Latinoamerica, México 1983.
- ROSALES AGUILAR, Rómulo. Formulario del Juicio de Amparo Editorial Porrúa, S. A. 5a. edición, México 1986.
- RUIZ MASSIEU, Francisco y VALDEZ, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A. 1a. edición. México 1983.
- SAYEG HELU, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, La Integración Constitucional de México 1854-1910, Una edición de Cultura y Ciencia Política, A.C. México 1963.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A. 14a edición, México 1988.
- - - - - Trayectoria del Estados Federal Mexicano, Editorial Porrúa, S. A. 10a edición, México 1991.

- TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 1808-1989, Editorial Porrúa, S.A. 15a. edición México 1989.
- ZARCO, Francisco. Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857, Estudio Preliminar, Texto y Notas de Catalina Sierra Casasus, Colegio de México, Editorial Fondo de Cultura Económica la. edición México 1957.

**AUTORES VARIOS:**

- HORN HANS, Rudolf. Justicia Constitucional y Concenso Básico Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudio en Homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio, Tomo II. Derecho Comparado. Universidad Autónoma de México, 1988.

**D I C C I O N A R I O S**

- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A. 8a edición, México 1991.
- PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico, Editorial Porrúa, S.A. 8a edición, México.

**D O C U M E N T O S**

- Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1990.
- Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año II Número 5 Julio-Septiembre 1989, Toluca, México.

- Memorial de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Años I Número 4 Septiembre-Octubre 1987.
- Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año II Número 4 Abril-Junio 1989.

#### J U R I S P R U D E N C I A S

- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación, 2a. Sala Administrativa 1917-1965 Sección Primera.
- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, Del Semanario Judicial de la Federación, 2a. Sala Administrativa 1917-1965 Sección Primera.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1975, Tercera Parte 2a. Sala Sección Segunda, Materia Fiscal.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1975, Tercera Parte 2a. Sala, Sección Segunda, Materia Fiscal.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1975, Tercera Parte 2a. Sala, Sección Segunda, Materia Fiscal.
- Apéndice de Jurisprudencia 1917 a 1965, Sección Primera, 2a. Sala Administrativa.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985, tercera parte Segunda Sala, Sección, Materia Fiscal.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Sección Segunda Materia Fiscal.
- Informe 1977, Segunda y Tercera Parte, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, del Primer Circuito, Tercera Parte, Sección Primera



#### LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Fiscal del Estado de México.
- Código Fiscal Municipal del Estado de México.
- Legislación Sobre Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología E Inversiones Extranjeras.
- Legislación Forestal y de Caza.
- Legislación Minera.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

#### DIARIOS OFICIALES

- Diario Oficial de la Federación del 31 de Agosto de 1936.
- Diario Oficial de la Federación del 17 de Marzo de 1971.
- Diario Oficial de la Federación del 3 de Enero de 1979.
- Gaceta de Gobierno del Estado de México 31 de Diciembre 1986.