

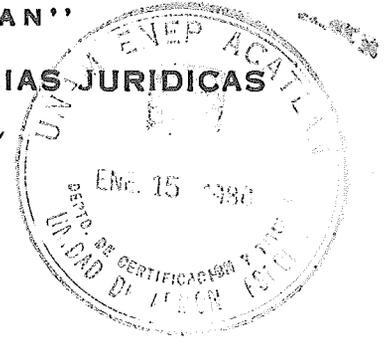


Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

CTA 734709-1



**EL DERECHO DE PETICION EN RELACION CON EL
SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LAS ACCIONES EN
CASOS DE NEGATIVA Y POSITIVA FICTAS.**

M-0067178

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

David Vázquez Alemán

ASESOR: PROF. DR. LEON CORTIÑAS PELAEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La presente tesis fue defendida públicamente en el examen profesional realizado el día de de 198 .

El jurado estuvo integrado con los siguientes sinodales:

Presidente Dr. León Cortiñas-Peláez.

Vocal Lic. Fernando Hernández Piña.

Secretario Lic. Jorge Montañez Ojeda .

1er. Suplente Lic. Fernando Piñera Sánchez.

2do. Suplente Lic. José Antonio Martínez Castañón.

A mis padres:

Los señores Manuel Vázquez Medina,
y María Guadalupe Alemán Peña, -
dedicada cariñosamente a esta última
por la confianza y el apoyo que me
brindó para que culminara este traba-
jo.

Agradecimientos:

Al señor Licenciado Don Joaquín
Martínez Mendoza, quien por sus
enseñanzas aprendí a amar y res-
petar la carrera.

Al Dr. León CORTIÑAS-PELÁEZ
porque por haberle conocido, --
conocí el sentimiento inquietante
de la superación profesional y -
humana, debido a su auténtica -
vocación universitaria y calidad-
moral.

Al Magistrado, Profesor y Licenciado
Rafael IBARRA GIL; maestro, leal consejero,
Vicepresidente del Colegio de Profesores en Derecho Económico,
Derecho de las Finanzas y de la Administración Públicas.
U.N.A.M. (E.N.E.P. ACATLAN,)

Al Taller de Derecho Público,
hago recóndito de mis inquietudes y respuestas.

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

La relación del derecho de petición con el silencio administrativo es un tema importante y complejo; por lo que, al abocarnos a su estudio, trataremos de explicar las cuestiones que en el mismo se plantean, analizando tanto la teoría doctrinal como el derecho positivo, basándonos en los antecedentes históricos que se tienen en México, Francia, Estados Unidos del Norte y en la República Oriental del Uruguay.

No pretendo con esto de manera alguna, ahondar en profundidades de doctrina, ni mucho menos interpretar de manera particular el derecho positivo, sino más bien - apuntar bases más sencillas para que se comprenda la relación que existe entre el derecho de petición y el silencio administrativo.

Principiaremos por demostrar que en efecto, la negativa ficta tiene su fundamentación en el artículo 80. de la Constitución Federal, y que esta garantía constitucional es puramente formal; por ello, el peticionario verá violado también la mayor de las veces su derecho, y con ello podrá emplear los diversos medios de defensa como son el juicio de amparo y el de nulidad entre otros.

En tal virtud, contemplaremos cómo el derecho positivo mexicano, específicamente el derecho administrativo y fiscal, regula las acciones que se dan por violación al derecho de petición, precisamente ante los tribunales de anulación y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el contenido de este trabajo, se tratará de buscar y encontrar las verdaderas razones, causas y consecuencias, que trae consigo el silencio de la administración.

Asimismo, apreciaremos cómo la opinión doctrinal se encuentra rezagada respecto de este tema, por lo que es necesario un estudio más profundo del mismo; de ello, ha surgido la inquietud de mi parte, por despejar en la medida de lo posible, las enormes lagunas que se encuentran en nuestro derecho administrativo, lo que trae consigo la injusticia al administrado y la enorme formalidad contenida en nuestras leyes.

Finalmente, estudiaremos las acciones que se desprenden tanto por el silencio de la administración, como por los excesos en el empleo de los recursos que utilizan los particulares para combatir esta figura jurídica.

David Vázquez Alemán

III

S U M A R I O

CAPITULO I

1. DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICIONPág. 1

CAPITULO II

2. CONSECUENCIAS JURIDICAS POR EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION 79

CAPITULO III

3. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CASO - DE SILENCIO ADMINISTRATIVO, COMO UNA ACCION DE LOS PARTICULARES 111

CAPITULO IV

4. LAS ACCIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y DE TERCEROS, POR EXCESOS EN EL EMPLEO DE LA NEGATIVA Y POSITIVA FICTA 153

CAPITULO V

5. INTERPOSICION DEL JUICIO DE NULIDAD POR SILENCIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL 174

CAPITULO VI

6. LAS ACCIONES DE LOS PARTICULARES EN CONTRA DEL - SILENCIO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL - DE LA FEDERACION 194

CONCLUSIONES 222

BIBLIOGRAFIA 236

INDICE GENERAL 241-249

M. 0067168

CAPITULO I

1. DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION.

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DE PETICION.

Para el mejor desarrollo del presente trabajo de tesis, he creído necesario - iniciar con el estudio de los precedentes de una de nuestras garantías constitucionales de audiencia y libertad, como lo es el derecho constitucional de petición; en esta virtud, - he considerado asimismo muy importante revisar la forma en que esta garantía ha evolu-- cionado dentro de un sistema jurídico, pero no tan sólo en nuestro país, sino que también sea apreciada esta evolución en otros Estados de derecho; así pues, a continuación com-- pararemos y analizaremos dentro del marco de legalidad, las diversas etapas que han ve-- nido conformando nuestro derecho de petición en cuatro países como son: México, ---- Francia, Estados Unidos del Norte y la República Oriental del Uruguay; para lo cual es necesario señalar que tanto en el primero como en el último de los países citados, la re-- gulación de esta garantía se ha dado a nivel constitucional, en tanto que en los restan-- tes, se ha contemplado este derecho en una ley secundaria, lo que quiere decir, que en estos dos países, desde un principio no se le ha dado la debida importancia a tan trascen-- dental facultad de los ciudadanos; por lo que, es de apreciarse y de conceder todo un - valor normativo, tanto a la constitución de nuestro país como a la del Uruguay, toda -- vez que al establecerse este derecho en una norma suprema, se asegura aún más su cum-- plimiento por parte de la autoridad peticionada.

S U M A R I O

1.1.1. Antecedentes históricos del derecho de petición en México.

- 1.1.1.1. La garantía de audiencia en las leyes de Indias, como primera referencia del derecho de petición.
- 1.1.1.2. La garantía de libertad en los Elementos constitucionales de 1811 y 1813 de Ignacio López Rayón, y en la Constitución de Apatzingán de 1814.
- 1.1.1.3. El derecho de petición en la formación de las leyes, tanto en la Constitución centralista de 1835-1836, como en el Proyecto de Reforma de 1840 del Supremo Poder Conservador.
- 1.1.1.4. Mención del derecho de petición en relación a la iniciativa de leyes, previsto en el primer proyecto de Constitución de 26 de agosto de 1842.
- 1.1.1.5. Previsión de peticiones tumultuarias en el segundo proyecto de Constitución de 3 de noviembre de 1842.
- 1.1.1.6. Facultad de ejercer el derecho de petición por medio de una norma sustantiva en el Acta de Reformas de 1847, así como la protección de esta garantía por vía del amparo como norma adjetiva.
- 1.1.1.7. El Estatuto Orgánico Provisional de 23 de mayo de 1856 y el proyecto de Constitución Federal de ese mismo año, como antecedentes del ejercicio del derecho de petición por escrito, y su regulación procedimental.
- 1.1.1.8. El Plan de Ayutla como antecedente de la Constitución Federal de 1857, en donde aparece regulado el derecho de petición y la prerrogativa de éste, con los numerales actuales.
- 1.1.1.9. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865 a 15 de julio de 1867.
- 1.1.1.10. Reformas del 10 de junio de 1898, a los artículos 35 y 102 constitucionales, que regulan el derecho de petición en forma sustantiva y adjetivamente en la Constitución de 1857.
- 1.1.1.11. El proyecto de Constitución de Carranza de 1916, en donde se contempla la obligación subjetiva de la autoridad de contestar una petición en breve término.

1.1.1. EN MEXICO.

1.1.1.1. La garantía de audiencia en las leyes de Indias, como primera referencia del derecho de petición.

La primera referencia del derecho de petición en México como una garantía de audiencia, la encontramos contemplada en las leyes de Indias, ⁽¹⁾ las cuales prevenían que para ciertos casos y en días determinados, se debería de oír a los indígenas, principalmente en las plazas públicas, con el objeto de decidir sobre el planteamiento de todos los negocios civiles que se promovieran; esto es, era obligación de los fiscales, que decidieran breve y sumariamente, a verdad sabida, sin procesos ordinarios y sin el cobro por sus servicios, de todos los negocios que conocieran. Asimismo era obligación de éstos, proteger a los indios y alegar por ellos en los tribunales; de igual forma lo era también, reclamar la libertad de aquellos que estuvieran en servidumbre, ya en las casas estancias, o en haciendas y minas.

Esta forma de petición, tenía por objeto dejar a los nativos en sus tierras, heredades y pastos, de modo que no les faltase lo necesario, y normalmente se les designaba a un procurador para que los defendiera ante las audiencias y tribunales, y si algunas personas querían hacerlo, podían proporcionarles a estos mismos, tierras, solares y

(1) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, 11a. ed., México, 1982, págs. 588 y 589, en el voto del Sr. Ponciano Arriaga, Derecho de Propiedad, México 23 de junio de 1856, para la sanción y promulgación, por el Congreso Constituyente, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857.

aguas, con el propósito de que hubieran poblaciones en lugar de comarcas, todos estos repartimientos, deberán de hacerse de acuerdo con los cabildos de las ciudades, dando preferencia a los regidores si es que éstos no tuviesen tierra, a modo de que a los indios no se les dejara de participar de lo bueno y de lo mediano. Con tales derechos que se trataban de implantar, se buscaba la forma de garantizar la libertad y franquicia para los indígenas, reivindicando en una mínima parte el derecho social del cual habían sido desposeídos.

Con respecto a las disposiciones anteriores, el Sr. Dr. Mier, en su célebre obra "Historia de la Revolución de Nueva España", escrita en Londres en el año de 1813, menciona⁽²⁾: "Dichosa América si sus leyes se observasen ó se hubiesen observado ..." y asegura el mismo escritor, que los que impidieron su ejecución fueron los conquistadores que con su interés mezquino, la codicia, e incluida la distancia que existe entre la Colonia y la Madre Patria, se disputaban como bestias feroces a nombre de Dios y su Iglesia, el poder, eludiendo con ello las disposiciones de los reyes. En opinión, asimismo de D. Lorenzo de Zavala referente a estas leyes de Indias, para dicho autor el sistema proteccionista que se estableció en el ordenamiento de estudio, no fue sino el otorgamiento de garantías por gracia y no por justicia, y con ello dió a entender que los

(2) Ibidem, citado en el voto del Sr. Ponciano Arriaga, Derecho de Propiedad, México 23 de junio de 1856, para la sanción y promulgación por el Congreso Constituyente, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857.

colonizadores tomaban toda clase de precauciones, para que los indios jamás pudiesen -- entrar al mundo racional, dentro de la esfera social y moral a que tiene derecho todo ser humano .

Pese a que en realidad nunca fueron cumplidas las disposiciones contempladas en las citadas leyes de Indias, ⁽³⁾ como ya vimos por intereses mezquinos de parte-- de los conquistadores, es menester hacer hincapié en forma especial de la garantía de au-- diencia que ahí se estableció; con ello encontramos a nuestro juicio, el primer antecedente histórico de nuestro actual derecho de petición, siendo sin lugar a dudas una garantía-- social, el que se consagrara esta instancia, aunque en este caso oral; de todas suertes, -- que en la misma se decidiera sobre el planteamiento de aquellos negocios que se promo-- vieran ante la autoridad, que en esos tiempos ocupaba el poder, y que tal disposición tenia un término, el cual era que esos mismos negocios fueran resueltos por los fiscales, en un tiempo breve y en forma sumaria.

1.1.1.2. La garantía de libertad en los Elementos constitucionales de -- 1811 y 1813 de Ignacio López Rayón, y en la Constitución de Apatzingán de 1814.

Corresponde a Don Ignacio López Rayón, influenciado por las ideas de Morelos, la formación de los primeros Elementos constitucionales en el año de 1811 y 1813, --

(3) Ibidem, págs. 588 y 589; cfr, TENA RAMIREZ, Leyes Fundamentales.

los cuales a manera de circulares, en el punto 5, establecen la primera garantía a nuestro juicio, de libertad, de la manera siguiente: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del Sr. Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano". Pues con ello se ocupaba de hablar de la democracia social y de una manera implícita, se hace referencia a la garantía de libertad, la cual es precedente de la que estudiamos en este tema, conocida como garantía de audiencia.

Efectivamente, en el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, y a raíz de la constancia que realizó el Congreso, convocado por Don José María Morelos y Pavón, el 6 de noviembre de 1813, en una acta solemne, se declaró la independencia de nuestro país; en el Capítulo V, referido a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, encontramos que en su artículo 37, se establece nuestro actual derecho de petición, en la manera siguiente:

" A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública."

Y corresponde a la autoridad del Supremo Gobierno por disposición del artículo 165 del mismo Ordenamiento Legal, lo siguiente:

"hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que les franquearon las leyes."

Este Decreto, según Alfonso Noriega⁽⁴⁾, trata por vez primera, cuestiones - como los derechos individuales del hombre, división de poderes, separación de la Iglesia y del Estado, y libertad de comercio; aunque también se comparte la opinión, conjuntamente con Felipe Tena Ramírez⁽⁵⁾ de que la Constitución de Apatzī ngán, careció de vigencia práctica debido a las circunstancias de inestabilidad política y desequilibrio social.

A la caída de José María Morelos y Pavón en noviembre 15 de 1815, el jefe insurgente Mier y Terán resolvió disolver en Tehuacán los restos de los tres poderes, - que por medio de la carta que se menciona se habían constituido; por lo que, en esta -- forma concluyó la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución y, en el mes de marzo de 1820, a consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vió obligado a restablecer la Constitución de Cádiz la cual fue promulgada en esa Ciudad el 19 de marzo de 1812, y es la primera Constitución que fue impresa en México, sin que se ocupara de las garantías de libertad; de tal manera que, en el período de transición que comprende de 1821 a 1835, y en el cual se estableció el Régimen Central, solamente en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, decretada en la Ciudad de --- México, el 16 de mayo de 1823, es cuando encontramos contemplado el derecho de libertad, pero sin embargo se omite la disposición del artículo 37 de la Constitución de - 1814, el cual se refiere a nuestro derecho de petición.

(4) La Constitución de Apatzingán, estudio publicado en la obra Derechos del Pueblo -- Mexicano, México a través de sus Constituciones, editada en 1967 por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo I, pág. 402.

(5) Op. cit., pág. 29

1.1.1.3. El derecho de petición en la formación de las leyes, tanto en en la Constitución Centralista de 1835-1836, como en el -- Proyecto de Reforma de 1840 del Supremo Poder Conservador.

En la Constitución Centralista de 1835-1836, que se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes, la cual fue promulgada por el Congreso Constituyente el 30 de diciembre de 1836 siendo Presidente Interino de la República Mexicana Don --- José María Ortiz Monasterio; particularmente en la Tercera Ley, referida al Poder Legislativo; de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes, encontramos otro antecedente del derecho de petición, contenido en el artículo 30 el cual establece:

"Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes, si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba los elevará a iniciativa."

Desde luego que en el contenido de este precepto constitucional, no se establece con claridad, el propósito que contempla nuestro actual artículo 8o. constitucional; sin embargo, sí se refleja en el mismo, la garantía de audiencia, la cual en este muy particular caso, consiste en la participación del ciudadano en la formación de las leyes.

Otra disposición análoga a la anterior, la encontramos en el Proyecto de Reforma de 1840, formulado por el Supremo Poder Conservador el 9 de noviembre de --- 1839, siendo Presidente Antonio López de Santa Anna, quien fue rehabilitado en este cargo después del desastre de Texas, por la acción de Veracruz en contra de los france-

ses; concluida la vigencia de la Constitución centralista de las Siete Leyes, localizamos en este antecedente una similitud, claro está, por su significado, con nuestro derecho de petición, particularmente en la Sección Quinta del Título Tercero, intitulada "De la --- Formación de las Leyes y Decretos" por medio de su artículo 46 el cual versa de la si--- guiente manera:

"Las corporaciones y ciudadanos particulares podrán dirigirse al Congreso, - en los términos que dispongan las leyes para recabar aquellas resoluciones que sean de - su interés peculiar y del resorte del Poder Legislativo, ó para ilustrar alguna materia que ya esté iniciada. Fuera de estos casos, si se les ocurriere algún proyecto de ley ó decreto, lo presentarán a cualquiera de los funcionarios que tienen la iniciativa, para que lo hagan suyo, si lo estimaren conveniente."

Asimismo tenemos que este Ordenamiento Legal, por primera vez habla de - un recurso de nulidad, toda vez que, en el artículo 118, se establece que será la Corte Suprema de Justicia quien inclusive podrá anular una sentencia dictada en un juicio civil o criminal, y aunque en el presente caso no existe relación con el tema que nos ocupa, si estimamos oportuno el mencionar la aparición de tal medio de defensa por considerar que, en este estudio, dicho recurso es trascendental para impugnar el silencio de autoridad, como lo veremos en su debida oportunidad.

1.1.1.4. Mención del derecho de petición en relación a la iniciativa - de leyes, previsto en el primer Proyecto de Constitución de - 26 de agosto de 1842.

El proyecto de reformas de las Leyes Constitucionales anterior, fue reflexionado por el Diputado José Fernando Ramírez a través de su voto particular, quien en --- forma paladina se opuso a que hubiera un Supremo Poder Conservador, por considerar ---

que en un sistema representativo popular, no había cabida para hombres privilegiados - que no adquirían ninguna responsabilidad respecto de sus funciones ante el pueblo, por lo que, reiteró su posición de que no se incluyera en este Ordenamiento Legal, ningún artículo de la Segunda Ley Constitucional; asimismo, dicho expositor es el primero que menciona el derecho de petición como actualmente se le conoce, aunque lo relaciona con la iniciativa de leyes, a saber:

Es a través del Congreso Extraordinario Constituyente, reunido en la Sala de Comisiones el 26 de agosto de 1842, cuando en el proyecto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del año que se menciona, se decretaba formalmente en la Sección Tercera, del Capítulo de la Formación de las leyes, en su artículo 41, nuestro derecho de petición, como una garantía de audiencia individual, diferenciándose de la del Ejército Colectivo, tal y como lo contemplamos a continuación:

"Art. 41.- Una ley arreglará el derecho de petición, considerándolo como privativo del ciudadano mexicano, meramente individual e incapaz de ejercer colectivamente,"

Cabe hacer mención que en el proyecto que antecede a esta ley suprema, la opinión conservadora y la prensa del gobierno atacaron dicho proyecto por considerarlo un ataque directo al dogma y a la moral, y con esa actitud lograron levantar un acta por medio de la cual el Presidente Bravo desconoció al constituyente,⁽⁶⁾ y de esta

(6) TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, op. cit., pág. 306.

forma la Constitución de que hablamos nunca llegó a tener vida práctica.

1.1.1.5. Previsión de peticiones tumultuarias en el segundo proyecto - de Constitución de 3 de noviembre de 1842.

En el segundo proyecto de Constitución, leído en la sesión del 3 de noviembre de 1842, respecto de su título 18, en su subtítulo denominado "De su Conservación" - encontramos que en el artículo 149 se contempla que habrá dentro de este régimen imperante en esa época, un sistema representativo republicano popular, y dentro de este - - contexto lo importante para nuestro estudio es que accede a peticiones tumultuarias, - - esto con el objeto de aclarar que ni aún éstas podrían modificar el sistema de gobierno imperante; del cual se observa, que aún suprimiéndose la garantía de audiencia particular delineada en el derecho de petición, las peticiones colectivas estaban vedadas para todo cuestionamiento político, tal y como se desprende del precepto legal en cita:

Art. 149.- Para la conservación de las instituciones, la Nación declara: - que el ejercicio de sus derechos soberanos no existe en otra forma que en la del sistema representativo republicano popular, adoptado por ella y consignado en su pacto fundamental, y que todo acto atentatorio contra las disposiciones constitucionales es nulo, y lo son también todos los que los Poderes hagan, aún dentro de la órbita de sus funciones accediendo a peticiones tumultuarias."

1.1.1.6. Facultad de ejercer el derecho de petición por medio de una norma sustantiva en el Acta de Reformas de 1847, así como - la protección de esta garantía por vía de amparo como norma adjetiva.

Después de haber tenido a la vista, en el texto de 1842, la disposición formal referente a nuestro tema de estudio; no es sino hasta 1847, en la emisión del Dicta-

men y Voto Particular de los Sres. D. Juan Espinoza de los Monteros, D. Crescencio Rejón, D. Mariano Otero, D. Joaquín Cardoso y D. Pedro Zubieta, los cuales conformaron las Actas de Sesiones del Congreso Extraordinario de 1847,⁽⁷⁾ y presentados al Constituyente en la sesión del 5 de abril de ese mismo año, esto poco antes de que los invasores angloamericanos ocuparan la Ciudad de Puebla, invasión que culminó el 9 de agosto del año que se menciona con la última resistencia en la ciudad Capital, con el Congreso dispersado, y con la renuncia del entonces Presidente Antonio López de Santa Anna: donde encontramos de una manera clara la facultad de poder ejercer el derecho de petición, siendo el artifice de esto el mencionado Otero quien en su Voto Particular propone, en el Artículo 2o.,⁽⁸⁾ que se establezcan los derechos de votación, de petición, de asociación y finalmente el de pertenecer a la Guardia Nacional: de tal manera que el Acta de Reformas, contempla en el precepto legal mencionado, lo siguiente:

Art. 2o.- 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."

La garantía de audiencia se vé reflejada en el anterior ordenamiento, y la misma se encarga de facultar a los particulares para que estos puedan acudir ante la autoridad correspondiente a fin de hacer valer dichos derechos.

(7) Cfr. TENA RAMIREZ, Leyes Fundamentales, op. cit., págs. 439-442.

(8) Ibidem., pág. 450.

Con la norma sustantiva antes mencionada, encontramos también en este -- Ordenamiento Legal, el precepto adjetivo que regulará la conducta del ciudadano y la - actuación de la autoridad. En efecto, el artículo 19 de la citada Acta de Reforma, establece la forma de protección que otorgarán los tribunales de la Federación, a cualquier - particular, que en ejercicio de los derechos que se establezcan en esa Constitución, reciba un ataque por parte del Poder Legislativo y Ejecutivo. Dicha protección no es otra que el amparo, el cual por primera vez se menciona en este tipo de leyes, por considerarlo - una verdadera necesidad reivindicatoria de los derechos de cualquier habitante de la --- República; así podemos relacionar efectivamente estos aspectos con nuestro tema de estudio, pues resulta evidente que el artículo 8o. constitucional de 1917, como lo analizaremos en su debida oportunidad, representa una mera facultad enunciativa, la que viene a ser trascendental al emplear este recurso, mismo que desde su origen establece la forma - de tutelación; a saber:

"Art. 19.- Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante - de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta --- Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley o del acto que lo motivare."

1.1.1.7. El Estatuto Orgánico Provisional de 23 de mayo de 1856 y el Proyecto de Constitución federal de ese mismo año, como -- antecedentes del ejercicio del derecho de petición por escrito, y su regulación procedimental.

En el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, el 11 de marzo de 1854, observa

vamos nuevamente el regreso del sistema federalista en nuestro país, y con ello encontramos la caída del General Antonio López de Santa Anna, después de que se vendió gran parte del territorio de la República a los Estados Unidos de Norteamérica; por lo que, el 23 de mayo de 1856, siendo Presidente sustituto Ignacio Comonfort, se decretó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual tuvo por objeto esencialmente el consolidar de manera definitiva las instituciones de gobierno, suprimiendo de esta forma la monarquía imperante dada por el centralismo. En este Estatuto se vuelve a mencionar -- la facultad de ejercer el derecho de petición, con la característica de que el precepto -- que lo enuncia, dispone también otra garantía para los ciudadanos aparte de la de audiencia, como es el derecho de asociación para la discusión de los negocios públicos, disposiciones anteriores, que van a conformar de manera definitiva nuestros actuales artículos 8o. y 9o. constitucionales, el primero como una garantía estrictamente individual, y el segundo como un derecho colectivo, y como es menester hacer notar los cambios que ha tenido -- el precepto legal de donde se desprende nuestro tema de estudio, me permito transcribir el artículo del citado Estatuto Provisional para su mejor comprensión:

"Art. 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. Sólo los ciudadanos tienen facultad de -- votar en las elecciones populares."

Asimismo cabe hacer mención de que, en este mismo ordenamiento de leyes, -- se faculta a los gobernadores⁽⁹⁾ para que vigilen que la administración de la justicia sea --

(9) En la fracción XX del artículo 117 de este Estatuto Provisional se dispone: "vigilar -- para que se administre prontamente la justicia en el Estado..." Visible en la obra de Tena Ramírez, op. cit., pág. 515.

pronta, la cual tiene relación con nuestro artículo de referencia, pues ya en esa época se obligaba a la autoridad a resolver sobre las peticiones lo más rápidamente posible.

La primera formalidad para el ejercicio del derecho de petición, la encontramos en 1856 en el proyecto de Constitución, decretado por la Sala de Comisiones del Congreso Extraordinario Constituyente, el 16 de junio de 1856, una vez constituida la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular, con su principal exponente, Ponciano Arriaga,⁽¹⁰⁾ la cual consiste, según el artículo 19 de dicho Proyecto, en ejercerlo por escrito, pacífica y respetuosamente. También en ese citado precepto, nace la obligación para la autoridad receptora, de responder asimismo por escrito, por lo que, ya de alguna manera podemos presumir que se le empezaba a dar la debida importancia a tan trascendental garantía, aunada ésta a la consideración política que en esa época se le tenía, según lo observamos del precepto en cita, el cual a continuación transcribimos:

" Art. 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 fueran 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. "

(10) Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales, op. cit., págs. 556 y 557.

Además de ser contemplado nuestro tema de estudio como una garantía de -- audiencia, en ese mismo proyecto de ley fundamental, aparece el derecho de petición-- como una alternativa dentro de la creación de un nuevo estado de derecho, tal y como se contempla en el artículo 41 de ese mismo Ordenamiento de Leyes: "Son prerrogativas del ciudadano":... "5a. Ejercer el Derecho de Petición." Y por lo que corresponde a los preceptos que regularán adjetivamente la conducta que resulte del empleo de esta garantía, tenemos que tanto el artículo 99 como el 102 de esa misma legislación, establecen la forma procedimental en que se dirimirá una controversia suscitada entre particulares-- y autoridad, con motivo de este cuestionamiento; así las cosas, el primer dispositivo legal, nos habla de qué tribunales serán competentes para el conocimiento de este asunto, y el segundo de ellos, nos indica cómo se regulará tal procedimiento judicial, por lo que, de todo lo anterior sirve como corolario, el que en efecto, en ese antiguo proyecto, tanto se reguló al peticionario sustantivamente, como precedentemente.

1.1.1.8. El Plan de Ayutla como antecedente de la Constitución Federal de 1857, en donde aparece regulado el derecho de petición y la prerrogativa de éste, con los numerales actuales.

Son los representantes del Congreso Extraordinario constituido por medio -- del Plan proclamado en Ayutla el 1o. de marzo de 1854, los que poniendo en ejercicio los poderes con los cuales estaban investidos, y a raíz de haberse restablecido la -- República decretaron y juraron el 5 de febrero de 1857 la primera Constitución Política -- en donde aparece la regulación del derecho de petición, con el numeral con que actual-

mente se le conoce, o sea el artículo 80. constitucional; siendo además ésta misma, la que sirve de base para que en el año de 1917, se disponga en forma definitiva de casi todo el contexto de este propio precepto legal. De tal forma que, en el Título I, Sección I, correspondiente a "los derechos del hombre" del supremo ordenamiento, encontramos que se suprimen las disposiciones que sobre peticiones, o mejor dicho proposiciones, se hagan al Congreso Federal; la razón es obvia, pues si ya se regulaba el derecho de petición en materia política, y cuál es la forma para ejercitarlo, resultaba ocioso hablar de alguna formalidad para acudir al Poder Legislativo, y más aún lo es, el detallamiento que se hizo respecto del propio procedimiento. En tal virtud, esta modalidad en nuestro artículo de estudio nos parece apropiada de acuerdo con las razones asentadas con anterioridad; por lo que, resulta necesario transcribir esta garantía constitucional tal y como apareció en esa época:

"Art. 80.- Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario."

De igual manera, es importante subrayar, que aunque a esta garantía no se la conocía expresamente como una "garantía individual", sí se la ubicaba dentro de los "derechos del hombre" lo que viene a ser un antecedente fundamental que sirve de base para establecerla como una de las garantías individuales más importantes dentro de nuestro sistema legal. Por otra parte, encontramos asimismo en esta Suprema Ley, al derecho de -

petición como prerrogativa del ciudadano pues en este documento⁽¹¹⁾ ya se menciona el artículo 35 fracción V, tal y como aparece insertado en nuestra Constitución actual, y de igual manera, se reguló adjetivamente el empleo de esta disposición legal, aunque ya no aparece en los mismos artículos del proyecto mencionado, sino que en esta ocasión, se regula en los artículos 101 y 102, los cuales son antecedentes del juicio de amparo.

1.1.1.9. El estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865 a 15 de julio de 1867.

A causa de las constantes disputas que sobre el poder político sostenían, liberales, cleros y conservadores, la Constitución Política, sufría cambios radicales; de tal manera que ello contribuyó para que el país se estancara en todos sus órdenes, en perjuicio única y exclusivamente de los gobernados. Así las cosas, en el año de 1864, y a raíz de la subida al poder del bando de los conservadores, éstos a través de una comisión, ofrecieron a Maximiliano de Habsburgo el gobierno del estado mexicano, y éste a su vez creyéndose un conciliador entre los citados tres grupos, expide el 10 de abril de 1865, el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", el cual sucumbiría a su muerte, el 15 de julio de 1867, fecha en que hizo su entrada triunfal el Presidente Juárez. Dicho documento se menciona dentro de este tema, en virtud de que en su artículo 8o. refiere al derecho de petición como una garantía de audiencia, aunque monárquica. tal y como se desprende del precepto que se transcribe:

(11) Cfr. TENA RAMIREZ. Leyes Fundamentales, op. cit., pág. 612.

"Art. 30.- Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del Emperador, y para presentarle sus peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo."

Sin lugar a dudas, la disposición precedente tiene en esencia similitud con el precepto estudiado en los "derechos del hombre" de los liberales, aunque este último se apoyó en un ordenamiento secundario, que nunca entró siquiera a proyecto, toda vez que los ministros encargados de la ejecución de esa ley fueron removidos constantemente por el emperador austriaco, en forma por demás indiscriminada.

1.1.1.10. Reformas del 10. de junio de 1898 a los artículos 35 y 102 -- constitucionales, que regulan el derecho de petición en forma sustantiva y adjetivamente en la Constitución de 1857.

Una vez reinstalado el gabinete de Juárez, el 14 de agosto de 1867, éste -- como Presidente de la República, expidió la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales; los que una vez instalados, dictaron una serie de importantes reformas a la Constitución de 1857, correspondiendo a nuestro tema de estudio, la acaecida -- el 10. de junio de 1898, en lo que se refiere a las "Prerrogativas del ciudadano", facultándolo para ejercer el derecho de petición, a saber:

"Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano: "Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."

Asimismo, por lo que respecta a la regulación procedimental, que en todo -- caso tiene correspondencia con el tema que nos ocupa, el artículo 102 fué reformado, -- el 12 de noviembre de 1908, disponiéndose que serán competentes los Tribunales de la --

Federación, cuando exista controversia que se desprenda de la violación de las garantías individuales.

Del análisis de esas dos reformas, a los artículos 35 y 102 constitucionales, podemos afirmar que efectivamente existe una correlación entre uno y otro. En efecto, como posibilidad de acción, el primero de los preceptos anteriormente mencionados, enuncia en forma genérica el empleo de un recurso ante la autoridad, y el segundo, establece un camino que vislumbra la acción ejercitada, esto es, que se abre una puerta para que en este caso, se acuda a la institución federal, que a partir de ese momento se irá consolidando hasta quedar inamovible como partícula íntegra del sistema adoptado en la Constitución de 1917.

1.1.1.11. El proyecto de Constitución de Carranza de 1916, en donde se contempla la obligación subjetiva de la autoridad de contestar una petición en breve término.

Es necesario hacer mención, que el gobierno que promovió las citadas reformas que involucraron nuestro tema de estudio, no fue capaz de conservar la paz y el logro de la justicia social, toda vez que al faltarle a éste verdaderas instituciones con solidez política y económica, hubo necesidad de que prosiguieran con la lucha armada las fuerzas políticas existentes en el país, de tal manera que ante esas circunstancias surge el proyecto de Constitución formulado por el primer jefe constitucionalista Venustiano Carranza, quien en el año de 1916 lo expide, y por ello surgen nuestras

actuales garantías individuales; siendo una de ellas el derecho de petición, que desde la promulgación de la Constitución de 1917 continúa hasta nuestra época con el mismo contexto. Dicha norma, en relación con sus antecesoras, difiere de las mismas en lo que respecta a la imposición subjetiva, para que la autoridad otorgara una contestación al peticionario; toda vez que ya en el citado proyecto de Carranza, se observa como se determina que ésta, deberá formularse en un "breve término" y de ello surgirá la defensa del propio particular, determinada por las normas procesales que en esa misma época aparecen y que nos abocamos a estudiar en seguida.

Como ya dijimos, el proyecto de Constitución de Carranza, dado a conocer el 10. de diciembre de 1916 estando reunido el Congreso Constituyente, contiene nuestro actual artículo 80. constitucional. Dicho precepto legal, aparece como ya se ha mencionado, con la obligación subjetiva a cargo de la autoridad, para que dé contestación al peticionario en un "breve término", tal y como se puede apreciar de la transcripción siguiente:

"Art. 80.- 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 quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Del análisis hecho al precepto legal anterior, nos encontramos en este antecedente, que la obligación impuesta a la autoridad peticionada, es subjetiva en la forma en que la norma sólo enuncia una carga, sin determinar precisamente cuál será el término

de la obligatoriedad, y finalmente cuál es la consecuencia a la contravención de la misma. Por lo que, nos vemos precisados a recurrir como auxilio para encontrar las respuestas a nuestros cuestionamientos, a una serie de artículos contenidos en el mismo ordenamiento supremo, a saber: Por un lado, el artículo 35 constitucional, establece al derecho de petición como una prerrogativa del ciudadano en su fracción V: "ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición". Y por otro lado, al ya estar determinada tal facultad, apreciamos que adjetivamente en ese mismo conjunto de normas supremas, los artículos 103, 104 y 107 constitucionales, disponen que será el juicio de amparo el procedente para hacer respetar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 8o. de la Constitución Federal de la República.

Sin embargo, tales normas constitucionales no determinan el término que debe esperar el peticionario para ejercitar su acción, al considerar que se ha hecho nugatorio su derecho de petición, toda vez que la autoridad responsable, fue omisa en producir la contestación correspondiente; asimismo, no se determina cuál será la consecuencia de hecho y de derecho en el caso de contravención a la garantía constitucional de petición, de tal manera que, ya desde 1917, tácitamente se considera que la omisión de responder al particular, equivale a negarle fictamente la respuesta administrativa respecto de su demanda ante la autoridad competente, en el ejercicio del derecho de petición.

Es grave omisión, de no establecer un término para la autoridad a fin de -- que ésta conteste, así como también lo es la falta de mención del resultado que se produzca por la indiferencia de la peticionada al recibir un escrito de petición: lo que -- hace que nuestra norma de referencia, en su propio enunciado aparezca como regla subjetiva. Ello no es óbice para establecer, como conclusión general, que nuestro derecho de petición, como una garantía de audiencia, cumple con su objeto de que la peticionaria tenga que ser oída por la autoridad correspondiente, y esto por el empleo de los recursos que se han mencionado en páginas anteriores.

S U M A R I O

- 1.1.2. Antecedentes históricos del derecho de petición en Francia.
 - 1.1.2.1. La Declaración francesa de 1789 y la Constitución de -- 1791, como principios de respeto hacia el hombre, lo cual es el antecedente de la garantía de libertad.
 - 1.1.2.2. La tendencia al individualismo democrático liberal en la -- Declaración del Hombre y el Ciudadano, y el derecho de -- petición en la Consti tución francesa de 1793.
 - 1.1.2.3. Influencia de la Declaración francesa de 1789 en las cons -- tituciones del mundo, y de la regulación del derecho de -- petición como una garantía de libertad.
 - 1.1.2.4. Ratificación de los derechos del hombre y de sus garantías de libertad en las Constituciones de 1946 y 1958.
 - 1.1.2.5. Regulación del derecho de petición en la Declaración de -- los Derechos de los Franceses de 1815.

1.1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DE PETICIÓN EN FRANCIA.

1.1.2.1. La Declaración francesa de 1789 y la Constitución de 1791, como principios de respeto hacia el hombre, lo cual es el antecedente de la garantía de libertad.

Después de la caída de la monarquía absolutista francesa, surgieron en la Declaración de 1789, los principios de respeto a la soberanía popular, igualdad de derechos del hombre considerado como un ente individual y, la creación de un gobierno legalmente establecido por la soberanía popular. De tal manera que, a partir de ese momento, se le estaba otorgando al individuo la garantía de libertad, la cual como ya está analizado en el punto anterior, es precedente de nuestro tema de estudio.

Todos estos principios sociales, fueron plasmados auténticamente en la Constitución Francesa de 1791; entonces, tenemos que el principio que dominaba en la Edad Media, insertado tanto en cuerpos legales, códigos, recopilaciones, cartas y franquicias que fijaban libertades en amparo de las personas, pero que tenían al señor Feudal ó Rey absoluto como dominador de aquellos con el dicho de que: "Lo que quiere el Rey, tal - - quiere la Ley" y "Toda justicia emana del Rey", (le bon plaisir royal), quedó suprimido en dichas disposiciones de carácter social, ya que a partir de estos acontecimientos, al hombre considerado como persona individual le corresponde un ámbito propio de actividad material tanto intelectual como moral, el cual es protegido aún frente al Estado mismo; según esto lo menciona el maestro Carlos Sánchez Viamonte, en su obra "Los Dere-

chos del Hombre en la Revolución Francesa". (12)

1.1.2.2. La tendencia al individualismo democrático liberal en la "Declaración del Hombre y el Ciudadano, y el derecho de petición en la Constitución francesa de 1793.

Asimismo, los referidos principios sociales que se consideraron como verdaderas garantías del individuo, fueron desarrolladas ampliamente en la "Declaración del Hombre y el Ciudadano" la cual fue otorgada por la Convención Nacional de Francia, el 29 de mayo de 1793; los que, quedaron comprendidos en la Constitución Francesa del 23 de julio de ese mismo año, de la siguiente manera:

" Art. 1o.- El fin de la sociedad es la felicidad común; el gobierno es instituido para garantizar al hombre en el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles."

De tal manera que, de esta mencionada declaración, se aprecia la tendencia al individualismo democrático liberal, protegido por el propio estado, el cual a través de las instituciones públicas creadas posteriormente a la caída de la monarquía francesa, otorgará al gobernado el goce y conservación de sus derechos; bajo la proclama de que: "el sujeto individual es el eje del mundo; que está definido por unas facultades de orden natural, a las que nadie puede atentar; que su voluntad, y no el criterio de los que man-

(12) SANCHEZ VIAMONTE, C., Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa, Prólogo de Mario de la CUEVA, Ediciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, pág. 74.

dan, es la creadora del derecho que ha de regir; que su decisión y no el capricho soberano, es quien designa los mandatarios que han de legislar, juzgar y gobernar, que él muda y cambia a su albedrío las formas de poder más elevado". Cita que hace en su estudio -- preliminar de los "Derechos del Hombre, del Ciudadano y del Estado", Osorio y Gallardo⁽¹³⁾

Todo lo cual deviene, en que los referidos principios sean integrados en los preceptos de esta propia Constitución según lo muestran los artículos siguientes:

"Art. 24.- La garantía social de los derechos del hombre, consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos. Esa garantía reposa sobre la soberanía nacional".

"Art. 25.- La garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinadas por la ley y si la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada".

Es así como surgen, de esta concesión de garantías para el ciudadano francés, así como con el otorgamiento del derecho público para el Estado, el tema del derecho de petición, consagrado en el artículo 32 de tal norma suprema, como se aprecia en la siguiente transcripción del precepto de referencia:

"Art. 32.- El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede en ningún caso, ser prohibido, suspendido ni limitado".

(13) OSORIO y GALLARDO, A., Derechos del Hombre, del Ciudadano y del Estado, - Estudio Preliminar, Buenos Aires; Claridad, 1946, en la obra Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII, págs. 318, 319, 320 y 321.

1.1.2.3. Influencia de la Declaración francesa de 1789 en las constituciones del mundo, y de la regulación del derecho de petición como una garantía de libertad.

Importa analizar los puntos que tienen relación con el derecho de petición, contenidos en la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789; y en esa virtud encontramos que, tal manifestación de derechos francesa, ha ejercido una profunda influencia en las constituciones del mundo, debido a la existencia de los derechos naturales que en ella se consagran, los cuales tienen la característica primordial de ser universales, poseen asimismo un carácter ecuménico y un grandioso valor histórico y literario; de manera que estos principios, nos muestran a la garantía de libertad, identificada con el tema de nuestro estudio. Así tenemos, por ejemplo: que el Preámbulo de la referida declaración, aprobada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789 expone lo siguiente en relación a la idea que tenemos sobre la petición:

" . . . A fin de que los actos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, pudiendo en todo instante ser comparados con el objeto de toda institución política, sean mayormente respetados y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos".

Ahora bien, de la transcripción anterior es menester aclarar que esta parte del citado preámbulo se dió, con el propósito de explicar el motivo de declaración de tales derechos pero, al fin y al cabo, en la misma se observa que para realizar estas "reclamaciones" que se aluden en lo antes mencionado, debe existir como requisito necesario la formalidad; y si bien es cierto, que se está aludiendo a la palabra reclamaciones, también es válido que nosotros lo tomemos como una forma de petición. Entonces, tratándose

del empleo de esta garantía, nos encontramos que los ciudadanos franceses tienen la obligación de emplear esta formalidad, y de esta manera deberán fundar su acción, además de que la misma deberá estar apoyada en principios simples e incontestables, lo cual quiere decir, que en el empleo de este ejercicio se deberá utilizar la idea concreta, la cual tendrá que ser un cuestionamiento que por sí mismo no sea contestable; y de este orden de ideas, aunque se cause controversia entre el ciudadano y la autoridad, se deberá mantener el principio de legalidad.

Es preciso mencionar asimismo, que aunque en esta multitudada Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, no se encuentra contenido expresamente el derecho de petición, sí se enuncia esta garantía en forma genérica en dos de los preceptos tal y como se desprende de los siguientes artículos, los cuales transcribimos:

"Art. 2.- El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".

"Art. 4.- La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no daña a otro; por tanto el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tiene otros límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley."

1.1.2.4. Ratificación de los derechos del hombre y de sus garantías de libertad en las Constituciones de 1946 y 1958.

Por otra parte, del análisis del preámbulo de la Constitución de la República Francesa del 27 de octubre de 1946, el cual contiene las enmiendas introducidas por la ley constitucional de 7 de diciembre de 1954, encontramos que en este antecedente se -

reafirman una vez más los derechos del hombre y sus garantías de libertad, de la siguiente manera: ". . . Todo ser humano sin distinción de raza, religión o creencias, posee derechos inalienables y sagrados". Y en su proclama establece, en relación al derecho de petición que: "Francia constituirá con los pueblos de sus territorios de ultramar una unión basada en la igualdad de derechos y obligaciones, sin distinción de raza o religión". Además de que finalmente: ". . . Garantizará a todos la igualdad de acceso a los cargos públicos y el ejercicio individual o colectivo de los derechos y libertades precedentemente proclamados o confirmados en el presente preámbulo".

Y de similar forma, la Constitución de Francia, adoptada en el referendun del 28 de septiembre de 1958 (14) y promulgada el 4 de octubre de ese mismo año, la cual contiene las enmiendas de 18 de mayo de 1960, 28 de octubre de 1962, 30 de diciembre de 1963 y 29 de octubre de 1974, dispone que la República francesa, se funda en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad; en virtud de lo cual, serán las instituciones de esa República, tal y como lo contempla el artículo 91 de su Carta Magna, las que se ocuparán de que se respete con respecto a nuestro tema de estudio, el ejercicio de las garantías de libertad; y precisamente es el artículo 34 de la Regla Suprema de referencia, el que nos indica que será una Ley Orgánica dispuesta por el Parlamento, la que se ocupe de todas y cada una de las garantías de libertad, tal y como se aprecia en el párrafo 3o. de dicho Precepto Legal; de tal manera que, en comparación a nuestra

(14) En la traducción al español de esta Constitución, se menciona en su preámbulo que, el pueblo francés proclama su adhesión a los derechos del hombre, confirmando con esto el preámbulo de la Constitución de 1946.

propia legislación mexicana, tenemos que mientras que el derecho de petición se regula en una norma constitucional, esto es en una ley superior o primaria, tal derecho es regulado en la República Francesa, a través de una ley secundaria, según la transcripción siguiente:

"Art. 34.- La Ley es votada por el Parlamento.

La Ley fija las reglas referentes a:

- Los derechos civiles y las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas, las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes."

1.1.2.5. Regulación del derecho de petición en la Declaración de los Derechos de los Franceses de 1815.

De lo hasta aquí apuntado, sólo en el artículo 32 de la Constitución Francesa del 23 de julio de 1793, se aprecia contenido expresamente el derecho de petición; y después de esa época, a partir del siglo XIX, precisamente en 1815, en el documento que redacta la Declaración de los Derechos de los Franceses y de los Principios Fundamentales de su Constitución, cuando vuelve a aparecer insertado en el artículo 12 de nuestro tema de estudio de la siguiente manera:

"Art. 12.- La Constitución garantiza la igualdad de los Derechos Civiles y Políticos, la abolición de la nobleza, de los privilegios y de los calificativos feudales, los diezmos, los derechos feudales y la confiscación de bienes. Ella garantiza el Derecho de Petición." (15)

(15) SANCHEZ VIAMONTE, C, El Constitucionalismo, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, pág. 165.

S U M A R I O

- 1.1.3. Antecedentes históricos del derecho de petición en Estados Unidos -- del Norte.
 - 1.1.3.1. Influencia de las Declaraciones Angloamericanas en la Independencia de América Latina de 1810 a 1825.
 - 1.1.3.2. Aportación de esas mismas declaraciones al constitucionalismo; a la división de poderes en los sistemas de gobierno republicanos y al recurso de "habeas corpus".
 - 1.1.3.3. Regulación expresa del derecho de petición en la Declaración de los Derechos de los Habitantes de la Comunidad de Massachussetts de 1780.
 - 1.1.3.4. Las declaraciones de Virginia y de Pensilvania hechas en 1776 en las que se regula la protección a las garantías de libertad de la comunidad.
 - 1.1.3.5. Contemplación del derecho de petición en el Acta de Declaración de Independencia y en la Constitución de 1787 para el común beneficio de los ciudadanos angloamericanos.

1.1.3. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DE PETICION EN ESTADOS UNIDOS DEL NORTE.

1.1.3.1. Influencia de las Declaraciones Angloamericanas en la Independencia de América Latina de 1810 a 1825.

Importa señalar en este punto, que aunque las Declaraciones Angloamericanas de los derechos del hombre, son inclusive más remotas que las de sus similares otorgadas en Francia, éstas últimas son consideradas más importantes debido al ponderable fruto - del espíritu, la cultura y el amor a la libertad, la igualdad y la fraternidad que tuvo el - pueblo francés ; sin embargo, no es menos importante mencionar, que son las primeras de - claraciones, o sea las Angloamericanas, las que ejercieron una connotada influencia en - Latinoamérica, la que a partir de 1810 a 1825 consigue su emancipación.

inclusive para Jorge Jellinek, citado en el tomo VIII de la Enciclopedia - Jurídica Omeba⁽¹⁶⁾, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fue un mero reflejo de las Declaraciones de Derecho Angloamericanas de 1776, otorgadas en -- Virginia y en la propia Acta de Independencia de este país, en virtud de que éstas fue- ron citadas constantemente en la Asamblea Francesa de 1789.

En la Independencia Angloamericana, se puso énfasis a la importancia que

(16) Cfr. OSORIO y GALLARDO, A., Derechos del Hombre, op. cit., pág. 319.

tiene tanto la libertad individual del hombre, como la conciencia de cada creyente, toda vez que estos dos fenómenos son valores supremos, mismos que se apoyan en la razón, y la colocan inclusive por encima del poder de sus gobernantes. Así, al ser el fenómeno libertad, uno de los principales motivadores del movimiento independentista de los angloamericanos, de este propio concepto, invocamos el desprendimiento de la garantía de petición, ya que en las ideas angloamericanas que produjeron su independencia, se encuentran comprendidas junto con la de la legalidad; esto es, en las mismas, se opone plenamente la autoridad de la ley a la autoridad de los individuos, y tocante al derecho de petición, este se contempla como una garantía de audiencia y de legalidad.

1.1.3.2. Aportación de esas mismas declaraciones al constitucionalismo; a la división de poderes en los sistemas de gobierno republicanos y al recurso de "habeas corpus".

Aunque en las declaraciones tanto de Virginia y Massachussetts, como la propia que sirvió en la Independencia de los Estados Unidos del Norte, no encontramos expresamente mencionado el derecho de petición; cierto es también que, por una parte, la aportación de este país al constitucionalismo, consistió en la implantación de una Constitución escrita y el establecimiento de la forma republicana de gobierno aunado a la división de poderes, tales como el ejecutivo, legislativo y judicial; por otra parte, y adentrándonos a nuestro tema de estudio, podemos mencionar que en tales declaraciones de derechos humanos, se aprecia con claridad meridiana, la tutela por parte del Estado -

hacia los particulares, consistente en garantizarles plenamente su derecho a la libertad corporal, a través de la figura jurídica llamada "habeas corpus".

El hábeas corpus, es una garantía que se dirige contra los actos que atacan la libertad, y que de algún modo llegan a afectar casos determinados en que se alega una inconstitucionalidad (17). Así, por ejemplo, tenemos que, la garantía de libertad que específicamente estudiamos y que conocemos como derecho de petición, puede ser regulada en el derecho angloamericano a través de este recurso, o sea que, mediante la interposición del hábeas corpus, los particulares podrán obligar a la autoridad a que respete cualquier petición formal que le hagan.

1.1.3.3. Regulación expresa del derecho de petición en la Declaración de los Derechos de los Habitantes de la Comunidad de Massachussetts de 1780.

Una vez explicada la figura jurídica anterior, retomamos los antecedentes que tiene la garantía de petición en el derecho estadounidense; y así las cosas, encontramos que es en la Parte Primera de la Declaración de los Derechos de los Habitantes de

(17) Carlos Sánchez Viamonte, sostiene en su obra ("El habeas corpus"; la libertad y su garantía, Buenos Aires, 1927, Ed. Abeledo), que la institución del hábeas corpus, es la garantía típica de libertad y ampara la totalidad de sus manifestaciones, entendida la libertad como el conjunto armónico de los derechos que constituyen su elemento activo o facultad de hacer y de los elementos pasivos, que constituyen la seguridad.

la Comunidad de Massachussetts, en 1780, cuando aparece expresamente regulada la forma de petición a la autoridad; tal acontecimiento se aprecia en el artículo XIX de esta Sección, visible en los documentos de Historia Americanos ⁽¹⁸⁾, página 109, lo cual tradujo de la siguiente manera:

" XIX. La gente tiene derecho, en forma ordenada y pacíficamente, a tener una Asamblea de Consulta para el bienestar común, y en ella dará instrucciones a sus representantes, y requerirá al cuerpo legislativo, a fin de que éste le indique la manera en que ha de dirigir sus peticiones, lo cual siempre lo deberá de hacer por escrito y debidamente requisitadas."

1.1.3.4. Las Declaraciones de Virginia y de Pensilvania hechas en 1776 en las que se regula la protección a las garantías de libertad de la comunidad.

Existe una particularidad muy especial en las declaraciones de derechos del hombre estadounidense, la cual consiste en que a éste ciudadano nunca se le verá como un ser aislado, ni mucho menos como visualizaron al hombre en aquella época los franceses, esto es como una persona individual, a la cual le puede corresponder un ámbito propio de actividad. Sin embargo, estos principios, dispusieron que la gente tuviera siempre un común beneficio, lo que en determinado momento trae como consecuencia su bienestar particular; de este orden de ideas, nos encontramos que en la Declaración de Derechos del Hombre de Virginia, de fecha 12 de junio de 1776, particularmente en su artículo 30., se establece:

(18) Documents of American History, Massachussetts Bill of Rights (Poore, ed., The Federal and State Constitutions, Part. I, p. 956 ff.).

" Art. 3o.- Que el gobierno es o debe ser instituido para el común beneficio, la protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad. "

Y de esa forma de protección y seguridad, sacamos a colación el aseguramiento que desde entonces tuvo el ciudadano angloamericano, para que por ejemplo no se le hiciera nugatorio su derecho de petición.

Asimismo, se refleja esta garantía de petición en el artículo 5o. de la Declaración de derechos de la Constitución de Pensilvania, del 28 de septiembre de 1776, la que reproduce al pie de la letra lo anteriormente transcrito de la de Virginia, y agrega lo siguiente:

" . . . Y no para provecho o ventaja particular de un hombre, de una familia o grupo de hombres que sean sólo una parte de la comunidad. "

Como observamos de la transcripción anterior, las disposiciones que se dieron para proteger al ciudadano angloamericano, tuvieron como finalidad esencial el común beneficio para todos ellos; de tal manera que, indicando las diferencias que existe entre proteger las garantías de libertad de la comunidad por un lado, y por el otro señalar que tales protecciones de ninguna manera podrían ser aprovechadas por el individuo particular, es así como se denota la diferencia que existe entre las declaraciones angloamericanas y las francesas aunque, claro está, al final de cuentas tanto unas como otras conllevan el firme propósito de que a la gente se le respete todas y cada una de sus garantías.

1.1.3.5. Contemplación del derecho de petición en el Acta de Declaración de Independencia y en la Constitución de 1787, para el común beneficio de los ciudadanos angloamericanos.

Del anterior ordenamiento de ideas, tendremos que en los Estados Unidos de América, se dispondrá que las garantías de protección y seguridad, deberán de ser para el común beneficio de los ciudadanos. Así, por ejemplo, tenemos que en la declaración de independencia de este país, se menciona la garantía de petición no como un derecho individual, sino de la colectividad, de la manera siguiente:

" En cada etapa de estas opresiones, hemos pedido justicia en los términos más humildes: a nuestras repetidas peticiones se ha contestado solamente -- con repetidos agravios."

Es innegable que los angloamericanos visualizaron desde su Constitución promulgada por la Convención Federal de 1787, seguida desde esa fecha por las 26 enmiendas, las cuales las 10 primeras fueron aprobadas en el año de 1791, y la última, o sea la vigesimosexta que fue ratificada el 5 de julio de 1971 (19); que con la protección al común de la ciudadanía, no era necesario dictar normas que regulasen las garantías individuales de los particulares, tal y como fue dispuesto tanto en Francia como en México.

(19) Visible en el Prólogo de la Constitución de los Estados Unidos de América, en el folleto de la Embajada de ese país, intitulado: Servicio Informativo y Cultural de los E.U.A., pág. 7.

S U M A R I O

- 1.1.4. Antecedentes históricos del derecho de petición en la República -- Oriental del Uruguay.
 - 1.1.4.1. Regulación del derecho de petición en la primera Constitución de 18 de julio de 1830, a través de los Poderes Legislativo y Judicial.
 - 1.1.4.2. Disposición, en la segunda Constitución de 1918, de -- que fuera la Alta Corte de Justicia, la que dirimiera -- los problemas por el empleo del derecho de petición.
 - 1.1.4.3. La creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en la Constitución de 1934.
 - 1.1.4.4. Contemplación en la Constitución de 1942 de la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, en caso -- de ilegal desempeño en sus funciones administrativas.
 - 1.1.4.5. Competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo para conocer del silencio administrativo negativo, en las Constituciones de 1952 y de 1967.
 - 1.1.4.6. Análisis comparativo de los recursos administrativos en -- las Constituciones de 1952 y de 1967, en relación al -- derecho de petición y silencio administrativo.

1.1.4. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DE PETICION EN - LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

Al revisar la evolución histórica del derecho de petición tanto en México, - como en Francia y en los Estados Unidos del Norte, comparamos con sus respectivas legis-
laciones que, solamente en nuestro país, se ha regulado esta garantía a nivel constitucio-
nal; por lo que, asimismo revisaremos la evolución de esta figura jurídica, en otro de los
países que en forma semejante al nuestro, la ha regulado en una norma suprema, y que -
conocemos con el nombre de la República Oriental del Uruguay; de esta manera, aprecia-
remos que al concedérsele a este derecho la importancia de que quede contemplado den-
tro de la Constitución, su observancia será más obligatoria para la administración pública.

1.1.4.1. Regulación del derecho de petición en la primera Cons- titución de 18 de julio de 1830, a través de los Poded- res Legislativo y Judicial.

Veremos ahora desde un principio, cómo evoluciona el derecho de petición -
en la República Oriental del Uruguay; y diremos que el proceso constitucional en este -
país (20), comienza con el sistema implantado por la Cruzada Libertadora de 1825, en -

(20) Cfr. BANDERA, Manuel M. de la, La Constitución de 1967, Repertorio Sistemá-
tico, Alfabético y Texto Anotado, publicación de la Secretaría del Senado, Mon-
tevideo, 1969, pág. XIII.

donde destaca para nuestro tema, la Declaración de Derechos (libertad de pensamiento) contenida en la parte dogmática del ordenamiento constitucional de 1825-7, y es en el año de 1828 a raíz de que el Imperio de Brasil y la República de Argentina pactan la paz, cuando los orientales obtienen su independencia para, dos años más tarde, promulgar su primera Constitución, la cual fue dada en la Sala de Sesiones y firmada por todos los Representantes de las Provincias, en la Ciudad de San Felipe y Santiago de Montevideo. el 10 de septiembre de 1829, siendo solemnemente jurada y entrando en vigencia, el 18 de julio de 1830.

Dentro de la primera Carta Magna de 1830, va a aparecer contemplado nuestro tema de estudio, precisamente en el artículo 142 que preceptúa: (21)

"Art. 142.- Todo ciudadano tiene el derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades del Estado."

Por lo que corresponde a la regulación de esta garantía individual, será el Poder Legislativo, el que disponga por medio de su Asamblea General, el procedimiento que se ha de llevar a cabo para proteger a los ciudadanos orientales:

"Art. 17.- A la Asamblea General compete:

3o. Expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República; protección de todos los derechos individuales, y fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio exterior e interior."

(21) Idem, pág. 808.

Además, en esta Constitución, se dispone que única y exclusivamente el Poder Judicial será el que, a través de los miembros letrados, dirimirá cualquier controversia que se suscite por violación al derecho de petición; en tal virtud, podemos apreciar - que el derecho de petición, se contempló al igual que en México, desde un principio, - como una garantía de libertad de los ciudadanos de la República, y que el único poder - que conocería de su transgresión, sería el Judicial a través de su entonces Alta Corte de Justicia:

"Art. 96.- A la Alta Corte de Justicia corresponde juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna; . . ."

En suma, la Constitución de 1830, estructuró un Estado unitario y centralizado ⁽²²⁾, al menos en lo que respecta a la regulación del derecho de petición, ya que como hemos apuntado, el único poder que entendía de cualquier controversia por esta garantía de audiencia, era el Judicial.

1.1.4.2. Disposición, en la segunda Constitución de 1918, de que fuera la Alta Corte de Justicia, la que dirimiera los problemas por el empleo del derecho de petición.

A la Constitución de 1830, siguió la de 1918, y durante ese largo período - de 88 años, las características que predominaron en el Uruguay fueron de inestabilidad - institucional y política; en la Constitución que se menciona, se amplió el capítulo deno-

(22) Idem, pág. XIV.

minado de "Derechos y Garantías" (23), pero este ordenamiento supremo no se distinguió por su ininterrumpida vigencia, ya que en esa República hubo incontables gobiernos de facto, los cuales actuaron al margen de las autoridades que se establecieron en esa Carta Magna interrumpiendo la vigencia de ésta; por lo que, debemos concluir que nuestro tema de estudio en este documento no fue respetado totalmente.

Como ya dijimos, la segunda Constitución Política del Uruguay fue la de 1918, la cual se caracterizó por ser descentralizadora de los entonces llamados "servicios públicos", así como también facultó a la Cámara de Representantes, por disposición del artículo 25, inciso 2o., para acusar ante el Senado a diversas autoridades por violación a la Constitución, siempre y cuando fuese a petición de parte, como se aprecia de la transcripción siguiente (24):

"Art. 25.- Compete a la Cámara de Representantes:

2o. El derecho exclusivo de acusar ante el Senado a los miembros del Poder Ejecutivo y sus Ministros, a los miembros de ambas Cámaras y de la Alta Corte de Justicia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de alguno de sus miembros y declarado haber lugar a formación de causa."

Al igual que en la Constitución de 1830, la de 1918, estableció que la Alta Corte de Justicia debería de juzgar a todos los infractores de la Constitución (25), y por

(23) Idem, pág. XVIII.

(24) Idem, pág. 817.

(25) Idem, pág. 827.

ende conocer de la violación del derecho de petición:

" Art. 119.- A la Alta Corte de Justicia corresponde juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna; sobre delitos contra el derecho de --
gentes y causas de almirantazgo; en las cuestiones de Tratados o negociaciones con poten--
cias extranjeras; conocer en las causas de Embajadores, Ministros Plenipotenciarios y de--
más agentes diplomáticos de los Gobiernos extranjeros. "

También se creó en esta Constitución por primera ocasión, la Sección de De--
rechos y Garantías, en donde se menciona la garantía de libertad: (26)

" Art. 146.- Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos
en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad y propiedad. "

Y, finalmente, aparece en este ordenamiento supremo, el derecho de peti--
ción, tal y como se regula actualmente en ese país: (27)

" Art. 167.- Todo habitante tiene el derecho de petición para ante todas y
cualesquiera autoridades de la República. "

De lo anterior apreciamos que, dentro de los lineamientos de esta Consti--
tución en consulta, existe una disposición substancial, ya que además de haberse reforma--
do la Constitución de 1830 en cuanto a la regulación de las garantías individuales, se --
preparó la creación y regulación de un tribunal que se ocupara de los asuntos administra--
tivos, el cual se verá en la siguiente Constitución de 1934.

(26) Idem, pág. 829.

(27) Idem, pág. 830.

1.1.4.3. La creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en la Constitución de 1934.

El cambio substancial sufrido en esta materia por un ordenamiento supremo en la República Oriental del Uruguay, lo fue la creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, tal y como aconteció en la Constitución de 1934, cuyos antecedentes datan a partir del 25 de junio de 1933, cuando bajo la dictadura impuesta el 31 de marzo de 1933, se preparó una Asamblea Constituyente, la cual creó una nueva Constitución que fue promulgada el 18 de mayo de 1934.

Pero volvamos al análisis, de la creación de un Tribunal autónomo (ya en ese tiempo), como lo es el De lo Contencioso-Administrativo; y en verdad creemos que se trata de una nueva Constitución Política como se apunta en líneas anteriores, toda vez que la autoridad que hasta en esas fechas tenía el control absoluto de la legalidad, lo era el Poder Judicial; sin embargo, y a pesar de que en esta Constitución, no se refiere precisamente a que tal poder de conocimiento va a ser diferente, esta vez va a ser la nueva autoridad creada, quien regulará el derecho de petición particularmente en sus efectos ante el silencio administrativo.

A continuación transcribiremos la creación de tan importante órgano regulador de conductas entre administración y particulares en materia administrativa: (28)

(28) Idem, pág. 871.

"Art. 271.- Se establecerá por ley, un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, compuesto de tres miembros."

Ahora veamos de qué se iba a ocupar dicho Tribunal: (29)

"Art. 273.- El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, entenderá en las demandas contra las resoluciones ilegales de la administración, tomadas en el ejercicio de sus funciones, sea contra los individuos y las entidades privadas, sea contra los empleados públicos.

En la jurisdicción del Tribunal se comprenderán los actos de las autoridades municipales y de los Servicios Descentralizados y Entes Autónomos."

Era posible desde luego, que el conocimiento de esta jurisdicción administrativa, lo fuera de la negativa a resolver sobre el derecho de petición, al darse la figura ficta del silencio administrativo; y aunque el siguiente precepto que se menciona no lo expresa particularmente, sí es factible creer que así sucediera: (30)

"Art. 274.- Serán consideradas decisiones ilegales, las que fueren violatorias de la Ley, sea en su forma, sea en su fondo.

También lo serán aquellas no ajustadas a su finalidad o designio que en derecho configuran el abuso o la desviación de poder."

Por lo que respecta a la regulación del derecho de petición en la Constitución de 1934, por una parte, la Sección II de este ordenamiento supremo, intitulada de los Derechos, Deberes y Garantías, en su Capítulo I, dispone en el artículo 7o., que:

(29) Ibidem.

(30) Ibidem.

"Art. 7o.- Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos - en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede - ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razón de interés general."

Es inconcuso que la garantía de libertad, se refiere en nuestro criterio al ejercicio del derecho de petición; por lo que, al ser ésta una norma sustantiva, nos sirve como ejemplo para nuestro tema de estudio, el que naturalmente también se encuentra regulado dentro de esta propia Sección; a saber: (31)

"Art. 29.- Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República."

Insistimos por lo anterior, que inclusive ya se contempla en esta Carta Magna, la ventilación de los problemas administrativos ante un Tribunal diferente al de la Suprema Corte; aunque procedimentalmente, esta última jurisdicción, todavía tenía el privilegio de dirimir cualquier clase de controversia: (32)

"Art. 215.- A la Suprema Corte de Justicia corresponde:

1o.- Juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna sobre delitos contra Derechos de Gentes y causas de Almirantazgo, en las cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones con otros estados; conocer en las causas de los diplomáticos acreditados en la República, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

Para los asuntos enunciados y para todo otro en que se atribuya a la Suprema Corte jurisdicción ordinaria, será la Ley quien disponga sobre las instancias que haya de haber en los juicios; que de cualquier modo serán públicos y tendrán su sentencia definitiva motivada con referencias expresas a la ley que se aplique;"

(31) LA BANDERA, La Constitución de 1967, op. cit., pág. 838.

(32) Idem, pág. 863.

Observamos de lo dispuesto por el segundo párrafo del primer inciso del artículo en cita que, al contemplar la posibilidad de las instancias, suponemos que al caso concreto de estudio, un particular al haber dirigido una petición determinada a una administración; y ver que ésta incurrió en el silencio administrativo, pudiera por estar así contemplado en la ley, ocurrir ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y posteriormente a la Suprema Corte; o bien, haber elegido, a cualquiera de estas dos jurisdicciones para reclamar de la violación de garantías de la que fue objeto; circunstancias anteriores que aunque efectivamente no se encuentran reguladas en dicha Constitución, son la pauta de regulación en los ordenamientos supremos que la sucedieron.

1.1.4.4. Contemplación en la Constitución de 1942, de la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, en caso de ilegal desempeño en sus funciones administrativas.

La Constitución de 1942, es la que sucede inmediatamente a la de 1934, siendo su estructuración muy similar a la de su antecesora; la que políticamente no pudo crear un clima de normalidad, ni mucho menos tuvo una aceptación general, ocasionando con ello que los dos partidos con vocación mayoritaria (el Partido Blanco y el Partido Colorado) se hubieran mantenido al margen de las elecciones; y no fue hasta la consagración del movimiento reformista, esto es hasta después de las elecciones de 1938, cuando se creó una comisión de Reforma Constitucional, integrada por estos dos grupos políticos y un tercero minoritario, que utilizó reformas estrictamente políticas y ajenas a nuestro tema, que forjaron la Constitución de 1942.

Las reformas políticas dadas en la Constitución de 1942, fueron aprobadas el 28 de mayo de ese mismo año; y básicamente, las Secciones que integraban a la Constitución de 1934 permanecieron en la Carta Magna de análisis.

Así tenemos por ejemplo, que la Sección II, intitulada Derechos, Deberes y - Garantías, mantuvo en su artículo 7o. a la garantía de libertad, la cual como ya dijimos, es la fuente del derecho de petición, el cual siguió consagrado en el artículo 29 de este - supremo ordenamiento.

Asimismo, las facultades de la Suprema Corte de Justicia siguieron siendo las mismas en esta Constitución, aunque aparecen en precepto diferente como es el numeral - 212; y por lo que respecta a las disposiciones del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, podemos decir que tampoco existe cambio alguno en lo que se refiere a la creación - de este organismo, art. 268 ⁽³³⁾; a su competencia, art. 270 ⁽³⁴⁾; y a la adjetividad de - sus decisiones, art. 271 ⁽³⁵⁾. Sin embargo, es necesario hacer mención especial a la norma que regula la responsabilidad oficial de aquellos funcionarios que en el ejercicio de - sus funciones administrativas, actuaron ilegalmente en contra de los intereses de los particulares; y así tenemos que el artículo 273 de este ordenamiento, dispone que precisamente será el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, o en su caso la Suprema Corte, los

(33) Idem, pág. 927.

(34) Idem, pág. 928.

(35) Ibidem.

que conocerán de las cuestiones que se presentaran por esta clase de contiendas en los diferentes organismos estatales: (36)

" Art. 273.- El Tribunal entenderá, además de las contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y las Intendencias, las Juntas Departamentales, los Servicios Descentralizados o los Entes Autónomos y también, en las contiendas o diferencias entre uno y otro órgano. También será así, en las contiendas o diferencias que se produzcan entre los miembros integrantes de las Juntas o Directorios de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano. De toda contienda fundada en la Constitución entenderá la Suprema Corte de Justicia.

Si al dictar resolución definitiva, la Suprema Corte o el Tribunal considerase que existe mérito para ello, podrá suspender preventivamente a los Intendentes, miembros de las Juntas Departamentales o Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, pasando los antecedentes a la autoridad competente para iniciar el procedimiento que correspondiera.

Los funcionarios suspendidos serán sustituidos por sus respectivos suplentes y si no los tuvieren, el Poder Ejecutivo los designará con venia del Senado. En caso de transcurrir treinta días sin que se hubiere iniciado el procedimiento por la autoridad competente, los funcionarios serán reintegrados a sus cargos.

Si la autoridad administrativa competente fuera el Poder Ejecutivo, la resolución definitiva deberá dictarse dentro del plazo de ciento ochenta días. Si el Senado debiera pronunciarse sobre la resolución del Poder Ejecutivo, deberá hacerlo dentro del plazo de noventa días, pasados los cuales sin que éste tome resolución, se cumplirá la resolución del Poder Ejecutivo. Si la autoridad competente fuera el Senado, deberá dictarse resolución dentro del plazo de noventa días (Artículo 250).

Vencidos los plazos señalados sin que se hubiere dictado resolución, los funcionarios serán reintegrados a sus puestos.

En caso de que la autoridad competente sea la justicia penal, la suspensión de los funcionarios se mantendrá hasta que por sentencia firme se declare la absolución o condenación del funcionario o se decrete sobreseimiento. La sentencia condenatoria obliga de pleno derecho la destitución del funcionario.

(36) Ibidem.

Mientras la ley no haya establecido el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, todas las contiendas o diferencias a que se refiere este artículo, serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia."

Haciendo una comparación entre la disposición anterior, respecto de las responsabilidades de los funcionarios públicos en la República Oriental, y las normas que regulan este tipo de conductas en el derecho positivo mexicano; podemos apreciar que en uno y otro casos, existe tanto responsabilidad civil como penal, sólo que la diferencia entre las dos legislaciones, consiste esencialmente en la aplicación de las sanciones y las consecuencias que provoca tal conducta al particular. En efecto, como ya lo estudiaremos en el punto 2.2. del Capítulo II del presente trabajo, el resultado de la conducta negativa del funcionario es, por un lado, la responsabilidad oficial, que inclusive puede ser de tipo penal; y, por el otro, la consecuencia de tal conducta serán los daños y perjuicios que le cause a un tercero que verá menoscabada su garantía individual.

Por lo demás, podemos afirmar que la Constitución que estudiamos, es muy semejante a su antecesora; lo cual, trajo como consecuencia, que la República Oriental mantuviera el mismo sistema político y social de años atrás; es decir, la estabilidad de sus gobiernos manejados por el Partido Colorado Batllista, el que tenía como opositor al llamado Partido Nacional o Blanco; pero en realidad, ni el uno ni el otro lograron implantar un sistema de legalidad adecuado para las necesidades del país, y sólo lograron que no hubiera ya en el aspecto político el abstencionismo que imperaba en la Constitución de 1934.

1.1.4.5. Competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo para conocer del silencio administrativo negativo, en las Constituciones de 1952 y de 1967.

Entremos ahora al estudio pormenorizado de la penúltima Constitución del -- Uruguay de 1952, cuyo texto en esta materia fue reiterado por la de 1967, en relación - con el derecho de petición y silencio administrativo, y con la salvedad del período dictatorial de 1968-1985. (36a)

Esta Constitución fue presentada el 28 de agosto de 1951 por los legisladores, que eran miembros de los principales Partidos Políticos, tanto el Nacional como el Colorado Batllista, y promulgada el 25 de enero de 1952, aplicando el inciso D) del artículo - 281 de la Constitución de 1942. (37)

La importancia que tiene esta Magna Carta para nuestro tema de estudio es, - sin lugar a dudas, las modificaciones privativas del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, así como la ampliación que sufrió la norma que contempla el ejercicio del derecho de petición.

Sustantivamente, el derecho de petición quedó en esta Ley Suprema, en la - misma forma en que se venía contemplando en Constituciones anteriores, sólo que con --

(36a) Cfr. CORTIÑAS-PELAEZ, León, Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional, 2a.ed., Madrid: I. N. A. P., Prólogos de Enrique GILES-ALCANTARA y Eduardo GARCIA - DE ENTERRIA, 1986, 316 págs., in totum.

(37) Cfr. LA BANDERA, La Constitución de 1967, op. cit., págs. XXV y XXVI.

una pequeña e intrascendental excepción, como lo es el cambio de numeración. (38)

"Art. 30.- Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República."

No es por pura complacencia el que nuestro tema de estudio sea el administrativo, ya que, como lo hemos podido apreciar a lo largo de esta tesis, el empleo del ejercicio del derecho de petición, se da con mayor frecuencia en materia administrativa; y la República Oriental del Uruguay es la que contempla con mayor abundamiento esta figura jurídica, tanto en sus normas superiores, como en su legislación secundaria a través de los recursos y acciones de los particulares. (39)

En efecto, en este país es en donde hemos encontrado mayormente regulado el empleo de esta garantía individual, en su aspecto procedimental: (40)

"Art. 318.- Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, y a resolver los recursos administrativos que se le interpongan contra sus decisiones, previos los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de ciento veinte días, a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la Ley o el reglamento aplicable.

Se entenderá desechada la petición o rechazado el recurso administrativo, si la autoridad no resolviera dentro del término indicado."

(38) Idem, pág. 936.

(39) GIORGI Héctor, El Contencioso Administrativo de Anulación, Edit. Biblioteca - de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la -- Universidad de la República, Montevideo, 1958, pág. 178.

(40) Cfr. LA BANDERA, La Constitución de 1967, op. cit., pág. 977.

Desde luego que a nivel jerárquico, no es lo mismo que el derecho de petición y el silencio administrativo, se encuentren regulados en una Constitución como en el caso del país de referencia, y que estas mismas figuras jurídicas, tan sólo se aprecien en la legislación secundaria y jurisprudencia, como sucede en México.

Es menester recordar que en el derecho positivo mexicano, el ejercicio del derecho de petición solamente se encuentra regulado constitucionalmente como una garantía individual en el artículo 80., y que tal precepto es puramente formalista ⁽⁴¹⁾, ya que tal precepto no obliga en realidad, en tanto que no impone sanción alguna contra su desacato; también recordaremos, que el procedimiento lo encontramos tan sólo en tesis de jurisprudencia ⁽⁴²⁾ por lo que de ninguna manera, su fuerza legal puede compararse con la de una norma suprema; pues bien, la ventaja de que estas dos figuras jurídicas se encuentren en tal ley como es el caso de la Constitución uruguaya, se refleja en la facilidad que tiene el particular para ejercitar su derecho, y en que también la propia autoridad administrativa pueda resolver con mayor propiedad el problema que le presente el peticionario.

Por lo que se refiere al análisis del precepto legal transcrito, podemos mencionar que denotamos una gran diferencia con su homólogo el artículo 30 constitucional, específicamente por lo que corresponde al interés jurídico; y en esta circunstancia, coincidimos con la aseveración que hace Héctor Giorgi ⁽⁴³⁾ en el sentido de que la última norma mencionada, no requiere la demostración del interés legítimo del promovente, mien-

(41) Véase el punto 3.1. del Capítulo III de esta tesis.

(42) *ibidem*.

(43) GIORGI, Héctor, El Contencioso Administrativo de Anulación, op. cit., pág. 179.

tras que el artículo 318 al parecer lo contempla como un requisito de fondo. Por otra parte, y con relación al alcance que tiene esta disposición legal en análisis, el citado autor nos dice ⁽⁴⁴⁾ que la petición tiene el propósito de obtener tanto la ejecución como la emisión de un acto administrativo, ello en relación con el cumplimiento del último acto omitido por la autoridad. Finalmente, el referido doctrino considera errónea la reducción del término que tiene la autoridad para contestar una pretensión dentro de 120 días, y no durante los 120 días que debería seguir estableciéndose en tal precepto legal, ya que tal -- cambio debe considerarse anticonstitucional, pues con antelación, esa misma Constitución había fijado un momento determinado, el que no puede modificarse ni en más ni en menos días.

Retomemos ahora la descripción de la relación que existe entre las dos figuras de estudio, con las Constituciones del Uruguay de 1952 y de 1967; y así tenemos que, la creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que representaba un verdadero problema en la Constitución de 1942, ya que ésta se lo había encomendado a una ley secundaria, en la de 1952 dejó de plantearse, en virtud de que la creación del organismo de referencia, por vía constitucional, era más conveniente que por vía legal, ya que la justicia ordinaria no tenía las facultades suficientes para anular actos administrativos, sino que solamente podía repararlos y, en cambio, la creación de esta jurisdicción por vía -

(44) Idem, pág. 179.

constitucional nivelaba la competencia con la Suprema Corte de Justicia: (45)

"Art. 307.- Habrá un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el que estará compuesto por cinco miembros.

En los casos de vacancias y mientras éstas no sean provistas, y en los de recusación, excusación o impedimento para el cumplimiento de su función jurisdiccional, se integrará de oficio en la forma que establezca la Ley."

Con la regulación jurídica de los actos administrativos, se aseguraba la protección de los derechos individuales contra las arbitrariedades y pasividad de la administración, como son los dictados por el Poder Ejecutivo Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales, los que, de alguna manera, al guardar silencio respecto del ejercicio del derecho de petición, se encuentran sujetos a una medida de control, de acuerdo con las facultades de dicho tribunal autónomo, según lo dispone el artículo siguiente: (46)

"Art. 309.- El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.

La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

La acción de nulidad sólo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo."

Tal medida de control, resultó ser la anulación del acto administrativo negativo; el que una vez que haya transcurrido el término a que se refiere el artículo 318 ya -

(45) Cfr. LA BANDERA, La Constitución de 1967, op. cit., pág. 976.

(46) Ibidem.

mencionado, puede ser impugnado ante dicho Tribunal, el cual tiene facultades suficientes de acuerdo al siguiente precepto: (47)

"Art. 310.- El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo.

Para dictar resolución deberán concurrir todos los miembros del Tribunal, pero bastará la simple mayoría para declarar la nulidad del acto impugnado por lesión de un derecho subjetivo.

En los demás casos, para pronunciar la nulidad del acto, se requerirán cuatro votos conformes. Sin embargo, el Tribunal reservará a la parte demandante la acción de reparación si tres votos conformes declaran suficientemente justificada la causal de nulidad invocada."

Tales efectos de anulación, y en ejemplificación del silencio administrativo negativo, también lo son los generales y absolutos; lo cual quiere decir, que se obligará a la administración de que se trate, a resolver la petición favorablemente al particular, según lo disponen los dos artículos que se mencionan a continuación: (48)

"Art. 311.- Cuando el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo declare la nulidad del acto administrativo impugnado por causar lesión a un derecho subjetivo del demandante, la decisión tendrá efecto únicamente en el proceso en que se dicte.

Quando la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, producirá efectos generales y absolutos."

"Art. 312.- Declarada la anulación o reservada la acción de reparación, en su caso, se podrá promover el contencioso de reparación ante la justicia ordinaria para la determinación del daño causado. La Ley, por tres quintos votos del total de componentes de cada Cámara, podrá ampliar la competencia del Tribunal, atribuyéndole conocimiento del contencioso de reparación."

(47) Ibidem.

(48) Ibidem.

La resolución, que dicte la jurisdicción en caso de silencio administrativo negativo, podrá tener efectos de anulación y reparación del acto administrativo, claro está, siempre y cuando el particular en el juicio contencioso demuestre por un lado la existencia del acto reclamado y, por el otro, que su pretensión estuvo ajustada a derecho.

Finalmente, sirve como corolario al presente análisis relacionado con este punto; que la conveniencia de la creación de un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo - por vía constitucional, se ve reflejada en la magnitud de sus decisiones, toda vez que no sólo puede reformar el acto, sino que inclusive tiene facultades suficientes de anulación y reparación de la garantía individual violada; que ante tal tribunal de anulación, se obtendrá tanto la ejecución de lo pedido como la formulación del mismo acto administrativo, es decir, se obtiene lo que se pide a través de un mandamiento de autoridad competente; que incontestablemente, la determinación de un plazo fijado por ley suprema, modera la conducta de la peticionada, tanto en un acto administrativo como en un recurso de tal naturaleza, en un término de 120 días a partir de la substanciación del propio recurso que se fija para resolver también en un término de 90 días; ⁽⁴⁹⁾ en suma, que la importancia de este órgano autónomo creado por la Constitución uruguaya de 1952, y ratificada por la vigente de 1967, beneficia al gobernado quien tendrá la plena confianza de ver protegido su derecho ejercitado, al emplear los recursos que en el punto siguiente estudiaremos.

(49) Cfr. GIORGI Héctor, El Contencioso Administrativo de Anulación, op. cit., pág. 181.

1.1.4.6. Análisis comparativo de los recursos administrativos en las Constituciones de 1952 y 1967, en relación al derecho de petición y silencio administrativo.

En la sexta y actual Constitución oriental, como ya dijimos, se reproducen los textos que sobre nuestro tema de estudio estaban contenidos en la Constitución de 1952, según se puede apreciar de los dos preceptos siguientes: (50)

"Art. 30.- Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República."

"Art. 318.- Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, y a resolver los recursos administrativos que se interpongan contra sus decisiones, previos los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de ciento veinte días, a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable.

Se entenderá desechada la petición o rechazado el recurso administrativo, si la autoridad no resolviera dentro del término indicado."

De conformidad con el último texto transcrito, la administración tiene el término de ciento veinte días, para resolver cualquier petición que le formule el particular; y asimismo cuenta con el mismo término, para decidir los recursos que se interpongan en contra de los actos impugnados; en tal virtud, del derecho de petición puede surgir el propio silencio administrativo, el cual podrá ser impugnado a través de uno de los recursos que señala la Carta en estudio: (51)

(50) Cfr. LA BANDERA, La Constitución de 1967, op. cit., págs. 529 y 748.

(51) Idem, págs. 747 y 748

"Art. 317.- Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial.

Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación.

Cuando el acto administrativo provenga de una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometido a tutela administrativa, podrá ser impugnado por las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309, mediante recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria al recurso de revocación.

Cuando el acto emane de un órgano de los Gobiernos Departamentales, se podrá impugnar con los recursos de reposición y apelación en la forma en que determine la ley."

De los cinco recursos mencionados, solamente revisaremos y analizaremos los tres primeros, en su procedibilidad, aplicabilidad y substanciación, ya que éstos se encuentran regulados por la Constitución; y los dos restantes, se regulan por una ley secundaria, al tener una competencia departamental.

Con relación al término efectivo con que contaba el órgano administrativo en la tramitación de un recurso que se le planteaba, dicho plazo consistía de noventa días para la instrucción, y de ciento veinte días para resolución; lo que en realidad importa un total de doscientos diez días, los cuales eran dispuestos por la administración, y de llegar a transcurrir este período sin que existiera resolución expresa, entonces se verificaba la denegatoria ficta, tal y como se aprecia en las disposiciones que regulaban los trámites a que se refiere el artículo 318 de la Constitución de 1952, en los que por ley 13.032 de 7-XII-1961, se estableció al citado término de instrucción, tanto para las peticiones co-

mo para los recursos administrativos:⁽⁵²⁾

" Art. 406.- Los trámites previstos en el artículo 318 de la Constitución - para la debida instrucción del asunto, deberán cumplirse dentro del término de noventa días contados en la siguiente forma:

a) En las peticiones y en los recursos de revocación, a partir de la fecha en que se formuló aquélla o se interpuso éste;

b) En los recursos jerárquicos o de anulación, a partir de los doscientos - diez días de la fecha en que se interpusieron los recursos, o a partir de la fecha en que se notificó la decisión expresa resolviendo el recurso de revocación.

A partir del vencimiento del plazo de noventa días establecido para la debida instrucción del asunto, correrá el plazo de ciento veinte días para que la autoridad administrativa respectiva dicte resolución."

Asimismo, en la Ley 13.318, de 28-XII-1964, en el Capítulo XVII, relativo a las disposiciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se establecieron como normas de legalidad, la defensa del particular en contra de la violación a las peticiones administrativas:⁽⁵³⁾

" Art. 345.- Las acciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a que se refiere el artículo 309 de la Constitución, son las demandas de nulidad de actos administrativos unilaterales, convencionales o de otra naturaleza dictados con desviación de poder o con violación de una regla de derecho, considerándose tal, todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual."

(52) Cfr. PEREZ PEREZ, Alberto, Constitución de la República Oriental del Uruguay - de 1967, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1970, Tomo II, pág. 443.

(53) Idem, págs. 443 y 444.

Antes de pasar al estudio especial de cada uno de los recursos administrativos que puede emplear el particular para impugnar los actos de la administración contrarios a derecho, continuaremos analizando las disposiciones relacionadas con el ejercicio del derecho de petición; esa acción debería quedar resuelta dentro del término de doscientos -- diez días al que se inició el trámite, con la taxativa de que al no hacerse en ese plazo, -- se consideraba como una resolución denegatoria ficta: (54)

"Art. 12.- La instrucción del asunto deberá quedar terminada dentro del término de noventa días a contar de la fecha de presentación de la petición. (Ley No. -- 13.032, de 7-XII-1961, Art. 406; Dec. 12-V-1964, Art. 7o.)."

"Art. 23.- Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, previos los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de ciento veinte días, a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable.

Se entenderá desechada la petición si la autoridad no resolviera dentro del término indicado. (Constitución, Art. 318.)."

"Art. 24.- Los trámites para la debida instrucción del asunto, a los que se refiere el artículo anterior, deberán cumplirse en el caso de las peticiones, dentro de los noventa días contados a partir de la fecha en que se formularon éstas. (Art. 12).

A partir del vencimiento del plazo de noventa días para la debida instrucción del asunto, correrá el plazo de ciento veinte días para que la autoridad administrativa -- respectiva dicte resolución. (Ley No. 13.032, de 7-XII-1961, Art. 406.)."

"Art. 25.- La resolución deberá dictarse dentro de ciento veinte días a partir de la clausura de la instrucción, por haberse agotado ésta o por haber vencido los noventa días establecidos para las mismas. (Const. Art. 318; Ley No. 13.032, de 7-XII-61, Art. 406; Dec. 12-V-64, Art. 10 modificado)."

(54) Idem, págs. 448-451.

"Art. 26.- El término para dictar resolución no quedará suspendido mientras se tramiten las diligencias probatorias, realizadas a petición de parte. (Dec. 12-V-64, - Art. 9o.)."

"Art. 27.- Los términos o plazos administrativos que vencieren en día feriado se extenderán hasta el día hábil inmediato siguiente. (Ley No. 12.243, de 20-XII-55, - Art. 22)."

Ahora compararemos la legislación derogada con la vigente, en relación a las peticiones, actos y recursos administrativos.

En la legislación anterior a las citadas reformas a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de 9 de enero de 1984; la Sección III del Libro consultado, refería en forma especial, el estudio de las peticiones, los actos y los recursos administrativos. Así por ejemplo, el Título I se intitulaba "Del derecho de petición", y en su Capítulo I hablaba de la subjetividad de esta garantía: (55)

"Art. 61.- Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República. (Constitución, Art. 30)."

"Art. 62.- Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo. (Constitución, Art. 318)."

En la ley vigente de 1984, se preceptúa el derecho de petición tanto subjetiva como objetivamente, al establecerse un término perentorio para que la administración conteste: (art. 31) "las peticiones que el titular de un derecho o de un interés directo personal y legítimo, formule ante cualquier autoridad administrativa competente, se tendrán por

(55) Idem, pág. 458.

desechadas, si al cabo de sesenta días siguientes al de la presentación, no ha sido dictada y notificada personalmente o publicada en el Diario Oficial, según corresponda, la resolución expresa. " (56)

En el anterior texto aprobado, se reduce el término de doscientos diez días para resolver, a solamente sesenta días; además se dispone que, transcurrido ese término, se podrá recurrir la resolución ficta a partir del día siguiente del vencimiento.

En el derogado Capítulo II, Título I, se mencionan los requisitos de forma que debe cumplir el peticionario, siendo éstos los que prevalecen en la actualidad: (57)

"Art. 63.- La petición de un acto administrativo debe presentarse ante la autoridad competente para decidir o proponer una decisión sobre lo pedido. Esa petición debe contener:

1) Nombre y domicilio del peticionario, con indicación del lugar donde deben realizarse las notificaciones, dentro del radio de la ciudad, villa o pueblo donde tenga su asiento aquella autoridad.

Si el escrito estuviere firmado por varios interesados, se establecerá en él la persona con quien deben entenderse las actuaciones. Cuando se actúe en representación de otro, se acompañará el mandato o documento que lo acrediten. Estos podrán devolverse de inmediato al interesado siempre que se deje testimonio en el sellado correspondiente, de los mismos, que controlará y firmará el funcionario encargado de recibir el escrito.

2) La designación del acto administrativo que se pide;

3) Los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya, expuestas con claridad y precisión.

(56) Cfr. CARLOS E DELPIAZZO, Régimen Jurídico de los Recursos Administrativos, - Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1984, pág. 32.

(57) PEREZ PEREZ, Alberto, Constitución de la República Oriental del Uruguay, - op. cit., págs. 458 y 459.

El peticionario deberá acompañar los documentos que se encuentren en su poder, o copia fehaciente de ellos e indicar las pruebas que deben practicarse para acreditar lo que estime pertinente. Si ofreciere prueba testimonial designará el nombre y domicilio de los testigos, y acompañará el interrogatorio respectivo.

Si la petición careciera de alguno de los requisitos señalados en este artículo, se requerirá a quien hubiere firmado para que en el plazo de diez días, salve su omisión - bajo apercibimiento de devolución. (Dec. 12-V-64, Art. 3 y 4 modificados)."

Como las peticiones se relacionan con los actos administrativos, veremos la de finición que contemplan sobre éstos las normas reglamentarias: (58)

"Art. 64.- Acto administrativo es toda declaración de la voluntad de la admi nistración que produce efectos jurídicos . . . "

Existen varias opiniones, de que el silencio de la administración no puede con siderarse un acto administrativo; sin embargo, existe también el criterio general, de que - la abstención de la peticionada, debe de producir un efecto, y esta asignación es la llama da negativa ficta; sin que con este tipo de resoluciones se pretenda relevar a la autoridad de su obligación de contestar, pues por principio constitucional, el administrado tiene el de derecho inherente de que se resuelvan sus peticiones y recursos. (59)

Por lo que corresponde a los recursos que se encuentran regulados constitucio-

(58) Idem, pág. 459.

(59) CARLOS E DELPIAZZO, Régimen Jurídico de los Recursos Administrativos, op. cit. pág. 32.

nalmente, y que son: el de revocación, el jerárquico y el de anulación, la diferencia de su regulación entre la legislación derogada y la vigente, aparece en cuanto al procedimiento, es decir, específicamente por lo que respecta a que se reforman en la norma vigente los términos que involucran la tramitación de cada impugnación.

Así por ejemplo, para estos recursos, la norma derogada disponía de un término de presentación de diez días: ⁽⁶⁰⁾

"Art. 82.- Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar, del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial.

Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación.

Cuando el acto administrativo provenga de una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometida a tutela administrativa, podrá ser impugnado por las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309 de la Constitución, mediante recurso de anulación para ante el Consejo Nacional de Gobierno, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria al recurso de revocación. (Constitución, Art. 317, incisos 1o., 2o., 3o.; Dec. 12-V-64, Art. 16)."

En las disposiciones vigentes, el plazo de presentación de estos recursos se eleva de diez a veinte días (art. 32, inc. 1o.); ⁽⁶¹⁾ y se reduce el término, de doscientos diez días del que disponía el órgano para analizar y decidir la impugnación planteada

(60) PEREZ PEREZ, Alberto, Constitución de la República Oriental del Uruguay, - - op. cit., págs. 462-463.

(61) Cfr. CARLOS E. DELPIAZZO, Régimen Jurídico de los Recursos Administrativos, - op. cit., pág. 34.

a sólo sesenta días (art. 32, inc. 6o.) (62)

En suma, tanto los artículos 31 y 32 de la ley administrativa de 1984, prevén de una manera clara y precisa que, el plazo de presentación de los recursos en estudio, - será de veinte días de calendario, así como que se contarán sesenta días corridos, para - que la administración instruya y resuelva estas impugnaciones; ya que de lo contrario, el recurrente tendrá expedito su derecho, para combatir el silencio administrativo negativo dado por esta abstención, ante la vía jurisdiccional que corresponda.

(62) Ibidem.

1.2. SU DEFINICION.

De acuerdo al análisis histórico de la evolución que ha tenido el derecho de petición, tanto en México, Francia, los Estados Unidos del Norte y el Uruguay, coincidimos con Burgoa,⁽⁶³⁾ en cuanto afirma que la garantía de petición, es una garantía de libertad; por lo que explica lo siguiente a este respecto: " La libertad es un factor sine qua non, imprescindible para el logro de la teleología que cada individuo persigue. En estas condiciones, la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona. En un plano deontológico, pues la libertad se manifiesta bajo ese aspecto."

Efectivamente observamos que en los antecedentes del derecho de petición, es la ideología libre y soberana del individuo, la que lo impulsa a tratar de alcanzar sus metas, perseguidas éstas a través de acciones realizadas dentro del marco jurídico del Estado de que se trate; y así, por ejemplo, tenemos que, el ejercicio de este derecho en México, inicialmente lo encontramos en el ordenamiento de las Leyes de Indias, el cual tuvo la finalidad de restituírle al indígena, sus tierras, heredades y pastos, por medio de audiencias en las plazas públicas, las cuales eran presididas por los fiscales, quienes estaban obligados a resolver breve y sumariamente, sin procesos ordinarios y sin que se les-

(63) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, págs. 327 y 328.

autorizara a cobrar por sus servicios; de tal manera que, con ese derecho, se garantizaba la libertad y franquicia para los nativos, y se les reivindicaba de lo que habían sido desposeídos. Por lo que corresponde a este ejercicio en la República Francesa, el mismo se ve plasmado originalmente, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; toda vez que, a la caída del absolutismo francés, se considera al Hombre, como persona individual, y por lo mismo a éste le corresponderá desarrollar una actividad -- tanto material como intelectual, la cual será protegida inclusive frente al Estado, quien otorgará a su gobernado el goce y conservación de sus derechos. En los Estados Unidos, -- como ya lo estudiamos, el derecho de petición es ejercitado para el bienestar común, y -- aparece precisamente en la Declaración de Independencia de ese país, a raíz de que en -- Inglaterra se hizo caso omiso de todas y cada una de las peticiones que se le formularon, -- principalmente para que se abolieran los impuestos que eran notoriamente excesivos.

No aspiro a definir formalmente el derecho de petición, pero con la finalidad de que se comprenda mejor este tema de estudio, así como de que se pueda analizar objetivamente el precepto legal que lo regula; es por lo que me atrevo a proponer su definición, no sin antes hacer la advertencia, de que no trato con ello de que sea considerada como una verdad formal. Defino pues a esta garantía de la siguiente manera:

EL DERECHO DE PETICION, ES UNA GARANTIA DE LIBERTAD, PERO TAMBIEN DE AUDIENCIA; EN LA PRIMERA, EL HABITANTE EJERCITA CON TODA FORMUALIDAD LA ACCION DE PEDIR ALGO CONCRETO A LA ADMINISTRACION, QUIEN -

DE ACUERDO CON LA SEGUNDA GARANTIA, ESTA OBLIGADA A OIR Y RESOLVER, -
CON LA FINALIDAD DE SEGUIR OTORGANDO AL PETICIONARIO LA PROTECCION -
Y CONSERVACION DE SUS DERECHOS INDIVIDUALES Y SOCIALES.

De la relación que se menciona en la garantía de petición, precisamente cuando los habitantes ejercitan este derecho ante la administración, es como surge la opinión doctrinal, de que la norma en cuestión aparece desde la Constitución de 1857 como un precepto formal, (63a) el cual fue creado por el constituyente con un diseño ineficaz, toda vez que la peticionada puede evadir su responsabilidad con un simple acuse de recibo; asimismo, porque no le fue fijado un término perentorio para que conteste; y, finalmente, porque el texto establecido no enlaza una consecuencia como la negativa ficta, que abra el empleo de recursos ulteriores. Por fortuna, estos razonamientos quedan desvirtuados por la creación de jurisprudencia definida y por legislación secundaria, en el sentido de que la administración debe otorgar una respuesta que sea acorde con lo pedido, a más tardar dentro del término de 120 días, y en el caso contrario, su omisión será considerada como una resolución negativa ficta.

(63a) Cfr. GONZALEZ COSIO, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, 2a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, págs. 152 y 153.

1.3. FUNDAMENTO LEGAL DEL DERECHO DE PETICION.

En el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagra la garantía individual del derecho de petición. En efecto, de acuerdo a la -- evolución histórica que ha tenido esta norma, podemos afirmar categóricamente que el con-- texto de este precepto constitucional, refiere precisamente esta garantía de libertad, tal y como se desprende de su propio contenido:

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

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

Ahora bien, considero necesario abundar sobre el análisis de este precepto le -- gal, y para ello preciso determinar la naturaleza jurídica del mismo, por lo que de acuer-- do con la definición que da Rafael Bielsa ⁽⁶⁴⁾ sobre este tipo de derechos, colocaremos al -- derecho de petición dentro de los derechos públicos subjetivos:

"Son derechos públicos subjetivos los que tienen las personas, consideradas in-- dividual o colectivamente y protegidas por medios jurídicos o más precisamente jurisdic-- cionales, respecto de los demás, y sobre todo, respecto de los poderes u órganos del Esta-- do."

(64) BIELSA, Rafael, Derecho Constitucional, 3a. Edición, Buenos Aires, Roque de -- Palma, 1959, pág. 263.

Dejando clara la naturaleza jurídica del derecho de petición, es importante señalar asimismo, que del análisis a la primera parte del artículo 8o. constitucional, de terminamos que los particulares tienen una base jurídica o facultad, por medio de la cual al expresar con claridad la causa de pedir, encaminan una acción para obtener un determinado fin; y por ello, según Hasse⁽⁶⁵⁾ el Estado tendrá que actuar sobre un derecho propio:

"La acción es el derecho de pedir que la voluntad del Estado mediante un órgano suyo, declare y actúe sobre un derecho que nos pertenece."

Desde luego que en especie, los titulares de los órganos del Estado serán todos los servidores públicos, quienes a su vez tendrán que actuar respetando el ejercicio del peticionario, el que tiene también la obligación de formalizar su petición, que en este caso, deberá de ser por escrito, sin menoscabar a la autoridad, y dirigiéndose a ésta con respeto; y una vez cumplida esta formalidad, el precepto de referencia advierte que la peticionada debe respetar el ejercicio del derecho de petición. Entonces dicha norma constitucional, obliga a través de su primer párrafo, a que la autoridad, de acuerdo a las facultades que tiene de decisión y ejecución, produzca o haga efectiva esta garantía.

La subjetividad de esta norma, como ya vimos, consiste en la mera consideración que tiene el gobernado de gozar de un derecho; lo cual, según el criterio-

(65) Citado por PALLARES, Eduardo, en el Diccionario de Derecho Procesal Civil, 6a. Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1970, pág. 28.

general, hace que dicho artículo sea puramente formalista, toda vez que no obliga desde el momento en que no impone sanción alguna. Y al respecto opinamos que si bien es cierto que en el enunciado general del artículo 8o. constitucional, no se dispone sanción alguna en contra de la administración, para el caso de que ésta haga nugatorio el derecho de petición, ello no quiere decir que este precepto legal no tenga trascendencia alguna, para que en determinado momento el particular vea satisfecha su petición, pues no debemos olvidar que la Ley Suprema es una norma general, por lo que no necesariamente debe establecer sanciones directamente, en el caso de que sus preceptos así lo requieran, ya que serán las leyes especiales las que lo deben hacer; y en este muy particular caso, ellas son las que dispondrán cuál será el resultado o consecuencia, lo cual veremos y analizaremos en el siguiente punto de este mismo capítulo.

1.4. RELACION DEL DERECHO DE PETICION CON EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Como nuestro tema de estudio versa sobre el derecho administrativo, considero necesario como primer término, definir lo que es una petición administrativa, tanto en forma individual como de grupo; de manera que, ya que hablamos de petición administrativa, debemos precisar cómo se origina, es decir, en base a qué función desarrollada aparece, y así nos encontramos con que el concepto central de la teoría individualista del derecho administrativo, lo constituye el propio acto administrativo. (66)

Entonces, cuando hablamos de actos administrativos, tenemos que referir respecto de éstos, a dos clases de sujetos: por un lado tendremos al sujeto activo, en este caso el gobernado, quien ejerce una acción, y por la otra parte, estará la administración como sujeto pasivo; en términos administrativos, el primero será el administrado, y el segundo la administración pública, quien actuará a través de servidores con facultades de decisión y ejecución. De esa relación, emanará el concepto central de acto jurídico y el sujeto a la manifestación de la acción administrativa. (67)

De acuerdo con la doctrina, el acto jurídico es un hecho imputable a una persona, ejercitado dentro de la función administrativa, o sea, que la realización de un co-

(66) GONZALEZ PEREZ, Jesús, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Editorial Civitas, S.A., 1ª. ed., Madrid, 1978, pág. 550. Por oposición, la teoría solidarista contemporánea centra la disciplina en las obligaciones prestacionales concretas de la administración: Cfr. CORTIÑAS-PELAEZ, León, "Teoría General de los Cometidos del Poder Público", Madrid, Revista de Administración Pública, diciembre 1986, No. 111, págs. 51-93, reproducido en Ciudad de México: Revista de la Facultad de Derecho en México, No.5, págs. 149-151, en prensa.

(67) Idem, pág. 551.

metido del poder público, estará encargada a los servidores públicos, y de éstos, deberá surgir la manifestación de la acción administrativa, consistente en una declaración, conducta, comportamiento, manifestación de voluntad, etc., y a esta serie de supuestos, hay que agregar también, según Zanobini, citado por González Pérez, ⁽⁶⁸⁾ la de juicio, de conocimiento y de deseo.

De acuerdo con las anteriores definiciones del acto administrativo, podemos concretar respecto del derecho de petición en materia administrativa que: Hay petición administrativa, ya sea individual o de grupo, cuando el particular o particulares, ejercita o ejercitan por escrito un pedimento o consulta a la administración, quien a su vez, a través de una declaración de voluntad, ya sea en forma expresa o presunta, otorga un acto de esta naturaleza; por lo tanto, cuando esta autoridad petitionada omite contestar la pretensión que se le ha formulado, incurre en el llamado silencio administrativo. En otras palabras: La consecuencia de la omisión del acto, que pide el particular, es la consideración legal ficta de que lo pedido ha sido negado.

En realidad y de acuerdo a lo que sostiene Garrido, ⁽⁶⁹⁾ el silencio administrativo debe entenderse como una presunción legal, en donde precisamente lo que falta es la manifestación de la voluntad de la autoridad, con sus siguientes excepciones:

(68) Op. cit., pág. 552.

(69) GARRIDO FALLA, "La Llamada Doctrina del Silencio Administrativo." Revista de Administración Pública, Madrid, Número 16, pág. 92.

- a) Este acto jurídico se da no por voluntad de la administración pública;
- b) No se trata en este caso de una resolución tácita, ni de un acto tácito, y;
- c) Este silencio de autoridad, configura un hecho jurídico, más no de voluntad.

Por consiguiente, el silencio administrativo da lugar a la creación de una ficción legal en favor del administrado, con él se presume que el silencio tiene como efecto jurídico una resolución, la que puede ser en dos sentidos como hecho jurídico (positivas o negativas), lo cual se entiende como una consecuencia de carácter legal, ya que, sin haber dicho nada, se dice bastante (se habla callando); y con ello, resulta incuestionable - que el silencio se establece en beneficio de los administrados, reconociéndoles una facultad, que es la de considerar desestimada en la mayoría de los casos su petición; y es de esta facultad precisamente, como se crea la relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo, ya que el fundamento de éste, según González Pérez: ⁽⁷⁰⁾ "no es otro que el de facilitar el acceso a las vías de impugnación ulteriores."

Con el efecto jurídico que se le da a la omisión por parte de la administración, cuando ésta no contesta una petición formulada por el administrado, esto es, con la presuncional legal (positiva o negativa) que se desprende por el silencio administrativo, no se -

(70) GONZALEZ PEREZ, Jesús, Los Recursos Administrativos y Económico-Administrativos, 3a. Ed. Madrid, 1975, pp. 31 y ss.

pretende liberar en forma alguna a la responsable de tal conducta, toda vez que el peticionante, tiene el derecho constitucional de que se le otorgue una respuesta a su pretensión, empleando para ello el juicio de amparo, o bien, impugnar por la vía legal la figura jurídica de la negativa ficta. Así pues, la relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo, existe cuando el particular ve desatendida esta garantía individual que hace valer ante la autoridad administrativa.

La obligación por parte de la administración de contestar una petición -- que le formule el administrado, o bien el de resolver un recurso, dentro de los términos establecidos por la ley y la jurisprudencia, encuentra su raíz en la necesidad que tiene el Poder Público de satisfacer las funciones, especialmente administrativas y jurisdic-- cionales, que son incumbencia de su soberanía; el incumplimiento de estos objetivos, -- están sujetos, según González-Cosío (70a) a un control externo de la juridicidad, a -- través de los órganos del Poder Judicial mediante el Juicio de Amparo, y también a -- través de órganos no judicialistas, institucionalmente conocidos como los tribunales de lo contencioso-administrativo, los cuales estudiaremos en capítulos subsecuentes.

(70a) GONZALEZ COSIO, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia --- Administrativa en México, op. cit., págs. 71 y 72.

CAPITULO II

**2. CONSECUENCIAS JURIDICAS POR EL SILENCIO DE
LA ADMINISTRACION.**

S U M A R I O

- 2.1. Naturaleza jurídica del silencio administrativo.
 - 2.1.1. Origen histórico del silencio administrativo.
 - 2.1.2. Diversos criterios sobre la naturaleza jurídica del silencio - administrativo.
 - 2.1.3. Nuestra propuesta sobre el concepto de la naturaleza jurídica del silencio administrativo.

2.1. NATURALEZA JURIDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

De conformidad con la relación que existe entre el derecho de petición y el silencio administrativo, precisamente por la omisión en que incurre la administración, de no contestar la pretensión que le formula el administrado, resultando como consecuencia una presunción legal en favor de éste último; surge la existencia de un acto administrativo presunto, conformándose de esta manera el llamado silencio administrativo.

Existe la necesidad de precisar, si el silencio administrativo es un acto, un hecho, una ficción legal, o si se trata de una infracción administrativa, con la finalidad de conocer, en la medida de lo posible, su verdadera naturaleza jurídica. Con este propósito, principiaremos por estudiar el origen histórico de esta figura legal, analizando -- para ello, dos disposiciones completamente diferentes, dadas en Francia y en España, entre los años de 1867 y 1932; para continuar con dos criterios de doctrina respecto de este concepto, en los que se explican las acepciones de acto administrativo, hecho jurídico, ficción legal, infracción administrativa y, por último, el sentido real que debe concederse a la presunción legal que se da con el silencio administrativo en favor del administrado; y, finalmente, establecer nuestra propuesta sobre el tema de la naturaleza jurídica de este silencio, basándonos en los conceptos que se vierten en la doctrina estudiada.

2.1.1. Origen histórico del silencio administrativo.

Resulta interesante conocer dónde se origina el acto de autoridad de referencia, y al respecto Olivera Toro, ⁽⁷¹⁾ nos dice que el primer antecedente del silencio administrativo se encuentra en Francia, cuando en el Decreto de 12 de noviembre de 1867, como en la Ley de 17 de julio de 1900, se establece lo siguiente:

"Cuando una reclamación ha sido dirigida a la Administración, el silencio de ésta, prolongado durante cuatro meses, equivale a un rechazo de la reclamación. El administrado se encuentra en presencia de lo que se llama una resolución implícita de rechazo y puede atacarla por un recurso contencioso."

El sentido que se le dió a la disposición anterior, es el de un resultado negativo, producto de un silencio determinado por un plazo perentorio de cuatro meses; -- entonces, nos encontramos que desde esa época quedó regulado el silencio administrativo negativo, conocido como la figura jurídica de la negativa ficta, y dentro de esa disposición que se analiza, encontramos también su naturaleza jurídica, consistente en una resolución implícita de rechazo, la que desde luego, podrá ser combatida por el medio de defensa que determine la ley.

Otro aspecto diferente al del silencio administrativo negativo, lo encontramos en España, precisamente con la teoría del silencio, implantada por el artículo 268 --

{71) OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 3a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972, pág. 139.

del Estatuto municipal, la que consistió, en no establecer el beneficio de la presunción de la negativa ficta, exclusivamente para los particulares, sino también para la administración pública, toda vez que las sentencias de 28 de septiembre de 1932, 19 de octubre de 1933, 14 de marzo de 1945 y 3 de mayo de 1950, ⁽⁷²⁾ entre otras, no concedieron a los particulares el derecho de opción para impugnar el silencio administrativo, así como tampoco facultaron a los peticionantes a que aguardaran a que la administración resolviera las peticiones que le fueron formuladas; todo lo cual, les merecieron a estas ejecutorias críticas contrarias unánimes por parte de la doctrina, mismas que lograron rectificar este criterio erróneo, con el concepto incuestionable, de que el silencio se establece en favor de los administrados, en cuanto los habilita para interponer los recursos procedentes como medios de defensa para combatir procesalmente esta figura jurídica.

2.1.2. Diversos criterios sobre la naturaleza jurídica del silencio administrativo.

Con anterioridad, hemos hecho notar la necesidad de precisar si el silencio administrativo es un acto, un hecho, una ficción legal, o si se trata de una infracción administrativa; sobre este particular, podemos asegurar que tanto la doctrina como la legislación, inclusive en derecho comparado, no se ponen de acuerdo sobre la naturaleza -

(72) Sentencias referidas en la obra de GONZALEZ PEREZ, Jesús, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, op. cit., pág. 574.

jurídica de esta figura. Sobre este particular, Guillermo Andrés Muñoz ⁽⁷³⁾ expresa en sus ensayos jurídicos que, aunque en su país (la Argentina) el criterio predominante sea el de considerar al silencio como un acto administrativo, apunta sobre este particular las siguientes reflexiones: Cuando existe silencio administrativo por parte de la autoridad, se presume que ésta ha actuado, aunque en realidad sabemos que no lo ha hecho; entonces, por otra parte, este acto administrativo no nace precisamente según el citado jurista, de la derivación de una acción, sino más bien de una omisión; de manera que, si esto fuera correcto, a esta conceptualización de actos por ser firmes, consentidos y definitivos, tendrían que aplicarse la regla, consistente en el deber de recurrir el acto impugnado en un plazo breve, ya que de no interponerse el recurso en tiempo, perecerá el derecho de fondo. Sigue considerando el citado doctrino, respecto de que al silencio se le conceptualice como un hecho o como una ficción legal, lo siguiente: En primer término, como hecho jurídico, la ley le otorga a esta figura efectos jurídicos; y como ficción legal, el silencio administrativo tendrá efectos puramente procesales, de los cuales no se alcanza a comprender dónde comienzan y en dónde terminan, los plazos perentorios que se determinan para recurrir tal resolución ficta de la administración. Finalmente, este estudioso del silencio de autoridad, manifiesta que para él la verdadera naturaleza jurídica del silencio administrativo debe conceptualizarse como "una infracción por omisión al ordenamiento

(73) MUÑOZ, Guillermo Andrés, Silencio de la Administración y plazos de caducidad, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1982, pág. 28.

jurídico " (74) en virtud del derecho subjetivo que tiene el ciudadano argentino, para exigir judicialmente a la administración, que dicte una resolución expresa utilizando para ello el juicio de amparo.

Uno de los conceptos sobre este tema más aceptados por la doctrina es el siguiente: "El silencio administrativo debe entenderse como una presunción legal." (75) - Es decir, cuando la administración omite otorgar contestación, respecto de una petición o recurso que le formule el particular, se debe entender que existe una respuesta ficta que la ley establece en favor del administrado, bien puede ser ésta en sentido afirmativo o se puede considerar también como una resolución ficta negativa, y tratándose de este último caso, se habilita al peticionante o recurrente para que interponga los recursos que sean -- procedentes conforme a la ley, para impugnar ese supuesto jurídico y por demás lógico, - aunque exista el inconveniente de determinar en forma correcta los plazos para presentación de la impugnación que corresponda.

2.1.3. Nuestra propuesta sobre el concepto de la naturaleza jurídica del silencio administrativo.

Ya hemos dejado asentado, que el resultado de la omisión en que incurre la -

(74) MUÑOZ, Guillermo Andrés, Silencio Administrativo, op. cit., pág. 109.

(75) Cfr. GONZALEZ PEREZ, Jesús, Comentarios a la Ley, op. cit., pág. 573.

administración, al no dar contestación a una petición, o bien, al no resolver un recurso - dentro del término de ley, trae como consecuencia un acto administrativo presunto. También manifestamos que era necesario, para conocer la naturaleza jurídica de esta figura, - establecer si a la misma debe considerársele como un acto jurídico, un hecho, una ficción legal, o una infracción administrativa.

En realidad creemos que todos, y cada uno, de los conceptos anteriores, definen la naturaleza jurídica del silencio administrativo. En efecto, cuando hablamos de un acto jurídico presunto, no nos estamos refiriendo al acto clásico de la administración, como así lo entiende Guillermo Andrés Muñoz, el cual surge de la manifestación de la voluntad; sino que nos referimos precisamente al acto-consecuencia, tanto legal como necesario, que se debe entender en favor del administrado, por la omisión en que incurre la - administración, entendiéndose que no ha actuado conforme a derecho y, por lo tanto, el - resultado debe de ser la presunción de aceptación o rechazo, según sea el caso que contemple la ley. También se puede conceptualizar al silencio como un hecho jurídico, por virtud de los efectos de legalidad que se le conceden a esta figura jurídica, y que tienen el propósito de conceder al particular un medio de defensa, consistente en la presunción- legal de que su pretensión ha sido negada. Asimismo, al silencio de la administración -- puede considerársele como una ficción legal, debido a que los efectos procesales, que tiene por disposición de ley, son optativos de emplearse por el administrado, quien si así lo desea, hará valer el recurso como medio de impugnación en contra de la negativa ficta, - encontrándose este trámite perfectamente regulado en su aspecto procedimental, tanto en el término de presentación, período de instrucción, así como en la fase de resolución y -

ejecución. Por lo que corresponde a que este tema de estudio sea una infracción administrativa, en esencia apoyamos esta idea, por estar convencidos de que la omisión en que in curre la administración, en cuanto a que nada dice a la formulación de una petición, o al planteamiento de un recurso, debe tener un resultado que favorezca al promovente, reflejado éste en una infracción administrativa, la que debe ser considerada como una presun-- ción legal de aceptación o rechazo, según sea el asunto promovido.

De esta última idea, o sea, de la presunción legal de que lo pedido ha sido - aceptado o negado, surge nuestra proposición acerca de la naturaleza jurídica del silencio administrativo, en los siguientes términos: Cuando la administración omite dar contestación a una petición o recurso, surge un acto administrativo presunto, con efectos tanto legales - como procesales, que tienen como propósito el empleo de un ulterior recurso, como medio - de impugnación en contra de la infracción al derecho subjetivo del administrado.

Con relación a la proposición anterior, la tesis que sustenta González - - - Cosío (75a) respecto del amparo como juicio o recurso, la ubicamos en el sentido de que la impugnación contra la negativa ficta, en el caso de que ésta se presente a través de la ju - risdicción administrativa, y se tenga que acudir al amparo como última instancia, creemos que también en esta situación dicha solicitud se puede considerar como un recurso, al igual que por controversias del orden civil y penal, ya que el tribunal que conozca de estos asun - tos, tendrá el carácter de órgano revisor, porque a diferencia de conocer un juicio, los tér - minos en el mismo no tienen la característica de la brevedad como en el recurso.

(75a) GONZALEZ-COSIO, Arturo, El Juicio de Amparo, 2a. ed., Editorial Porrúa, - S.A., México, 1985, pp. 54-55, con prólogo del Dr. León CORTIÑAS-PELAEZ.

S U M A R I O

- 2.2. Responsabilidad de la administración al no contestar una petición.
 - 2.2.1. Análisis de los conceptos, autoridad y servidores públicos, como principio de origen del derecho subjetivo que tiene el administrado para que se le conteste una pretensión.
 - 2.2.2. Origen de la obligación de la administración pública de contestar una petición, como consecuencia de la responsabilidad oficial de los servidores públicos.
 - 2.2.3. Nuestra opinión de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos cuando omiten dar contestación a una petición.

2.2. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION AL NO CONTESTAR UNA PETICION.

Tomando en consideración que la existencia del derecho de petición, "es una consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad",⁽⁷⁶⁾ la autoridad administrativa tiene la obligación formal y substancial de respetar las garantías de sus administrados; los cuales, como ya lo estudiamos anteriormente, gozan de un derecho público subjetivo, lo que quiere decir que son titulares de respeto y seguridad jurídicas, con la consecuente obligación concomitante por parte de la peticionada.

El Estado y sus servidores tienen obligación, de acuerdo a la relación jurídica que les une con sus administrados, de contestarles a éstos sus solicitudes o instancias escritas, en este caso, una petición administrativa, recurso, o consulta; sin embargo, resulta indispensable el que analicemos el origen de esa obligación para que, si es procedente, determinemos la responsabilidad de los administradores infractores.

2.2.1. Análisis de los conceptos, autoridad y servidores públicos, como principio de origen del derecho subjetivo que tiene el administrado para que se le conteste una pretensión.

Principiaremos por conceptualizar el término "autoridad". Para el jurista -

(76) KAYE, Dionisio J., Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa, Editorial I E E, S.A., México, 1981, pág. 98.

Andrés Serra Rojas (77) es:

"La persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión."

De esta idea señalamos que, dicha persona, no tan sólo tiene la facultad de decisión, sino también de ejecución; por lo que, coincidimos con la definición de autoridad que da Burgoa (78) sobre este particular:

"Autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa."

Del concepto anterior, solamente haré notar, que el órgano estatal del que habla Burgoa, lo integran todos los servidores públicos (en la nueva terminología de la Constitución desde 1982, es decir, tanto los funcionarios como los empleados públicos), quienes directamente serán responsables si obstaculizan el ejercicio del derecho de petición. Al respecto, estaba de acuerdo antes de 1982, con la diferenciación que hizo Bielsa (79) entre un funcionario y un empleado público, a saber:

"el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la

(77) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Hnos. y Cía., S.A., 5a. Ed., Tomo I, México, 1972, pág. 251.

(78) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 9a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, pág. 181.

(79) Citado por SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, op. cit., págs. 382 y 383.

Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurre a la formación de la función pública."

En ampliación del concepto anterior, diremos que un funcionario es directamente responsable de esta clase de obligaciones, porque tiene una designación legal, con carácter de permanente, representativo y con facultades de decisión y ejecución; en tanto que, los empleados públicos, sólo tienen la obligación formal de no entorpecer las funciones administrativas, y de agilizar el procedimiento, estando bajo las órdenes del funcionario público.

2.2.2. Origen de la obligación de la administración pública de contestar una petición, como consecuencia de la responsabilidad oficial de los servidores públicos.

Una vez que han sido analizados los conceptos autoridad y funcionarios públicos, podemos establecer con claridad meridiana, que el origen de la obligación de la autoridad administrativa de contestar una petición, se localiza en el principio de que "administrar es servir"; y en efecto, si el poder público se invistió con la facultad de garantizar el orden público y jurídico, a través de actos de autoridad y con el auxilio de la fuerza material; entonces, se impone también la obligación intrínseca de respetar las reglas que regulan la conducta del administrador y su gobernante.

De la relación servidores públicos-actos administrativos, se colige que el in-

cumplimiento a la obligación, ya sea formal o substancial, de contestar una petición, -- trae como consecuencia la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, de acuerdo con la ley de responsabilidades (80); de manera que, efectivamente la autoridad administrativa, sí incurre en responsabilidad si se niega a dar contestación en el término -- que marca la ley de la materia.

2.2.3. Nuestra opinión acerca de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos cuando omiten dar contestación a una petición.

Al quedar debidamente determinada esta clase de responsabilidades para los -- servidores públicos, puedo agregar, que éstas se basan en la obligación que tiene el Estado de cuidar las instituciones que conforman su régimen de derecho, esto es, del respeto -- para el particular que se le inculque con estas medidas coercitivas al servidor, se obtendrá la conservación del sistema institucional.

(80) En el artículo 47, fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1982, se determina la propia responsabilidad administrativa en que incurre un servidor público, si omite dar contestación a una petición.

S U M A R I O

2.3. Ilegalidad formal y substancial en el silencio administrativo.

- 2.3.1. Consecuencias externas por el silencio de la administración.
- 2.3.2. Consecuencias internas por el silencio de la administración.

2.3. ILEGALIDAD FORMAL Y SUBSTANCIAL EN EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

He creído necesario escribir respecto de los efectos que produce o se producen en el silencio administrativo; y por ello me dispongo a analizar, más que gramaticalmente, en forma jurídica, los conceptos responsabilidad formal y responsabilidad substancial.

A tales conceptos se les conoce, en nuestro medio, de la siguiente manera: - "efectos de forma" (consecuencias externas en los actos jurídicos), y: "efectos de fondo"- (consecuencias internas en los actos jurídicos).

Este punto se desprende precisamente, de la responsabilidad en que incurren - los servidores públicos al no contestar una petición.

2.3.1. Consecuencias externas por el silencio de la administración.

Creemos que la peticionada incurre en ilegalidad formal ⁽⁸¹⁾, cuando a pesar de que se encuentra obligada por una norma, incumple la obligación que le ha sido determinada por ésta.

(81) Cuando la autoridad administrativa no contesta una petición, surgen las consecuencias externas por esa conducta; o sea, que en este caso estamos ante los llamados - efectos de forma.

Entonces, del anterior orden de ideas tenemos que, hay consecuencia externa en el silencio administrativo, cuando la autoridad ilegalmente omite dar contestación a una petición; y tal efecto será, la responsabilidad administrativa que le determine la ley de la materia, ⁽⁸²⁾ al servidor público que así haya incurrido.

2.3.2. Consecuencias internas por el silencio de la administración.

Incorre la administración en ilegalidad substancial ⁽⁸³⁾, cuando por su conducta de no otorgar contestación a una petición, provoca un perjuicio material; ya sea al peticionario, cuando éste fictamente debe considerar que su pretensión le ha sido negada; y al Estado también lo lesiona, cuando presuntivamente éste debe entender que el silencio de tal autoridad, trae como consecuencia el otorgamiento de lo pedido.

Por otro lado, hay consecuencias internas en el silencio administrativo, tanto para el particular como para el Estado; cuando el primero ve presuntivamente negada su pretensión, y el segundo tiene que admitir la petición del primero, aún y cuando no la haya analizado.

(82) Ver artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, - de 31 de diciembre de 1982, cuyo texto en su parte conducente establece: " En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados..."

(83) Cuando la autoridad administrativa no conteste una petición, surgen las consecuencias internas derivadas de esa conducta; o sea, que en este caso estamos ante los llamados efectos de fondo.

S U M A R I O

- 2.4. La negativa ficta o silencio administrativo negativo.
 - 2.4.1. Contemplación de la negativa ficta en derecho comparado, y la irrelevancia de su regulación por las leyes secundarias.
 - 2.4.2. El derecho subjetivo de petición, en relación con el silencio administrativo negativo.
 - 2.4.3. Regulación del silencio administrativo en el derecho positivo mexicano.
 - 2.4.4. La condición subjetiva de la negativa ficta y los requisitos - previos que se tienen que cumplir para impugnarla.

2.4. LA NEGATIVA FICTA O SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO.

Una de las consecuencias internas que produce el silencio administrativo, lo es la negativa ficta, que como habíamos visto en el punto anterior es una ficción legal,⁽⁸⁴⁾ por medio de la cual, el peticionario presume que su pretensión le ha sido negada; y de la que además, podemos agregar ahora, según criterio que sustenta González Pérez,⁽⁸⁵⁾ que tal acto ficto de autoridad, "facilita el acceso a las vías de impugnación".

Sin embargo, la sola consideración por parte del administrado, de tener por -- presuntivamente negada la petición o recurso que formuló ante la administración, le produce un perjuicio de carácter predominantemente económico; pues a pesar de que efectivamente, la negativa ficta tiene como finalidad el que se pueda impugnar a la peticionada o responsable por esta omisión, empleando para ello las vías que determine la ley, el obstáculo a vencer que plantea esta figura jurídica, trae como consecuencia un deterioro en el patrimonio del particular al tener que enfrentarse a este nuevo problema legal.

2.4.1. Contemplación de la negativa ficta en derecho comparado, y - la irrelevancia de su regulación por las leyes secundarias.

Resulta obvio que el silencio de la administración, produce efectos jurídicos, -

(84) Es decir, que esta figura jurídica se encuentra establecida por el legislador.

(85) GONZALEZ PEREZ, Jesús, Los Recursos Administrativos y Económico-Administrativos, op. cit., pág. 31 y ss.

toda vez que efectivamente se encuentra regulado, tanto por nuestra legislación como por la legislación extranjera; y para el caso, nos proponemos demostrar tal afirmación, transcribiendo dos reglas que, en derecho comparado, contemplan la figura jurídica denominada negativa ficta.

En derecho mexicano:

"Art. 37.- Las instancias o peticiones, que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte." (86)

En derecho español:

"Art. 38.- Cuando se formulare alguna petición ante la administración y ésta no notificare su decisión en el plazo de tres meses el interesado podrá denunciar la mora, y transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de formular frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

En todo caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la administración de dictar una resolución expresa, debidamente fundada." (87)

Con tales normas de derecho positivo, se demuestra la irrelevancia del concepto que precisa Garrido (88) sobre los temas, silencio administrativo y negativa ficta:

(86) Código Fiscal de la Federación, consultable en la obra de MORENO PADILLA, - - Javier, Prontuario de Leyes Fiscales, Editorial Trillas, 6a. ed., México, 1982, -- pág. 104; también en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del - - Distrito Federal, artículo 21 fracción III, párrafo 2o.

(87) GONZALEZ PEREZ, Jesús, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa, op. cit., pág. 572.

(88) GARRIDO FALLA, La llamada Doctrina del Silencio Administrativo, op. cit., pág. 92.

"para que haya silencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca."

La finalidad del silencio administrativo, es dejar al peticionario en aptitud de combatir mediante un recurso de ley, la resolución negativa presunta que lo ha perjudicado; y de ninguna manera es necesario, que una ley secundaria lo establezca para que se surta de efectos legales, ni mucho menos debe dejar de considerarse una resolución ficta, como lo afirma Sayagués⁽⁸⁹⁾ con relación a los efectos que revisamos por el silencio de la autoridad, que en este caso es la negativa ficta, y que va en contra de lo analizado en derechos positivos concretos, ya que dicha doctrina nos dice que el silencio de la autoridad no debe entenderse en ningún sentido, con la salvedad de que textos legales expresamente le atribuyan un significado especial, esto es, aprobatoria o denegatoria, toda vez que esta figura no puede equivaler a una decisión ficta. Y por supuesto que difiero tanto de esta opinión como la de Garrido, por la razón de que al particular se le haría nugatorio su derecho de petición, pues al considerar que este tipo de conductas no deben de producir efecto alguno, es relegar a la petición o instancia al margen del derecho, toda vez que no valoramos como indispensable, que las leyes secundarias sean las que se encarguen de establecer reglas precisas, para que la autoridad se le obligue a emitir contestación a las pretensiones de los particulares, ya que esta facultad le es otorgada por rango constitucional.

(89) SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 2a. ed., Montevideo, 1969, págs. 435-439.

2.4.2. El derecho subjetivo de petición, en relación con el silencio administrativo negativo.

Una vez precisado el concepto de la negativa ficta, y expresado la fundamentación legal de la misma, es oportuno señalar que tal figura jurídica, no releva a las autoridades, del deber que les impone el artículo 80. de la Constitución Federal de la República, según el criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ⁽⁹⁰⁾ en la tesis siguiente:

"DERECHO DE PETICION Y NEGATIVA FICTA.- Aunque el artículo 162 - del Código Fiscal de la Federación (92 del Código vigente) establezca que el silencio de las autoridades fiscales respecto a peticiones de los particulares debe considerarse como resolución negativa, es inexacto que mediante ésta se satisfaga la garantía del artículo 80. Constitucional, ya que dicha garantía requiere un acuerdo material escrito."

En efecto, debemos insistir por un lado que, como dice una Sentencia del Tribunal Español, de fecha 23 de octubre de 1963, ⁽⁹¹⁾ el silencio administrativo negativo, se concibió como una institución que sirviera de garantía a los particulares, y no como una fórmula para interpretar la voluntad administrativa. En virtud de lo cual, dicha institución, o sea, esta misma figura jurídica, nos indica que el silencio de la autoridad se debe considerar como una resolución negativa; y, por lo tanto, de ello se desprende que el particular tenga el derecho subjetivo de impugnar tal resolución.

(90) Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. XIII, --
pág.65.- A.R. 1455/58. Mercedes Enciso Vda. de Camberos. Unanimidad de 4-
votos.

(91) GONZALEZ PEREZ, Jesús, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso -
Administrativa, op. cit., pág. 572.

U. 2067158

2.4.3. Regulación del silencio administrativo negativo en el derecho positivo mexicano.

De acuerdo con el concepto que dimos sobre la negativa ficta, entendemos a esta figura jurídica como: Una ficción legal, por medio de la cual, el peticionario presume que su pretensión le ha sido negada; tal acto de autoridad permite que el perjudicado con esta denegación, acuda a las vías de impugnación.

Al ser esta figura una ficción que se encuentra regulada por la ley, el particular en lugar de tener la inseguridad que provoca el vacío normativo, sabrá que por el transcurso del tiempo, la peticionada ha incurrido en una ilegalidad de fondo y que, por lo mismo, ésta fictamente le ha negado lo que en su escrito estuvo pedido, con el consecuente recurso que se desprende de esta negación, y que es el de recurrir ante otra autoridad, para impugnar tal acto de la administración.

Antes de seguir dividiendo este concepto, es oportuno conocer el antecedente primario del silencio administrativo negativo; esto es, estudiar cómo se conformó en nuestro derecho positivo la figura jurídica de la negativa ficta.

Esta ficción legal, fue aceptada en la legislación fiscal mexicana, a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la cual en su Exposición de motivos, plantea el problema de la doble vía que debe emprender el particular para defender su garantía que tiene sobre el derecho de petición; y así, respecto de las resoluciones de las autoridades plantea lo siguiente:

"Las resoluciones de las autoridades serán expresas ó tacitas, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación de los europeos y la ley la adopta de acuerdo, además, con las últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8 y 16 Constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria -como es la que se promulga- no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los tribunales federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues el concedérseles una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuenta ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación, el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada, y cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas de fondo. La ley no hace otra cosa sino dar al particular el derecho de pasar desde luego al examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar como agravio la violación de los artículos 8o. y 16."

2.4.4. La condición subjetiva de la negativa ficta y los requisitos previos que se tienen que cumplir para impugnarla.

De conformidad con el análisis que hemos hecho de la negativa ficta, dentro de este propio concepto nos encontramos con la presunción de que la pretensión que se le ha formulado a la administración ha sido negada, y esta condición es el acceso que tiene el particular para combatir tal determinación presunta.

Pero antes de recurrir a las vías de impugnación, es necesario que se cumplan ciertos requisitos para que el interesado pueda considerar que su petición es denegada; el

primero de ellos, consiste en que sea formulada una petición por escrito, respecto de la cual González Pérez ⁽⁹²⁾ aclara que los efectos del silencio administrativo, no pueden recaer en un procedimiento incoado de oficio, ya que en este caso no se da cumplimiento a lo que dispone la norma constitucional del derecho de petición. Como segundo requisito, tenemos que la autoridad administrativa no notifique el acuerdo correspondiente, al acto de iniciativa, en los plazos que determinan las leyes secundarias y que, en el caso de las leyes fiscales, es de tres meses; acto seguido, y como tercer elemento para la validez de la negativa ficta, lo es el de denunciar por escrito ante las mismas autoridades y como recordatorio, que va a transcurrir el término por el cual debe acordar una petición, evitando con ello la administración, que el particular tenga que emplear un recurso posterior, si es que ésta aprecia como fundada dicha pretensión.

Aunque el último requisito mencionado no es esencial, sí es oportuno formular tal denuncia o recordatorio, toda vez que ello servirá de elemento de prueba en caso de que sea necesario recurrir a la vía correspondiente de impugnación, pues tal documento sentará precedente de que la autoridad ha incurrido en una omisión de ilegalidad.

(92) GONZALEZ PEREZ, Jesús, "El Silencio Administrativo v los Interesados que no incoaron el procedimiento"; Revista de Administración Pública, Madrid, número 68, citado en otra obra de este mismo autor, intitulada Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, op. cit., pág. 576.

S U M A R I O

- 2.5. La positiva ficta o silencio administrativo positivo.
 - 2.5.1. Análisis del concepto de la positiva ficta y de las opiniones doctrinales vertidas sobre esta figura jurídica.
 - 2.5.2. Regulación del silencio administrativo positivo en la legislación extranjera y en la mexicana.
 - 2.5.3. Ejemplos de los efectos que produce el silencio administrativo positivo.

2.5. LA POSITIVA FICTA O SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.

Recordaremos que hay ilegalidad substancial, cuando la autoridad al no contestar una petición, provoca un perjuicio material; a esta lesión, se le conoce como una consecuencia interna que produce el silencio administrativo, y la positiva ficta, precisamente surge de esta conducta, dañando los intereses de un Estado de Derecho.

Doctrinalmente, el silencio administrativo positivo es muy discutido; y al respecto, consideramos eficaz para el análisis adecuado de este punto, mencionar las diversas opiniones que manejan los estudiosos del derecho administrativo, sobre las causas y efectos que se producen por esta figura jurídica; así como también veremos los fundamentos de derecho de la misma.

2.5.1. Análisis del concepto de la positiva ficta y de las opiniones doctrinales vertidas sobre esta figura jurídica.

Pues bien, como concepto de esta figura jurídica, podemos decir que, silencio administrativo positivo, es una ficción legal establecida en favor del administrado, -- pues supone la estimación afirmativa de la petición que éste hubiere deducido o intentado frente a la administración; es decir, el peticionario, todo lo contrario que en la negativa ficta, debe presumir que su pretensión ha sido aceptada, y la autoridad la tiene que admitir, aunque ni siquiera haya estudiado el asunto que se le plantea.

Ya habíamos mencionado anteriormente que Sayagués Laso,⁽⁹³⁾ considera que al silencio administrativo no puede atenderse como una decisión ficta en ningún sentido (ni aprobatoria ni denegatoria), a menos que una ley secundaria expresamente le de un -- significado especial.

Pues bien, de dársele un significado especial, existe el criterio general de esta materia, que sería perjudicial para el Estado, que los textos legales expresaran que el silencio administrativo puede considerarse como aprobatorio.

A este respecto, existe una Sentencia del Tribunal Supremo Español⁽⁹⁴⁾ de fecha 18 de mayo de 1964, que proclama que el silencio positivo es una institución peligrosa para los intereses públicos.

Más aún, el maestro Serra Rojas, está en contra de que al silencio administrativo, se le dé el efecto positivo, y explica que no debe tolerarse, que un mal servidor por su ineptitud, apatía o en determinado momento por intereses particulares, perjudique o -- afecte los intereses nacionales, por no otorgar contestación oportuna a una pretensión del -- administrado, que en determinado momento puede ser improcedente y sin fundamento legal alguno. (95)

(93) SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, op. cit., pág. 437.

(94) Cfr. GONZALEZ PEREZ, Jesús, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, op. cit., pág. 574.

(95) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, op. cit., págs. 276 y 277.

Asimismo, Olivera Toro ⁽⁹⁶⁾ nos dice respecto de esta figura jurídica, que sería un absurdo estimar que una petición improcedente del particular, pudiera llegar a convertirse en un acto administrativo, en virtud de la ineficacia administrativa de la autoridad, al no contestar tal pretensión dentro del término que le impone la ley. Esta pasividad nos dice el citado autor, llegaría a convertir a la administración en una labor de administrados, en lugar de ser obra de administradores.

2.5.2. Regulación del silencio administrativo positivo en la legislación extranjera y en la mexicana.

Más adelante hablaremos de algunos ejemplos concretos de cómo la positiva -- ficta, puede lesionar los intereses de la nación e inclusive los de la comunidad. Por el momento, creemos oportuno mencionar los fundamentos legales de esta figura jurídica que se localizan en diversas leyes administrativas.

En la legislación extranjera, concretamente en la española, encontramos en la Ley de Procedimiento Administrativo, ⁽⁹⁷⁾ que el artículo 95 dispone que el silencio administrativo negativo, se aplicará con carácter general, "salvo en aquellos supuestos en que la ley prevea que el silencio se entienda positivo".

(96) OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, op. cit., págs. 143 - y 144.

(97) Ley de 17 de julio de 1958, revisada por la ley 164/1963, de 2 de diciembre.

Y con respecto a nuestra legislación, ahora en el marco del artículo 73, fracción XXIX, inciso F, constitucional, el artículo 12 de la Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y -- Marcas, (98) dispone que el silencio de la autoridad, debe aplicarse como positivo -- de la siguiente manera:

" Art. 12.- La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial deberá resolver sobre la procedencia o improcedencia de la inscripción en el Registro Nacional de -- Transferencia de Tecnología, dentro de los 90 días hábiles siguientes a aquel en que se -- presenten ante el mismo los documentos en que consten los actos, convenios o contratos -- a que se refiere el artículo segundo. Transcurrido este término sin que se hubiere dictado resolución, el acto, convenio o contrato de que se trate, deberá de inscribirse en el Regis-- tro Nacional de Transferencia de Tecnología."

Otro ejemplo en donde la ley presume que, cuando una autoridad no emite -- una respuesta al gobernado, es que accede a lo solicitado, es decir que, estamos ante la -- presencia de efectos positivos al silencio de autoridad, lo tenemos en el artículo 163 de -- la Ley de Instituciones Nacionales de Crédito; la cual previene que las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, deben sujetarse a la aprobación de la Secreta-- ría de Hacienda y Crédito Público; de manera que, tales resoluciones serán consideradas -- firmes, si la centralizada no ejercita el veto suspensivo, o las desaprueba dentro del --- término de diez días a partir de su notificación.

De igual manera, en la Ley Federal de Trabajo, se localiza otro ejemplo del

(98) Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 8 de enero de 1982.

silencio de autoridad positivo; particularmente, el artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo, dispone el registro de un Sindicato cuando:

"Art. 366.- El registro podrá negarse únicamente:

- I. Si el Sindicato no se propone la finalidad prevista en el artículo 356;
- II. Si no se constituyó con el número de miembros fijado en el artículo 364; y
- III. Si no se exhiben los documentos a que se refiere el artículo anterior.

Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo.

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

En este último ejemplo, podemos observar cómo concurren los tres elementos de validez del silencio administrativo positivo, y para el caso que nos ocupa debemos verlo a contrario sensu; así tenemos que: se ha formulado una petición (solicitud de registro de sindicato); la autoridad (laboral) no contesta en el plazo que le determina la ley; y el particular hace la denuncia por escrito, con el propósito de tener los efectos legales subsecuentes para ejercitar otra acción.

2.5.3. Ejemplos de los efectos que produce el silencio administrativo positivo.

Pero veamos ahora algunos de los efectos que trae consigo esta resolución ficticia, silencio positivo que, por ser excepcional, requiere de criterios restrictivos o de --

una severa y estricta interpretación, como así lo ha considerado una jurisprudencia española respecto de esta figura. (99)

Un claro ejemplo de los efectos contrarios que podría traer la positiva ficta, se podría dar en materia fiscal, cuando un particular acudiese ante la autoridad correspondiente a solicitar una exención de diverso impuesto. Esta solicitud o petición, al no ser examinada, y tener que ser aceptada por imposición de alguna norma, traería consigo un detrimento para la Hacienda Pública, dado el caso de que el peticionario no tuviera el derecho de alcanzar esa exención.

Y no sólo el perjuicio sería para el Estado, con la imposición de esta figura jurídica, sino también sería para la comunidad, toda vez que de este mismo ejemplo, podemos afirmar que, si el ente público no se allega los recursos materiales suficientes (en este caso los impuestos), para cumplir debidamente con los cometidos del Poder Público (100) que tiene para con sus gobernados, el perjuicio directo lo recibirán éstos, además de que con ello, se desprendería un caos administrativo, con repercusiones políticas muy serias, tales como el descontrol del poder de autoridad.

(99) Sentencias de 31 de octubre de 1963, 7 de noviembre de 1972, 30 de marzo de 1976 y 11 de febrero de 1977. Visibles en los Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, op. cit., pág. 576.

(100) Cfr. CORTIÑAS-PELAEZ, precitado supra, nota 66.

C A P I T U L O I I I

3. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CASO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO, COMO UNA ACCION DE-
LOS PARTICULARES.

S U M A R I O

- 3.1. Análisis de la jurisprudencia y de las tesis sobresalientes de la Suprema Corte, sobre el derecho de petición y el silencio administrativo.
 - 3.1.1. Crítica a la posición doctrinal de que no existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo.
 - 3.1.2. Tesis sobre la que fundamos la crítica a la posición doctrinal de que no existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo.
 - 3.1.3. Tesis sobre la que basamos nuestra opinión de que sí existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo.
 - 3.1.4. Reiteración de nuestro criterio sobre la relación que existe entre las dos figuras jurídicas en estudio.

3.1. ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA Y DE LAS TESIS SOBRESALIENTES DE LA SUPREMA CORTE, SOBRE EL DERECHO DE PETICION Y EL -- SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Dentro de este capítulo estudiaremos una de las acciones que tienen los particulares para impugnar el silencio de la autoridad, y que es precisamente la interposición del juicio de amparo. Para ello, es necesario que conozcamos cuál es el criterio de la autoridad que resolverá sobre tal impugnación; es decir, necesitamos saber cuál es la opinión u opiniones que sustenta el Tribunal Supremo; respecto de los diferentes casos o circunstancias que se dan dentro de las peticiones de los particulares y la conducta de la autoridad administrativa.

Así pues, en seguida procederemos a enunciar el texto de la jurisprudencia o tesis sobresalientes, para seguidamente emitir la opinión que tenemos sobre el mismo, con el único propósito de tratar de aclarar aún más este tema de estudio.

3.1.1. Crítica a la posición doctrinal de que no existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo.

Para esta crítica, principiaremos por analizar las dos tesis jurisprudenciales, en las que se apoya Miguel Acosta Romero, en su libro de Teoría General del Derecho Administrativo (100a) para sostener el criterio de que el silencio administrativo es dife--

(100a) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, UNAM, México, 1975, 2a. Ed., págs. 149-150.

rente del derecho de petición. Para dicho autor, como anteriormente lo habíamos expresado, el artículo 8o. constitucional obliga a la autoridad a dar contestación en "breve término" al peticionario; y es por ello que, apoyándose en las tesis de jurisprudencia números 187 y 188 de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirma que no hay relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo.

Los textos de las tesis de jurisprudencia arriba mencionadas, son las siguientes:

Tesis No. 187. "PETICION DERECHO DE. Las garantías del artículo 8o. - constitucional, tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido."

Tomo VII (101)	Cervantes Zamora Enedina	Págs.	540
	Salas Mariano	"	819
	Alva José	"	1059
	Zepeda Francisco J.	"	1535
	Cia. Ganadera e Industriales Grunidora, S.A.	"	1535

Tesis No. 188. "PETICION DERECHO DE. TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO. Atento lo dispuesto por el artículo 8o. de la Constitución, - que ordena que a toda petición debe recaer un acuerdo respectivo, es indudable que si - pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional."

(101) Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1955. Tesis No. 1823, citada por PRIETO GONZALEZ, Esperanza, Tesis de Derecho, Naturaleza Jurídica del Derecho de Petición y de la Negativa Ficta en Materia Administrativa, - - Universidad Iberoamericana, Escuela de Derecho, México, 1974, pág. 106.

Tomo XLIX (102)	González Daniel	Págs.	40
	L. Vico López Manuel	"	716
	Dolores María	"	729
	La Impulsora, Cía de - Bienes y Muebles, S.A.	"	1173
	Blanes López Antonio	"	2009

De acuerdo con el enunciado de la primera tesis de jurisprudencia transcrita, podemos decir que, aunque el artículo 8o. constitucional, aparentemente es formalista, toda vez que no obliga desde el momento que no impone sanción alguna; dicho precepto constitucional, al ser parte de una ley general, no necesariamente debe establecer una sanción directa en su contenido, ya que ello corresponde a los enunciados de las leyes especiales o secundarias. Por esto, tal norma constitucional, en efecto, tiene como propósito el asegurarle una contestación al particular, por parte de la autoridad peticionada pero una cosa es, que tal enunciado no disponga que dicha autoridad, no tiene obligación de contestar las peticiones en determinado sentido, y otra muy diferente lo es, que si no contesta, no tenga por qué no sufrir una consecuencia de carácter legal; como la ya analizada negativa ficta.

A nuestro parecer, tampoco el enunciado de la segunda tesis transcrita, pue

(102) Jurisprudencia definida por la Suprema Corte, en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1955, Tesis 1173, citada por PRIETO - - - GONZALEZ, Esperanza, Naturaleza Jurídica del Derecho de Petición y de la Negativa Ficta en Materia Administrativa, op. cit., pág. 108.

de formar convicción en nuestro ánimo, de que no son diferentes el derecho de petición y la negativa ficta; toda vez que, dicho criterio de la Corte, lo único que dispone es - respecto a qué término se debe entender, cuando se le presenta un recurso a la autoridad y ésta no lo contesta, a pesar de que el precepto legal de referencia, la obliga a acordar en "breve término" una promoción. De manera que volvemos a reiterar, si la petición no acuerda un recurso, en efecto está violando una garantía individual que en este caso se encuentra consagrada en el artículo 8o. constitucional; pero además de ello, es inconcuso, que tal transgresión a la ley, debe producir un efecto, y éste a nuestro juicio debe ser el silencio administrativo negativo y en su caso el positivo.

3.1.2. Tesis sobre la que fundamos la crítica a la posición doctrinal de que no existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo.

Ahora bien, reiterando nuestro criterio de que, si bien es cierto que la autoridad no está obligada a contestar una petición en determinado sentido; también es verdad, que ésta debe acordar necesariamente cualquier petición que le presente el particular. Entonces, si no contesta un recurso administrativo, deberemos entender en la mayoría de los casos, que fictamente se niega a proveerlo de conformidad; y si lo llega a acordar, pero tal proveído no es acorde con la ley, entonces incurre en otra violación de garantías diferentes a la del derecho de petición, como así se desprende de la tesis -

sobresaliente siguiente: (103)

"DERECHO DE PETICION. La garantía que consigna el artículo 8o. constitucional solamente se refiere a que la autoridad debe de dar contestación por escrito y en breve término al peticionario, congruentemente con lo pedido; pero no a dar una contestación que invariablemente deba satisfacer a dicho peticionario, sino la que corresponda conforme a la ley que se invoque en la petición, puesto que, en caso de no acatarse la ley, ello será violatorio del principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, y en caso de que el peticionario estime que se viola ese principio, entonces lo que ha de reclamar ha de ser dicha garantía, pero no la consagrada por el citado artículo 8o."

Amparos en revisión 6500/61; Manuel Piñera Morales. 8046/61.- Esteban Mondragón Ugalde. 332/62.- Leonor Bonilla Olvera, Informe 1962, Segunda Sala, págs. 58-59.

3.1.3. Tesis sobre la que basamos nuestra opinión de que sí existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo.

Cuando el particular ve desatendida su petición, puede considerar presuntamente que ésta le ha sido negada; es más, a nosotros nos parece adecuado el término de cuatro meses que sostiene la Suprema Corte para considerar que una petición se encuentra desestimada y, por ende, para que pueda ocurrir el particular en la vía de amparo a reclamar la violación al artículo 8o. constitucional; o bien en todo caso, para que demande ante la autoridad fiscal una vez que haya transcurrido el plazo que la ley res--

(103) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David, - - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Legislación Jurisprudencia-Doctrina), Editorial Porrúa, S.A., 1a. ed., México, 1984, págs. 51 y 52.

pectiva fija, la nulidad de la resolución negativa que se configura, tal y como lo dispone la tesis siguiente: (104)

"PETICION, DERECHO DE, Y NEGATIVA FICTA. OPCION PARA LOS PARTICULARES. El particular que no obtiene una contestación congruente a una instancia ante las autoridades fiscales, tiene opción de reclamar en la vía de amparo la violación al artículo 8o. constitucional o transcurrido el término que señala actualmente el artículo 92 del Código Fiscal, demandar de la autoridad fiscal la nulidad de la resolución negativa que se configura, para que el Tribunal Fiscal de la Federación resuelva sobre su petición, dando oportunidad a aquella autoridad de sostener la validez de la negativa que se ha configurado."

Amparo en revisión 617/73.- Banco de Londres y México, S.A., Séptima - Epoca, Volumen 59, Sexta Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pág. 20.

3.1.4. Reiteración de nuestro criterio sobre la relación que existe entre las dos figuras jurídicas en estudio.

Con la transcripción anterior volvemos a insistir que es inconcuso, que la negativa ficta o silencio administrativo negativo, se configura por no acordar la autoridad una petición que como garantía se encuentra consagrada en el artículo 8o. constitucional; por lo tanto, si existe tal configuración es insostenible que, no haya relación alguna, o que sean diferentes el derecho de petición y el silencio administrativo; de tal manera que, creemos que con los anteriores textos de jurisprudencia y de las ejecutorias, -

(104) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David, - - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Legislación Jurisprudencia-Doctrina), op. cit., pág. 60.

queda demostrada la existencia de la relación que existe entre estas figuras jurídicas. -
Por lo que, a continuación, proseguiremos con el análisis del criterio que sostiene el --
Supremo Tribunal sobre dichas figuras; y muy especialmente ahora, con la forma y ele--
mentos de impugnación por violación a la citada garantía constitucional.

Ya se mencionó en la última tesis transcrita, que el particular tiene derecho
de reclamar en la vía de amparo, la violación al artículo 8o. constitucional, si la auto-
ridad petitionada nada dice sobre la pretensión que éste le presentó. En principio, ob-
servaremos y analizaremos los elementos que concurren para que pueda proceder la im--
pugnación a la violación de la garantía individual que estudiamos.

S U M A R I O

- 3.2. Análisis de la jurisprudencia y tesis sobresalientes, sobre los requisitos de fondo que se deben de dar para que proceda el juicio de amparo.
 - 3.2.1. La lesión del interés jurídico del peticionario como primer requisito de validez, y su diferencia con el interés que demuestre el recurrente.
 - 3.2.2. La omisión de dictar acuerdo sobre una petición, como segundo elemento de validez para la procedencia del amparo.
 - 3.2.3. La omisión de la notificación del acuerdo que recaiga a una petición, también es un elemento de validez para el juicio de amparo.
 - 3.2.4. La falta de congruencia de un acuerdo que se dicte sobre una petición, es suficiente para que proceda el juicio de amparo.

3.2. ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, SOBRE LOS REQUISITOS DE FONDO QUE SE DEBEN DE DAR PARA QUE PROCEDA EL JUICIO DE AMPARO.

Una de las defensas con que cuenta el particular, para combatir la violación de la garantía de petición ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el juicio de amparo; este recurso como ya lo hemos analizado, puede ser utilizado después de que transcurran cuatro meses, y tiene como finalidad, el que la administración conteste al peticionario la pretensión que éste le ha formulado; es decir, que la autoridad superior, obligará a la peticionada o recurrida a respetar dicha garantía individual.

Para que pueda proceder este juicio de referencia, es necesario que se den ciertas circunstancias que conocemos como requisitos de fondo, las cuales analizaremos en seguida.

3.2.1. La lesión del interés jurídico del peticionario como primer requisito de validez, y su diferencia con el interés que demuestra el recurrente.

El primer elemento de validez para interponer el amparo, es que se lesione el interés jurídico que tiene el promovente, como así lo hace notar la siguiente jurisprudencia definida de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación: ⁽¹⁰⁵⁾

(105) Tesis No. 769, citada por PRIETO GONZALEZ, Esperanza, op. cit., pág. 105.

"PETICION, INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. POR VIOLACIONES - AL DERECHO DE. Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocursoante, en virtud de que atento a lo dispuesto por el artículo 80. constitucional, las autoridades tienen obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario."

Tomó CXIII.	Meza Martínez Salvador y coags.	Pág.	640
	Marquet Santillán Miguel y coags.	"	1363
	Bonilla Rebetón Rodolfo	"	1363
	Sánchez Asorno Santiago y coags.	"	1363
Tomó CXIV.	Chavarría González Concepción y coags.	"	45

Jurisprudencia definida por la Suprema Corte en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1955.

Cabe hacer notar que lo relevante es la lesión del interés jurídico del promovente, y no que el particular demuestre que tiene ese interés, para que proceda el amparo, como así se observa en la siguiente tesis sobresaliente (106), además de que menciona los elementos de forma como son, que la petición se haga por escrito y de manera respetuosa; requisitos que desde luego analizaremos en su oportunidad:

"PETICION, DERECHO DE. Es inexacto el argumento de que el derecho de petición que consagra el artículo 80. constitucional esté supeditado a que el peticionario compruebe el interés jurídico que le asiste en relación con el objeto de su petición, ya que la garantía, que entraña el mencionado precepto sólo está condicionada a que se ejercite por escrito y de manera pacífica y respetuosa.

(106) Visible en la Constitución Política de los E.U.M., op. cit., pág. 63.

Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen LXXVII, pág. 25, A.R. 6176/63. - José Guadalupe Aronte Blancas, 5 votos. "

3.2.2. La omisión de dictar acuerdo sobre una petición, como segundo elemento de validez para la procedencia del amparo.

Otro de los elementos de fondo para que se conceda el amparo, es la falta de acuerdo a las peticiones de los particulares, según lo disponen las tesis siguientes; visibles en la tesis profesional de Prieto González ⁽¹⁰⁷⁾:

TESIS NUM. -768. PETICION, DERECHO DE. La garantía que otorga el artículo 8o. constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito que debe hacerse saber en breve término al peticionario."

Tomo CXIV	Murillo Gil Oscar y coags.	Pág.	136
	Penagos de Coss Carlos y coags.	"	498
	Ramírez Vda. de Castañeda	"	965
	María de Jesús		
Tomo CXV	Bravo Sandoval Jorge y coags.	"	116
	Arpch Islas Ignacio	"	883

Jurisprudencia definida por la Suprema Corte en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1955.

(107) Op. cit., págs. 107 y 108.

"TESIS No. 1830. PETICION, DERECHO DE. Artículo 8o. constitucional. - La falta de acuerdo a la solicitud de los quejosos, sea cual fuere el trámite que a la misma se le dé, obliga a conceder el amparo por violación a la garantía consagrada en dicho precepto, y por ello debe revocarse la sentencia recurrida."

Amparo en revisión 4274/61. Alfredo A. Carrasco y coags., resuelto el 27 de octubre de 1961, por unanimidad de 4 votos. Ausente el Sr. Ministro Matos Escobedo, Ponente el Sr. Ministro Mendoza González, Srio. Lic. Luis de la Hoz Chabert, 2a. Sala Boletín 1961, pág. 670.

3.2.3. La omisión de la notificación del acuerdo que recaiga a una petición, también es un elemento de validez para el juicio de amparo.

Existe otro elemento de validez para la procedencia del juicio de amparo, - por violación al precepto constitucional que consagra el derecho de petición, y es la - falta de notificación en que incurra la autoridad peticionada hacia el peticionario; ya - sea sobre acuerdos de trámite o resolución, respecto de la solicitud que se le presentó. - Sobre este particular, las siguientes tesis sobresalientes y de jurisprudencia definida nos hablan de ello:

"PETICION, DERECHO DE. El Artículo 8o. Constitucional se refiere no sólo al derecho que los particulares tienen para que se les haga conocer la resolución definitiva que pone fin a su petición, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley requiera la substanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los interesados, todos y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones." (108)

Tesis jurisprudencial No. 464. Apéndice 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 753.

Revisión 3517/57.- Francisco Jiménez González, 5 votos, Volumen III, - Tercera Parte, pág. 147.

(108) Visible en la Constitución Política de los E.U.M., op. cit., pág. 60.

- Revisión 2179/57 Mariano Marina Miguel, 5 votos, Volumen IV, Tercera Parte, pág. 224.
- Revisión 2559/57 Luis Zamora Cortés, 5 votos, Volumen IV, Tercera Parte, pág. 224.
- Revisión 3999/57 Guillermo Vázquez Negro, 5 votos, Volumen IV, Tercera Parte, pág. 224.
- Revisión 4241/57 Raúl Nuñez Quintero, 5 votos, Volumen IV, Tercera Parte, pág. 224.

"PETICION, DERECHO DE. Las autoridades violan el Artículo 8o. Constitucional, cuando turnan la petición a otra oficina y omiten comunicar el trámite al interesado. (109)

Sexta Epoca, Tercera Parte, pág. 87 A.R. 2436/57. Fernando G. Coronado Flores, agosto 30 de 1957, 5 votos, Ponente Mtro. Octavio Mendoza González, 2a. Sala, Volumen II."

"PETICION, DERECHO DE. En los términos del Artículo 8o. Constitucional, toda autoridad, aún la que se estima incompetente, debe pronunciar el acuerdo relativo a las solicitudes que ante ellas se presenten, y hacerlo conocer al solicitante. (110)

Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen XII, pág. 58. A.R. 3549/57.- Raúl Gaviño Revilla, Unanimidad de 4 votos."

"PETICION, DERECHO DE. Es evidente que el hecho de contestar por escrito una solicitud, no significa forzosamente que el solicitante haya recibido la contestación; y como el Artículo 8o. constitucional ordena no sólo que toda petición que lle-

(109) Idem, pág. 60.

(110) Idem, pág. 62.

ne los requisitos a que se refiere este precepto sea acordada, sino que el acuerdo se ha -- ga saber en breve término al petionario, la autoridad recurrente debió demostrar el cum plimiento de esto último. (111)

Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen XII, pág. 59.- A.R. 1269/58.- - -- Emilio Llargues Bompard, Unanimidad de 4 votos."

"PETICION, DERECHO DE. El Artículo 8o. constitucional no previene que la contestación de la solicitud presentada por el petionario, se conteste en el sentido -- de negar u otorgar lo pedido, sino que dicho precepto es en el sentido de acordar lo soli citado por el petionario, y que ese acuerdo se dé a conocer a las partes. (112)

Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen XII, pág. 60.- A.R. 1171/58.- -- Ceferina Ortega Alvarado, Unanimidad de 4 votos."

"PETICION, DERECHO DE. A LA AUTORIDAD RESPONSABLE CORRES -- PONDE PROBAR QUE DICHO LA RESOLUCION A LO SOLICITADO Y LA -- DIO A CONOCER AL PETICIONARIO. La sola negativa de los actos recla -- mados por la autoridad responsable tratándose de la violación al Artículo 8o. constitucio nal, fundada en que dió respuesta a la solicitud formulada por el quejoso, no es bastante para tenerla por cierta, en virtud de que dada la naturaleza propia de los actos reclama -- dos, habiendo reconocido que se le formuló una solicitud por escrito, corresponde a la -- propia autoridad demostrar el hecho positivo de que sí hubo la contestación respectiva y -- de que se hizo del conocimiento del petionario, sin que sea admisible arrojar sobre éste la carga de un hecho negativo, como lo es el que no hubo tal contestación. (113)

Tesis jurisprudencial 468. Apéndice 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sa -- la, pág. 765."

(111) Idem, págs. 62 y 63.

(112) Idem, pág. 63.

(113) Idem, pág. 68.

"DERECHO DE PETICION. Toda autoridad está obligada a dictar el acuerdo que en derecho corresponda, y ha de hacerlo saber a los quejosos, como lo previene el - Artículo 8o. Constitucional, sin que importe que la petición esté mal formulada, y se satisfagan o no los requisitos reglamentarios. (114)

Amparo en Revisión 618/69.- Alfredo A. Carrasco y coags. Séptima Epoca, Volumen VIII, Sexta Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pág. 27. "

"PETICION, DERECHO DE. PRUEBA DE LA CONTESTACION. En el Juicio de Amparo en que la materia consiste en la emisión de un acto legal por parte de la autoridad demandada, que lo niega en su informe justificado, corresponde a ésta la prueba de que le dió cumplimiento. En caso de que se reclame que no se ha atendido una petición, fácilmente la autoridad podrá probar que acordó la instancia del quejoso con la resolución que haya dictado a ella y que la dió a conocer al interesado, en términos del Artículo 8o. Constitucional. (115)

Amparo en Revisión 5479/67.- Erasmo Hernández Sánchez, Sexta Epoca, -- Volumen CCXV, Tercera Parte, Segunda Sala, págs. 30-31."

"PETICION, DERECHO DE. El pretexto de los trámites por seguir para dar - contestación a la solicitud formulada, no es suficiente para excusar la conducta de la responsable, la que debe hacer saber eso al ocursoante para no incurrir en la violación constitucional. (116)

Amparo en Revisión 7972/63.- Valentín Buján Fernández. Febrero 13 de -- 1964, Unanimidad de 4 votos, Ponente Mtro. Pedro Guerrero Martínez, Segunda Sala, -- Sexta Epoca, Volumen LXXX, Tercera Parte, pág. 32."

(114) Idem, pág. 52

(115) Idem, pág. 57

(116) Idem, pág. 112 Tesis No. 1179, citada por PRIETO GONZALEZ, op. cit. pág. 112.

"PETICION, DERECHO DE. Es correcta la sentencia que conceda el amparo, si no existe prueba de que la autoridad dió a conocer los acuerdos dictados a la petición, presupuesto indispensable para que se considere satisfecho el Artículo 8o. Constitucional. (117)

Amparo en Revisión 799/64.- Guadalupe Guillén Pérez. Julio 3 de 1964, - 5 votos, Ponente Mtro. Octavio Mendoza González, 2a. Sala.- Sexta Época, Volumen LXXXV, Tercera Parte, pág. 32."

"PETICION, DERECHO DE. Se viola el derecho de petición, si se demuestra en autos que los acuerdos dictados en relación con las instancias de los peticionarios no se les hubieran dado a conocer en ningún tiempo, menos en el breve término que establece el Artículo 8o. de la Constitución General de la República. (118)

Amparo en Revisión 4180/64.- Comité Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población Adolfo Ruiz Cortines, Municipio de Alvaro Obregón, Mich. Septiembre 4 de 1964, 5 votos, Ponente Mtro. Jorge Iñárritu, 2a. Sala.- Sexta Época, Volumen --- LXXXVII, Tercera Parte, pág. 31."

"PETICION, DERECHO DE. Si en el informe justificado la autoridad responsable expresa que no ha contestado el escrito del quejoso, porque éste no ha satisfecho los requisitos reglamentarios correspondientes, esto significa que ya la responsable estuvo en aptitud de dictar el acuerdo que procediera y de hacer éste del conocimiento del peticionario, y como no lo hizo es evidente la violación, en perjuicio del quejoso, del Artículo 8o. constitucional. (119)

Amparo en Revisión 5276/64.- Alfonso Escandón Angeles. Octubre 5 de -- 1964, Unanimidad de 4 votos, Ponente Mtro. Octavio Mendoza González, 2a. Sala, - Sexta Época, Volumen LXXXVIII, Tercera Parte, pág. 67.

(117) Idem, pág. 114, tesis No. 1182

(118) Idem, pág. 116, tesis No. 1186.

(119) Idem, pág. 116, tesis No. 1187.

"PETICION, DERECHO DE, EN CASO DE REQUISITOS REGLAMENTARIOS. Aunque es cierto que el derecho de petición no releva a los particulares del cumplimiento de las exigencias que la legislación establezca en cada caso, también es verdad que, el solicitante satisfaga o no los requisitos reglamentarios, en todo caso debe la autoridad dictar acuerdo, dentro de breve plazo, respecto de la petición, y comunicarlo también dentro de breve término, al solicitante. En el supuesto de que el quejoso no haya cumplido las condiciones correspondientes, no obstante que las mismas se le hayan exigido por la autoridad, esto será motivo para pronunciar una resolución de negatoria, pero no abstenerse de emitir acuerdo acerca de la sòlicitud. (120)

Amparo en Revisión 1841/60.- Celia Terrazas Quintana, 5 votos, Volumen XXXVI, pág. 59.

Amparo en Revisión 754/61.- Guadalupe Díaz de Calvillo, 5 votos, Volumen XLVII, pág. 55.

Amparo en Revisión 486/61.- Francisco González Moro, 5 votos, Volumen LIII, pág. 99.

Amparo en Revisión 5885/61.- Manuel Mejía Carrasco, 5 votos, Volumen LIII, pág. 93.

Amparo en Revisión 8635/61.- Rogelio Ramos Arellano, Unanimidad de 4 votos, Volumen LVII, pág. 117.

Jurisprudencia 192 (Sexta Epoca) página 236, Sección Primera, Segunda Sala, Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965."

"PETICION, DERECHO DE, NOTIFICACION DE LAS CONTESTACIONES.

Es evidente que el hecho de haber acompañado la responsable con su informe justificado copia al carbón de un oficio en el que aparece el texto de la contestación que afirmó -- dió a la solicitud del quejoso, no acredita por sí mismo que éste la hubiera recibido. -- Además carece de relevancia el argumento que se aduce respecto a que el demandante pudo enterarse del contenido de dicho oficio por obrar en autos, ya que no es el medio idóneo para dar cabal acatamiento a lo que previene el Artículo 8o. Constitucional. (121)

Amparo en Revisión 3629/64.- Manuel Torres García, Octubre 7 de 1964, - Unanimidad de 4 votos, Ponente Mtro. Pedro Guerrero Martínez. 2a. Sala, Sexta Epoca, Volumen LXXXVIII, Tercera Parte, pág. 68."

(120) Idem, págs. 118 y 119, tesis No. 1189.

(121) Idem, págs. 120 y 121, tesis No. 1191.

"PETICION, DERECHO DE. OBLIGACION DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HACER LLEGAR AL INTERESADO EL ACUERDO ESCRITO QUE HAYA DICTADO. Siendo el acto reclamado violatorio de la garantía individual consignada en el Artículo 8o. Constitucional, si de las constancias procesales se corrobora que, si bien es cierto que la autoridad responsable formuló contestación al escrito del quejoso, también lo es que no existe prueba alguna que acredite que fue dicho oficio recibido por el interesado, para dejar satisfecha la garantía de petición consignada en aquel precepto legal, es necesario que la autoridad a quien se dirige la petición no solamente haga recaer acuerdo escrito, sino que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. (122)

Amparo en Revisión 5423/64.- Marcial Moreno Sánchez. Noviembre 25 -- de 1964, 5 votos, Ponente Mtro. Felipe Tena Ramírez, 2a. Sala, Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen LXXXIX, pág. 25."

Como hemos podido observar, de las tesis transcritas anteriormente, además de ser un requisito sine qua non para la validez del acto, la falta de notificación del acuerdo dictado por la autoridad, tiene como efecto legal, el que se le otorgue el amparo al quejoso, a pesar de que la responsable del acto reclamado, en determinado momento le haya negado la pretensión que intentó el particular ante ella.

3.2.4. La falta de congruencia de un acuerdo que se dicte sobre una petición, es suficiente para que proceda el juicio de amparo.

Pero pasemos ahora, al análisis del último requisito de fondo --según nuestro criterio-- para posteriormente enfocar el presente estudio, a los requisitos de forma que --

(122) Idem, pág. 121, tesis No. 1192.

debe cumplir el peticionario, para que su impugnación pueda ser tramitada. Tenemos que, el elemento de obligación a cargo de la autoridad, por disposición del artículo 8o. constitucional, es que la contestación sea congruente con la petición solicitada, debido a que es ilógico suponer que exista respuesta, cuando no hay relación alguna entre la pretensión y lo que se contesta; y a este respecto, esta omisión del requisito de autoridad, sí puede considerarse como una transgresión al artículo citado, de acuerdo con los siguientes antecedentes establecidos en tesis de jurisprudencia y ejecutorias, que a continuación se mencionan:

"PETICION, LA CONTESTACION DE LAS AUTORIDADES DEBE SER CONGRUENTE CON LA. Si la clausura de un establecimiento fue ordenada siete días antes de la fecha de presentación de solicitud de licencia y la misma se fundó en lo asentado en actas de visita sanitaria levantadas con anterioridad; y si el quejoso, posteriormente, tomó en arrendamiento el establecimiento e hizo inversiones para que funcionase adecuadamente; así como que, en razón de esto, fue por lo que se presentó su solicitud, resulta notoriamente incongruente y, por lo mismo, infundada, la contestación que al respecto le dió la propia autoridad que fundando su negativa en que -como se ha dicho- la negociación ya estaba clausurada por haberse encontrado trabajando clandestinamente y contraviniendo por este hecho prohibiciones específicas en el acta de inspección sanitaria, la propia contestación no se refirió a los términos mismos de la solicitud del interesado, -- violando con ello el principio de congruencia que al respecto consagra el artículo 8o. -- constitucional, que no solamente consiste en que a toda petición del particular debe recaer un acuerdo por escrito dado en breve término por la autoridad, sino también en que la contestación sea congruente con lo pedido; principio que bien puede invocarse en el caso, no obstante que el agraviado no lo haya hecho valer en su demanda, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 79, Párrafo Primero, de la Ley de Amparo, ya que la relación de los hechos y los conceptos de violación de la propia demanda permiten enmendar el error en la cita de la garantía constitucional violada.⁽¹²³⁾

(123) Idem, pág. 123, tesis No. 1195.

Amparo en Revisión 4859/63.- Jesús Orduño Encinas, Febrero 17 de 1964.- Unanimidad de 4 votos, Ponente Mtro. José Rivera. P.C. 2a. Sala, Sexta Epoca, Volumen LXXX, Tercera Parte, pág. 33."

"PETICION, DERECHO DE. Aunque la garantía constitucional de petición sea tal que no libre a los particulares de las exigencias de la legislación secundaria en cada caso, la verdad es que ocurre también que a pesar de ello las autoridades conforme al artículo 8o. constitucional estén siempre obligadas a respetar el derecho de petición cuando el mismo se ejercite por escrito, de modo pacífico y respetuoso, y que por obra de esa garantía a toda petición del particular debe recaer acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido el escrito de solicitud, acuerdo que deberá ser congruente con lo pedido y debiendo la respectiva autoridad hacer conocer ese acuerdo en breve término al peticionario. Con la circunstancia de que por si demora suya, la responsable se viere obligada a dictar su acuerdo respectivo con mayor premura, ello no es obstáculo para que se cumpla con la respectiva garantía.(124)

Amparo en Revisión 832/64.- Elías Rangel Ramírez, Junio 22 de 1964, 5 votos, Ponente Mtro. José Rivera Pérez Campos, 2a. Sala, Sexta Epoca, Volumen LXXXIV, Tercera Parte, pág. 49."

Cuando a un escrito de petición, le recaiga un proveído incongruente con la pretensión planteada, se estará lesionando el interés jurídico del promovente; entonces tenemos que, una circunstancia de tal naturaleza, trae consigo la violación a la garantía constitucional. Por lo tanto, como ya lo habíamos visto en otro diverso requisito de fondo que debe cumplir la autoridad peticionada, no solamente se lesiona el derecho de petición con la simple omisión de contestar una solicitud; sino también se viola dicha garantía, cuando la contestación de la autoridad no sea congruente con lo pedido,

(124) Idem, pág. 113, tesis No. 1181.

pues la incongruencia de ésta, y el silencio de aquélla, producen idénticos efectos, o sea, será el resultado de que el peticionario se encuentre en estado de duda si se acepta o no su solicitud, pues en el primer caso nada se le dice respecto de lo que desea saber; y en el segundo ejemplo, aunque obtiene una respuesta, ésta simple y sencillamente no se ocupa del caso que le concierne al particular, sino que por el contrario, tal acuerdo versa sobre otro tema distinto al problema que debe resolver. A este respecto, citaremos de nuevo el ejemplo que nos da la siguiente jurisprudencia, además de otras tesis que también a continuación se transcriben:

"PETICION, INTERES JURIDICO EN EL AMPARO, POR VIOLACIONES AL DERECHO DE. Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesiona el interés jurídico del ocurriente, en virtud de que atento a lo ordenado por el artículo 8o. constitucional, las autoridades tienen obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario. (125)

"PETICION, DERECHO DE. A toda petición que se haga, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario, pero se debe entender, como lo indica la lógica más elemental, que el acuerdo recaído debe ser congruente con la petición -- formulada. (126)

Sexta Época, Tercera Parte, Volumen II, pág. 87.- A.R. 28/57, Hojalata y Lámina, S.A., 5 votos.

(125) Supra, pág. 121.

(126) Visible en la Constitución Política de los E.U.M., op. cit., pág. 61.

"PETICION, DERECHO DE. Se viola el artículo 8o. constitucional cuando la autoridad correspondiente, en vez de dar una contestación congruente a lo solicitado, dicta un trámite distinto al que legalmente corresponde a la instancia.⁽¹²⁷⁾

Quinta Epoca. Tomo LI, pág. 2263.- Ortiz Felipe Alonso, Tomo XLIII, - - pág. 1446.- Valdez Velázquez Carlos R., Tomo CXIV, pág. 165,- Saénz Pulido David."

Todos y cada uno de los requisitos de fondo que son obligatorios para la autoridad peticionada, tienen como firme propósito el asegurar la conservación y respeto del ejercicio del derecho de petición por parte de la administradora; en tal virtud, el menos cabo de tal garantía, trae como consecuencia el empleo de un ulterior recurso por parte del agraviado, que en este caso será el juicio de amparo; instancia que obviamente tendremos que analizar en su oportunidad en su aspecto procedimental pero, antes de ello, - es menester observar ahora cuáles son los requisitos de forma que debe presentar el peti-cionario en su escrito correspondiente, y asimismo estudiar si tales elementos son consi-derados como esenciales para que proceda el recurso.

(127) Idem, pág. 65.

S U M A R I O

- 3.3. Análisis de la jurisprudencia y tesis sobresalientes, sobre los requisitos de forma que debe cumplir el particular, en todo escrito de petición que dirija a la administración.
 - 3.3.1. Enunciación de los requisitos de forma para que proceda el amparo contra la violación al derecho de petición.
 - 3.3.2. Tesis que aclaran que los requisitos de forma no son elementos de apoyo para dejar de contestar las peticiones.
 - 3.3.3. Necesidad de cumplir con los requisitos de forma, a fin de evitar el riesgo de que la petición sea denegada por este motivo.

3.3. ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES, SOBRE LOS REQUISITOS DE FORMA QUE DEBE CUMPLIR EL PARTICULAR, EN TODO ESCRITO DE PETICION QUE DIRIJA A LA ADMINISTRACION.

Por elementos o requisitos de forma que debe cumplir el particular en todo escrito de petición a una autoridad, entendemos que son aquellos que comúnmente están determinados por la norma suprema, o bien por una ley secundaria; son desde luego requisitos legales o reglamentarios, que tienen por objeto formalizar conforme a derecho una solicitud que va dirigida a la administración pública, y que aunque el criterio del Tribunal Supremo, es de que tales requisitos no son esenciales en el ejercicio del derecho de petición; si a nuestro entender, son necesarios e importantes para que una pretensión del administrado pueda prosperar, toda vez que sin ellos, lo más seguro será que la respuesta sea negativa por improcedente y por no estar fundamentada. Siguiendo la secuencia del presente capítulo, lo único que haremos a continuación, es transcribir y analizar el contenido de las diferentes tesis de jurisprudencia o ejecutorias sobresalientes, que nos hablan sobre este particular.

"PETICION, DERECHO DE. Aún en la hipótesis de que el peticionario no cumpla con los requisitos legales o reglamentarios, relativos a su solicitud, ello en los términos estrictos del artículo 80. de la Constitución General de la República, no implica que dicha solicitud no deba acordarse o proveerse nunca, sino lo más que puede ocasionar tal omisión es la negativa a la solicitud de que se trata; para en esa forma, darse cumplimiento al citado precepto constitucional, por cuanto él establece que a toda solicitud debe recaer un acuerdo, sea favorable o desfavorable al peticionario. (128)

(128) Citada por PRIETO GONZALEZ, E., op. cit., pág. 112, tesis 1180.

Amparo en Revisión 3906/63. Manuel Cruz López y coags., Junio 4 de -- 1954, 5 votos, Ponente Mtro. Pedro Guerrero Martínez, Segunda Sala, Sexta Epoca, - Volumen LXXXIV, Tercera Parte, pág. 49.

Amparo en Revisión 4863/58.- Abraham Reyes, Boletín de Información Judicial 1959, Año XIV, Número 137, Sala Administrativa, pág. 24." (129)

3.3.1. Enunciación de los requisitos de forma para que proceda el - amparo contra la violación al derecho de petición.

Antes de proseguir con el análisis de los elementos de forma a cargo del pe-
ticionario, es oportuno indicar aunque sea brevemente, cuales son estos requisitos, y --
asimismo indicar que en algunas de las tesis ya transcritas se menciona este asunto; por -
lo que tales condiciones de ley, y lo concerniente a ellas, aparece en la citada tesis -
de jurisprudencia No. 192 de la H. Segunda Sala de la Suprema Corte. ⁽¹³⁰⁾ Los requi-
sitos de forma son:

- a). Que la petición se haga por escrito,
- b). que se dirija en forma pacífica y respetuosa,
- c). que se exprese con claridad la causa de pedir,
- d). que se señalen los hechos y el derecho en que se apoya el peticionario,

y:

- e). que se mencione correctamente cuál es la ley aplicable al asunto que -
se trata.

(129) Citado en la Constitución Política de los E.U.M., op. cit., pág. 51.

(130) Supra, pág. 91.

3.3.2. Tesis que aclaran que los requisitos de forma no son elementos de apoyo para dejar de contestar las peticiones.

Las ejecutorias que se ocupan de estos elementos de forma, son las siguientes:

"PETICION, CAUSA DE LA MISMA, MENCIÓN INCORRECTA DE LA LEY - EN QUE SE FUNDA. Si en la solicitud o petición elevada a una autoridad se expresa con claridad la causa de pedir, señalándose el derecho que deduce el peticionario y los hechos que lo originan, la mención incorrecta de la ley aplicable no es bastante para estimar infundada la petición, si del contexto de la petición y de la situación planteada se puede desprender cuál es el cuerpo legal que funda la petición. Pues no sería lícito, en un estado de derecho en que las autoridades deben oír a los interesados y fundar sus resoluciones en un debido proceso legal que, por formulismo o falta de requisitos un tanto legalistas, se denegaran las peticiones formuladas, sin atender al deseo del Constituyente de que las resoluciones estén debidamente fundadas y de que las autoridades sigan un proceso legal correcto para resolver las cuestiones que le son planteadas conforme a derecho, sin eludir el respeto a la legalidad con un criterio que resultaría muy rigorista, y que más tendería a crear situaciones injustas o ilegales que a dar pleno efecto a las normas legales que rigen la vida del país. (131)

Amparo en revisión 1040/71, (1503/67), - Antonio Olvera Rocha, Séptima - Epoca, Volumen XLVI, Sexta Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, págs. 76-77."

"PETICION, DERECHO DE. El Artículo 8o. Constitucional no subordina la contestación ni aspecto otro alguno de la garantía de petición, a que los solicitantes hayan o no cumplido con determinados requisitos reglamentarios. (132)

Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen XIX, Pág. 63, - A.R. 4916/58, Juan - N. Canales, Unanimidad de 4 votos."

(131) Citado en la Constitución Política de los E.U.M., op. cit., págs. 52 y 53.

(132) Idem, pág. 63.

"PETICION, DERECHO DE (AUTORIDADES FISCALES). El Artículo 162 del Código Fiscal de la Federación dispone 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, ó, a falta de un término estipulado, noventa días; la disposición anterior no sólo establece un derecho, respecto de los particulares de considerar que se les ha negado su petición, pero esto de ninguna manera quiere decir que estén 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 8o. constitucional esto es, que a petición pacífica y respetuosa hecha por escrito, debe 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 cual resulta notoriamente antijurídico, en virtud de que nuestra Constitución Política es la Ley Suprema en el país. (133)

Sexta Epoca, Tercera Parte, Volumen XIII, pág. 65.- A.R. 1455/58 - - Mercedes Enciso Vda. de Camberos, Unanimidad de 4 votos."

3.3.3. Necesidad de cumplir con los requisitos de forma, a fin de evitar el riesgo de que la petición sea denegada por este motivo.

Hasta aquí, hemos observado como criterio general de la autoridad administrativa, es que la omisión de los requisitos de forma, no son un elemento sine qua non para que no se respete el derecho de petición. Opinión que desde luego nos parece acertada, pero también es oportuno hacer mención que estos elementos o condiciones reglamentarias legalizan el escrito de solicitud o petición; de manera que, una vez cumplidos estos requisitos, y de llegar a presentarse el caso de silencio de autoridad

(133) Idem, págs. 63 y 64.

el particular podrá elegir entre acudir al amparo o suponer que ha sido negada su petición, ya que en el caso de no haber cumplido con los requisitos de forma, aunque la administración tenga que respetar el derecho de petición, lo más seguro será que al final - de cuentas, su promoción será denegada por no haber llenado los extremos de ley, como se aprecia en la jurisprudencia siguiente:

"PETICION, DERECHO DE, EN CASO DE REQUISITOS REGLAMENTARIOS. Aunque es cierto que el derecho de petición no releva a los particulares del cumplimiento de las exigencias que la legislación establezca en cada caso, también es verdad que, sea que el solicitante satisfaga o no los requisitos reglamentarios, en todo caso debe la autoridad dictar acuerdo, dentro de breve plazo, respecto a la petición, y comunicarlo también dentro de breve término, al solicitante. En el supuesto de que el quejoso no haya cumplido las condiciones reglamentarias correspondientes, no obstante que las mismas se le hayan exigido por la autoridad, esto será motivo para pronunciar una resolución denegatoria, pero no abstenerse de emitir acuerdo acerca de la solicitud. (134)

Tesis jurisprudencial 469, Apéndice 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sa la, pág. 766."

A mayor abundamiento, diremos sobre este asunto que, de la formalización de una solicitud o petición, dependerá el éxito de la misma, ya que a semejanza con la obligación de la autoridad de que no basta que ésta conteste una promoción, sino que lo haga en forma congruente; así lo mismo al particular, de qué le sirve presentar un curso de petición, si éste por no reunir los requisitos reglamentarios, en forma por demás obvia tendrá que ser desechada, y sólo le quedará al peticionario la pueril satisfacción

(134) Idem, págs. 68 y 69.

de que se le contestó su petición, aunque la misma le fue negada por no estar ajustada - conforme a derecho.

S U M A R I O

- 3.4. Análisis de los efectos de la resolución de amparo por violación al derecho de petición.
 - 3.4.1. Fijación de la competencia de la autoridad que conocerá del amparo en contra de la violación al derecho de petición.
 - 3.4.2. Determinación de la competencia por razón de la materia y territorio, y conclusión del procedimiento que sirve para resolver en juicio de amparo la violación al artículo 8o. constitucional.
 - 3.4.3. Ley especial que regula la competencia de la autoridad que conocerá de la controversia que se dé por violación al derecho de petición.
 - 3.4.4. Efectos del amparo, que se conceda contra la violación a la garantía que consagra el artículo 8o. de la Constitución Federal.

3.4. ANALISIS DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCION DE AMPARO POR VIOLACION AL DERECHO DE PETICION.

Corresponde ahora entrar al estudio de los efectos que produce la resolución que se dicta en el juicio de amparo, cuando ha existido violación a la garantía constitucional de petición.

Como ya lo hemos analizado, el juicio de amparo procede cuando la autoridad peticionada no da cumplimiento a los requisitos de fondo que le impone la norma constitucional de referencia.

3.4.1. Fijación de la competencia de la autoridad que conocerá -- del amparo en contra de la violación al derecho de petición.

En primer término, es menester que nos ocupemos de la competencia del tribunal que conocerá del empleo de este recurso; y a este respecto, como nuestra materia es la administrativa, por disposición del artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en sus fracciones I y II, éstas mencionan que corresponde conocer al Juzgado de Distrito en materia administrativa:

"Art. 42.- Los jueces de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco, conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden." (135)

Y así tenemos que la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, es más explícita en señalar la competencia de la autoridad que se encarga de conocer las impugnaciones que se hagan por violación al derecho de petición; señalando al respecto lo siguiente:

"Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o tratarse de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se manda pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia." (136)

3.4.2. Determinación de la competencia por razón de la materia y territorio, y conclusión del procedimiento que sirve para resolver en juicio de amparo la violación al artículo 8o. constitucional.

Antes de citar a la ley especial de esta materia, consultaremos el artículo -

(135) Cfr. GUERRA AGUILERA, José Carlos, La ley de amparo reformada, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 1984, págs. 114 y 115.

(136) Visible en la Constitución Política de los E.U.M., op. cit., págs. 442 y 447.

103 constitucional a fin de determinar de qué tipo es la controversia que se suscita entre la autoridad responsable del acto reclamado y el quejoso. Pues bien, dicho precepto legal establece:

"Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia - que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de - la autoridad federal." (137)

Sin duda alguna, que el tipo de controversia que se suscita por violación a la garantía constitucional de petición se refiere al tipo de garantías individuales; entonces, la fracción aplicable al caso que nos ocupa será la I.

Tenemos a manera de corolario que el tribunal federal que conocerá del juicio de amparo por violación al artículo 8o. constitucional, es el Juzgado de Distrito en materia administrativa, y se interpondrá precisamente ante el C. Juez con jurisdicción - en donde emana el acto reclamado; que tal acto de autoridad es el silen - cio de ésta ante una petición o solicitud presentada por un particular y que, a este res - pecto, es bueno recordar que la transgresión al precepto que consigna el dere

(137) Idem, pág. 408

cho de petición es una ficción legal, toda vez que la peticionada se abstiene de realizar una conducta que legalmente está obligada a hacer, por lo tanto, tal omisión importa una conducta que se ve reflejada en un acto de autoridad significado en la abstención de acordar lo solicitado; que una vez radicada la demanda de amparo por ese acto de autoridad, su tramitación consistirá en el informe que rinda la responsable, en el ofrecimiento y recepción de pruebas, en los alegatos correspondientes, y acto seguido en el pronunciamiento de la sentencia respectiva.

3.4.3. **Ley especial que regula la competencia de la autoridad que conocerá de la controversia que se dé por violación al derecho de petición.**

En la ley de amparo, de la procedencia del juicio de amparo por actos de esta naturaleza, aunque en forma obscura e irregular, nos habla la fracción II del artículo 114, que dice:

"Art. 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

II. **Contra actos que no provengan de 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 o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere 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." (138)

(138) Cfr. GUERRA AGUILERA, José Carlos, La ley de amparo reformada, op. cit., pág. 47.

Decimos que el artículo de referencia, se ocupa en forma oscura de la procedencia del juicio de amparo en caso de violación al artículo 8o. de la Constitución, - porque el legislador se abstiene de indicar cuáles son los actos que pretende regular; y - asimismo es irregular la indicación de la competencia por materia, del juicio de amparo - en el concepto que nos ocupa, toda vez que haciendo un análisis a los dos párrafos de la fracción en cita, tenemos que el primero hace referencia a que solamente procederá el - amparo, contra los actos que no provengan propiamente de un juicio administrativo, por - que si tomamos en consideración la clase de actos que se desprenden de los tribunales, en - tonces concluiremos que esos actos son los emanados de un procedimiento litigioso, que - en este caso es administrativo; de manera que existe irregularidad en el segundo párrafo en relación con el primero, en virtud de que en ese párrafo segundo, incongruentemente se nos habla del acto que se desprende de un procedimiento "seguido en forma de juicio", y tal cosa sólo es indicativa de que se está haciendo referencia verdaderamente a un pro - cedimiento en donde existe un litigio; por lo que según nuestro criterio, esto es improce - dente, obscuro e irregular.

Pero interpretando de la Ley de Amparo el primer párrafo de la fracción II del artículo 114 antes citado; tenemos que, los actos administrativos que no pro - vienen de los tribunales correspondientes, son los llamados no contenciosos, los que iden - tificamos en el caso de estudio como el de una petición, consulta o solicitud a una auto - ridad administrativa, la que por virtud del artículo 8o. constitucional, tiene la obliga - ción de contestar por medio de un acuerdo que, como ya vimos, debe ser congruente con

lo pedido y notificado al peticionario dentro de un breve término; y la contravención a - todo esto, traerá como consecuencia el empleo del recurso ulterior, el que puede ser el - juicio de garantías.

3.4.4. Efectos del amparo, que se conceda contra la violación a la garantía que consagra el artículo 8o. de la Constitución Federal.

Los requisitos que se exigen para la presentación de la demanda de amparo, - están contenidos en el artículo 116 de la propia Ley de Amparo, y una vez substanciado este juicio, deberá de dictarse la sentencia correspondiente, la cual se basará en la resolución de cuestiones propias relacionadas con las garantías individuales, tal y como nos lo demuestra la siguiente tesis sobresaliente:

"GARANTIAS INDIVIDUALES, BASE DEL AMPARO. El Juicio de Amparo - fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la Constitución, sino para proteger las garantías individuales, pues de su texto se desprende que el juicio de amparo se instituyó para resolver toda controversia que se suscite: - I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales, II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y, - III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. Como indica la fracción I son las garantías individuales las que están protegidas por el juicio de amparo y, aunque en las fracciones II y III, se protege también, mediante el mismo, cualquier acto de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, cuando invadan la esfera de la autoridad federal, aún en tales casos, es propiamente la misma fracción I la que funciona, y no las II y III, supuesto que sólo puede reclamarse en el juicio de amparo, una ley federal que invada o restrinja la soberanía de los Estados o de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular que como quejoso, reclame violación de garantías individuales y un caso concreto de ejecución, con motivo de tales invasiones, o restricciones de soberanías: es decir se necesita que el acto de invasión se traduzca en un perjuicio jurídico -

en contra de un individuo y que quien reclame en juicio de amparo, sea ese individuo - lesionado; por eso es que la sentencia en el amparo, cualquiera que sea la fracción del - mencionado artículo 103 que funcione, será siempre tal, según la fracción I del 107, -- que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en - el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. (139)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Quinta Epoca, Tomo LXX, pág.- 4 718, 22 de marzo de 1940."

De acuerdo con lo mencionado en la parte final de la ejecutoria citada, los efectos en el amparo, según lo dispone la fracción II del artículo 107 constitucional, se rán:

"II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la -- queja, sin hacer declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Es decir, la justicia de la Unión, ampara y protege al quejoso, en contra - del acto que reclama de la autoridad responsable, y a este respecto el artículo 80 de la Ley de Amparo nos indica el objeto de esta sentencia:

"Art. 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir - al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cum plir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

(139) Visible en la Constitución Política, op. cit., págs. 409-410.

Sobre los efectos del amparo, las siguientes tesis de jurisprudencia que se citan, aclaran aún más el precepto anterior:

"Sentencias de Amparo. De acuerdo con los principios fundamentales y reglamentarios que rigen el juicio de amparo, no es permitido a los Jueces de Distrito resolver sólo en parte la controversia, sino que en la audiencia respectiva, deben dictar sentencia en la que resuelvan sobre la cuestión constitucional propuesta, en su integridad. (140)

Jurisprudencia; Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, tesis No. 175, - pág. 301."

"Sentencias de Amparo. El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven. (141)

Jurisprudencia; Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, tesis No. 174, - p. 297."

"Sentencias de Amparo. Sólo puede resolverse sobre la constitucionalidad del acto que se reclama, y nunca sobre cuestiones cuya decisión compete a los tribunales del fuero común. (142)

Jurisprudencia; Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, tesis No. 173, - p. 296."

(140) Idem, pág. 299.

(141) Idem, pág. 299.

(142) Idem, pág. 299.

"Sentencias de Amparo, desobedeciendo a las. Cuando en el juicio de amparo se comprueba que la autoridad responsable se niega a cumplir con la sentencia dictada, por medio de razones ineficaces o de evasivas, es procedente aplicarse la sanción a que se refiere la fracción XI del artículo 107 constitucional, separando a dicha autoridad de su cargo, y consignando los hechos para los efectos correspondientes. (143)

NOTA: La disposición que se cita en esta tesis corresponde a la de la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, reformado por decreto de 30 de diciembre de 1950.

Jurisprudencia: Apéndice 1975, 1a. Parte, Pleno, tesis No. 108, p. 236."

"Sentencias de los Jueces de Distrito. Causan ejecutoria respecto de las partes que no interpusieron contra ellas recurso alguno. (144)

Jurisprudencia: Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, tesis No. 177, - p. 304."

Aplicando los efectos de la sentencia de amparo cuando ésta se ha concedido por haber existido violación al derecho de petición, tenemos que:

a). El Juez amparista resolverá si existe o no violación a las cuestiones de fondo ya analizadas del artículo 8o. constitucional.

b). Al dictar resolución que ampare -si es el caso- el Juez de Distrito ordenará que vuelvan las cosas al estado que guardaban antes de la violación de la garantía

(143) Idem, pág. 300.

(144) Idem, pág. 300.

constitucional de petición; en esencia, ordenará, que siendo un acto negativo el impugnado, la autoridad responsable deberá dictar acuerdo a la promoción del quejoso dentro de breve término, notificándole este proveído por medio idóneo.

c). En caso de desacato a la sentencia que conceda el amparo por parte de la autoridad responsable, el C. Juez de los autos, apercibirá a ésta en los términos de lo que dispone la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución General de la República.

En resumen, la sentencia de amparo, protegerá al quejoso-peticionario del silencio negativo emanado de la autoridad administrativa, y la obligará a contestarle su petición, pudiendo la responsable aceptar o no la pretensión del ocurso.

C A P I T U L O I V

4. LAS ACCIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y DE TERCEROS, POR EXCESOS EN EL EMPLEO DE NEGATIVA Y POSITIVA FICTA.

4. LAS ACCIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y DE TERCEROS, POR EXCESOS EN EL EMPLEO DE NEGATIVA Y POSITIVA FICTA.

Entramos ahora al estudio de las defensas y excepciones que tiene la autoridad administrativa por el indebido empleo de la negativa ficta, y asimismo por excesos en la positiva ficta; aunque también, dentro de esta última figura, incluiremos los recursos que tienen los terceros para impugnar su empleo excesivo, lo que no consideramos improcedente estudiar en este capítulo, ya que la mención de otra clase de recurrentes, sirve para reforzar el propio derecho de la autoridad.

Así pues, a continuación iniciamos el análisis de la defensa de la autoridad en contra de la negativa ficta, para enseguida ocuparnos de los recursos que se oponen en caso de positiva ficta, tanto por parte de la autoridad como de terceros; concluyendo así con los medios de excepción que se dan en las dos figuras jurídicas anteriores, y que propiamente se conocen como las acciones de la autoridad administrativa y otros, por el indebido empleo de los conceptos aquí estudiados.

S U M A R I O

- 4.1. Casos en que el particular se excede en el empleo de la negativa ficta.
 - 4.1.1. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 120 días para interponer juicio de amparo.
 - 4.1.2. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 30 días para interponer la nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
 - 4.1.3. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 120 días para interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

4.1. CASOS EN QUE EL PARTICULAR SE EXCEDE EN EL EMPLEO DE LA NEGATIVA FICTA,

Primer Caso.- Cuando no ha transcurrido el término de 120 días para interponer juicio de amparo, desde que el peticionario o recurrente formula su pretensión o recurso administrativo:

De acuerdo con el criterio unánime sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, la autoridad administrativa, como ya vimos, goza del término general de 120 días para dar contestación a una pretensión del particular, o bien, para resolver una instancia o recurso dentro del procedimiento contencioso administrativo.

Ahora bien, llegado el caso de que el particular decida interponer juicio de garantías, y lo haga antes del término de referencia, ya sea porque ha equivocado el cómputo anterior, o porque actúe de mala fe, entonces la supuesta responsable, de esta violación de garantías, tendrá la oportunidad de defenderse dentro de ese procedimiento, por excepción del término no cumplido, o en caso de que se dicte resolución desfavorable para ella, recurrirla con el medio de defensa que estudiaremos más adelante.

Segundo Caso.- Cuando no ha transcurrido el término de 30 días para interponer la nulidad de la resolución ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el presente caso, nos encontramos que la Ley del Tribunal de lo Contencioso

cioso Administrativo del Distrito Federal ⁽¹⁴⁵⁾ antes de las reformas de fecha 26 de abril - de 1986, contiene dos preceptos legales que regulan la negativa ficta sobre cuestiones ad - ministrativas y fiscales; sobre tal regulación, nos ocuparemos en otro punto, por lo que, - cabe agregar aquí, que al igual que en el asunto anterior, cuando el particular que se -- considere afectado por silencio administrativo negativo, decida específicamente impugnar - tal resolución ficta ante el citado tribunal administrativo pero, al hacerlo, no se ajuste - al término de treinta días que establece el actual artículo 21 reformado; entonces, la su-- puesta autoridad responsable podrá excepcionarse dentro del procedimiento de nulidad por el término no cumplido, y llegado el caso de que la resolución que se dicte dentro de esa - litis le sea adversa, le quedará expedito su derecho para ejercitar la acción que veremos - en el epígrafe siguiente. (infra, 4.1.1.)

Tercer Caso.- Cuando no ha transcurrido el término de 120 días para inter - poner juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Para el caso de cuestiones fiscales federales, cuando el particular recurra la - resolución ficta negativa, en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, - pero exista la anomalía de que el particular no ha respetado el término de 120 días, que - la ley concede a la autoridad fiscal para que conteste, respecto de una pretensión o ins-

(145) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971; adiciona - do y modificado en 1973, 1979 y 1986.

tancia que se le formule; dicha autoridad, supuestamente responsable de un acto negativo, podrá al igual que en los casos anteriores, excepcionarse por el término no cumplido, o bien, llegado el caso de que la resolución le sea adversa, impugnarla con el recurso que analizaré en el epígrafe que sigue. (4.1.1.)

4.1.1. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 120 días para interponer juicio de amparo.

En el primer caso, esto es, cuando en la substanciación del juicio de garantías, interpuesto por violación al artículo 80. constitucional, específicamente porque la su puesta responsable de los actos reclamados, no dió contestación dentro del término de 120 días a una petición de carácter administrativo; entonces, llegado el extremo de que dicha autoridad administrativa, considere que no ha transcurrido el plazo que tiene para resolver, puede solicitar al tribunal amparista, que declare el sobreseimiento por excepción del término no cumplido. Sin embargo, si la juzgardora resuelve desfavorablemente tal controversia en la que aparece omisión al no contestar, entonces la administración puede impugnar esa resolución, interponiendo con fundamento en el artículo 83 fracción II de la Ley de Amparo, recurso de revisión, ante el Tribunal Colegiado de Circuito designado, quien es competente para conocer de este asunto de acuerdo a lo dispuesto por la fracción I del artículo 85 de la ley en consulta.

- 4.1.2. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 30 días para interponer la nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para el segundo caso, y tratándose de cuestiones administrativas dentro de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por controversias que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares; -- existe la necesidad imperiosa de estudiar específicamente qué tipo de asuntos conocen las Salas de dicho Tribunal, para el objeto de analizar el procedimiento contencioso que se substancie ante ellas; sin embargo, por ahora sólo nos ocuparemos especialmente de la de fensa de la autoridad, a la cual se trata de imputar la negativa ficta. Para conocer res-- pecto de este tipo de procedimientos, las Salas son competentes para sobreseer el juicio - de nulidad, si la administración demuestra que no le ha corrido el término a que se refiere la fracción III del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y, dado el caso de resolución contraria, la demandada podrá recurrir-- la ante la Sala Superior de ese tribunal, por el concepto del empleo excesivo del - silencio administrativo negativo, es decir, por no haber respetado el peticionario o recu-- rrente el término de treinta días, que refiere el citado artículo 21 de la ley antes mencio-- nada; así que el plazo, que se le concede a la supuesta responsable de la violación de - esta figura jurídica para recurrir, es de diez días siguientes a la fecha en que sea notifi-- cada la resolución favorable al particular por negativa ficta; por último, la administra-- ción tiene la oportunidad de interponer recurso de revisión administrativa ante los tri--

bunales Colegiados de Circuito, dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución contraria a la autoridad administrativa; esta impugnación la podrá hacer valer, siempre y cuando el asunto sea de importancia y tenga la trascendencia que la ley establece.

4.1.3. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 120 días para interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el tercer caso, con relación a la impugnación de la autoridad fiscal por exceso en el empleo de la negativa ficta, tenemos que para interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por silencio administrativo negativo, se establece el plazo de ciento veinte días, término que desde luego es de creación reciente, toda vez que anteriormente en el Código Fiscal de la Federación, aparecía que las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades fiscales, deberían resolverse en un plazo de noventa días; y actualmente, en esta Ley Fiscal del 31 de diciembre de 1981 ⁽¹⁴⁶⁾ se dispone en el artículo 37, una ampliación de treinta días más para contestar, o sea, de un total de ciento veinte días. En esta virtud, cuando el particular no respeta el término de referencia, la autoridad fiscal, podrá excepcionarse porque el término no fue cumplido, y solicitar el sobreseimiento del juicio; pero -

(146) En vigor a partir del 1o. de enero de 1983.

llegado el caso de que la resolución se dicte contraria a su derecho, la podrá impugnar - empleando el recurso de revisión con fundamento en el artículo 248 del Código Fiscal, - en el cual se le conceden 15 días a partir de que surta efectos la notificación respectiva - para presentarlo, según lo dispone el artículo 249 de dicho ordenamiento legal. En dado - caso de que se confirmase la resolución impugnada por la autoridad fiscal, ésta podía in- - terponer la acción constitucional de revisión fiscal (art. 104, I, párrafo 2o. a 4o. de la - Constitución), ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del término de 15 - días siguientes a aquel en que le fuera notificada dicha sentencia administrativa. como se - señala en el artículo 250 de la citada ley fiscal: y ahora, por adiciones a los artículos 73, - fracción XXIX-H y 104, fracción I-B, constitucionales, serán competentes para conocer de - este recurso, los tribunales colegiados de circuito en materia administrativa. (146a)

(146a) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de agosto de 1987.

S U M A R I O

- 4.2. Procedimientos que siguen diversas autoridades, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y otras para impugnar la positiva ficta.
 - 4.2.1. Procedimiento de impugnación en contra de la inscripción de un acto, convenio o contrato en el Registro Nacional de -- Transferencia de Tecnología, dependiente de la Secretaría -- de Comercio y Fomento Industrial, por positiva ficta.
 - 4.2.2. Procedimiento de impugnación, cuando la Secretaría de Ha -- cienda y Crédito Público no ejercita su derecho de veto, -- dentro del término que le concede la Ley Reglamentaria del -- Servicio de Banca y Crédito, y se configura la positiva ficta.
 - 4.2.3. Procedimiento de impugnación, cuando en el término de se -- senta días, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no re -- suelve sobre el registro de un sindicato, y se configura la po -- sitiva ficta.

4.2. PROCEDIMIENTOS QUE SIGUEN DIVERSAS AUTORIDADES, SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, Y OTRAS PARA IMPUGNAR LA POSITIVA FICTA.

La figura jurídica conocida como silencio administrativo positivo, no es bien aceptada por los estudiosos del derecho administrativo; sin embargo, el derecho positivo mexicano, sí le concede validez y eficacia jurídica.

En el Capítulo II de este trabajo, mencionamos que en la positiva ficta, la autoridad peticionada o recurrida, obraba con ilegalidad tanto formal como substancial, al no otorgar contestación dentro de los plazos que tiene para ello, respecto de una petición o instancia de carácter administrativo; asimismo indicábamos que cuando su omisión resultaba substancial, ocasionaba un serio perjuicio inclusive de carácter patrimonial al Estado, amén del entendible daño social.

A continuación, analizaremos específicamente el fenómeno de la positiva ficta, desde que aparece contemplado en la ley especial, hasta el procedimiento que se tiene que seguir para combatirlo, cuando es ilegalmente empleado por el particular.

4.2.1. Procedimiento de impugnación en contra de la inscripción de un acto, convenio o contrato en el Registro Nacional de -- Transferencia de Tecnología, dependiente de la Secretaría -- de Comercio y Fomento Industrial, por positiva ficta.

Transcurrido el término de noventa días de presentación del acto, convenio o contrato, para que se resuelva su procedencia o improcedencia de inscripción en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología debe concederse el registro de éstos en dicho Organismo, según lo dispone el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. ⁽¹⁴⁷⁾

Como un apunte especial, diremos que el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, se encuentra a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial -- (SECOFI). Asimismo, el documento que contenga la celebración de un acto, contrato ó convenio, con motivo de las causas que se mencionan en el citado artículo 12 para producir efectos legales dentro del territorio nacional, será necesario que se inscriba en dicho Registro Técnico.

Para el desarrollo de este punto, resulta necesaria la consulta de tal precepto legal, por lo que, procedo a transcribir el artículo en cuestión para su estudio:

(147) Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 8 de enero de 1982.

"Art. 12.- La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial deberá resolver sobre la procedencia o improcedencia de la inscripción en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, dentro de los 90 días hábiles siguientes a aquel en que se presenten ante el mismo los documentos en que consten los actos, convenios o contratos a que se refiere el artículo segundo. Transcurrido este término sin que se hubiere dictado resolución, el acto, convenio o contrato de que se trate, deberá inscribirse en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología."

La obligación de resolver sobre una solicitud o petición, se desprende como ya lo hemos entendido de un mandamiento supremo; en tal virtud, queda a cargo de una ley especial, expresar en sus ordenamientos, de acuerdo a sus propias circunstancias y necesidades, las modalidades que tendrán la cumplimentación a esta garantía individual de petición. Entonces tenemos que el precepto legal en cita, dispone que la autoridad administrativa tendrá, respecto de una petición de inscripción, el término de 90 días para resolver sobre la procedencia o improcedencia de la misma, y que si transurre dicho plazo sin que lo haga, entonces se entenderá fictamente que ha resuelto favorablemente esa pretensión, con las consecuencias legales que resulten de tal omisión.

En el caso de que una tercera persona se considere afectada con la resolución que se menciona en el punto anterior, podrá solicitar a la autoridad administrativa que incurrió en la omisión de referencia, dentro del término de 8 días siguientes al en que surta efectos la notificación que se le haga, la reconsideración sobre dicha resolución; para lo cual, deberá acompañar todos los elementos de prueba que crea necesarios, con los que, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá analizar en conciencia si en verdad transcurrió el término de 90 días para considerar procedente la inscrip--

ción respectiva; y si contempla la posibilidad de tal error, entonces deberá allegarse los medios de prueba para mejor proveer y así evitar que por su propia negligencia se perjudique tanto al Estado como a los demás particulares.

4.2.2. Procedimiento de impugnación, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ejercita su derecho de veto, dentro del término que le concede la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, y se configura la positiva ficta.

Si la Junta de Gobierno como organismo auxiliar que es de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, celebra sesiones para resolver respecto de las diversas funciones que le son encargadas al órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por disposición del artículo 99 de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito; entonces, según lo establece el artículo 104 de la ley en consulta, esta Junta de referencia tiene la obligación de comunicar, ya sea su resolución o recomendación que por acuerdo tome sobre un asunto de su competencia a la Centralizada, la cual la deberá aprobar o rechazar según sea el caso.

Esta obligación tiene su origen en la disposición siguiente:

"Art. 104.- La Junta de Gobierno celebrará sesiones siempre que sea convocada por su presidente y por lo menos se reunirá una vez al mes.

Habrá quórum con la presencia de dos terceras partes de los vocales. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes, y el presidente, quien dirigirá los debates y dará cuenta de los asuntos en cartera, tendrá voto de calidad en los casos de empate.

Las resoluciones y recomendaciones que apruebe la junta serán comunicados después de cada sesión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y serán firmes si ha

ca presente su aprobación o no manifiesta su desaprobación dentro del término de diez días de su notificación.

Los acuerdos de la junta de gobierno serán ejecutivos en los términos expresados anteriormente y corresponderá al presidente, en ejercicio de sus atribuciones, darles oportuno cumplimiento."

Importa el estudio de los posibles casos, que revisa la Junta de Gobierno de la citada Comisión Bancaria, los cuales tengan relación con el tema de nuestro estudio, es decir respecto de las reclamaciones que haga el usuario de un servicio público, cuando la institución de crédito nacional atiende en forma ilegal una petición, a fin de que este punto quede bien correlacionado.

En este caso, se trata de reclamaciones que haga el particular, sobre cuestiones relativas a los servicios bancarios o de seguros, ante las instituciones nacionales de crédito; las que bien podrían ser, por referencia del artículo 93 de la ley de la materia, - tales como: la violación supuesta respecto del secreto, por ejemplo, de una cuenta de cheques o depósitos a esta cuenta por los titulares; o bien, respecto de una cuenta de ahorros o inversión de valores; en fin, por todas y cada una de las operaciones que se refiere el artículo 30 de esta ley; desde luego, con las excepciones de rigor, como son los informes - que los bancos están obligados a proporcionar, digamos por mandamiento judicial, o requerimiento de la Secretaría de Hacienda e inclusive por la propia Comisión Nacional Bancaria. Pero fuera de las anteriores excepciones, cualquier violación que hagan a este secreto por cometido de "servicio público", puede ser reclamada por el usuario con la debida formalidad que se le requiere; y así, la citada Junta de Gobierno, las deberá resolver o - en su debido caso, otorgar una recomendación después de sesionar debidamente, enteran-

do de su resultado o recomendación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y hecho que sea lo anterior, si esta autoridad, dentro del término de 10 días, no manifiesta su desaprobación a tales acuerdos, estos proveídos quedarán firmes, entendiéndose que fictamente se tiene una aprobación favorable por parte de la Centralizada. Pero veamos ahora un caso concreto, apoyándonos para ello en el artículo 93 de la ley en consulta, consistente en el recurso de reclamación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Este recurso, lo interpone el usuario de un cometido de servicio público esencial prestado por la Banca Nacional, cuando considera que ha sido afectado por una institución crediticia, respecto del secreto propio de las operaciones que celebra con ésta; así por ejemplo, si un particular realiza una inversión de dinero a plazo fijo en determinado banco, pero por disposición judicial, o bien, porque así se disponga respecto de un crédito fiscal, se le llega a embargar su cuenta de inversiones y, llegado el momento, tal inversionista considera infundada dicha acción de embargo, puede entonces acudir a su elección, ante los tribunales competentes de la Federación o del orden común, o si lo cree oportuno, presentar su recurso de reclamación, para que no se atienda ese mandamiento de secuestro propiamente de su dinero; por lo que, de escoger esta última instancia, la deberá ajustar a lo dispuesto por los artículos 95 y 96 de esta propia ley bancaria.

De acuerdo con el procedimiento que fija el artículo 95 de la ley reglamentaria, cuando el particular usuario, decida presentar recurso de reclamación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, entonces las instituciones de crédito están obligadas

a someterse al procedimiento de conciliación, el cual consiste en la procuración de un avenimiento entre las partes, el que sólo se podrá diferir por una sola vez, y en dicha ins-
tancia la Junta de Gobierno exhortará a las partes para que concilien sus intereses, y si -
esto no fuera posible, entonces los invitará a que de común acuerdo la designen arbitro, -
ya sea con un procedimiento que ellos mismos fijen o que se sujeten a determinado proce-
dimiento de ley; una vez substanciado, se emitirá acto seguido el laudo correspon --
diente, el que sólo podrá ser impugnado a través del juicio de amparo.

De conformidad con la fracción IX del artículo 99 de la ley reglamentaria, to
das y cada una de las resoluciones, en este caso laudos, que acuerde la junta de gobierno
de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, los deberá de sujetar a la aprobación de -
la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esto es, cuando inclusive se trate de la eje-
cución de un convenio arbitral, que se dé entre las partes con motivo de las cuestiones que
se mancionan en el procedimiento referido en el punto anterior, máxime si se trata de un -
un laudo arbitral, existe entonces la necesidad de aprobación de este tipo de resoluciones,
ya que este organismo será el directamente responsable, del deterioro económico y social -
que en determinado momento sufra una institución nacional de crédito si, llegado el mo--
mento, al particular no le asiste la razón dentro del procedimiento arbitral que se resolvió
en su favor, ya que al no ejercitar el derecho de veto dentro del término de 10 días, apro
bará fictamente esa indebida resolución, ocasionando un daño patrimonial a la Nación.

Por otra parte, existe una enorme laguna en esta ley de referencia, respecto -
de qué recurso se puede emplear contra la positiva ficta o contra una resolución-laudo, y

qué autoridad es la que lo debe ejercitar. Entendemos que tratándose de resoluciones que se dicten en un juicio arbitral de estricto derecho, en este caso de un simple laudo, el cual se considere impugnabile; la sociedad nacional de crédito (como lo dispone el segundo párrafo de la fracción V del artículo 96 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito)⁽¹⁴⁸⁾ podrá recurrir tal resolución en vía de amparo; asimismo, el tercero (que en determinado momento, se considere afectado respecto de sus intereses particulares con la resolución del silencio administrativo positivo, porque crea que existe violación en cuanto al fondo del asunto, o que simplemente presume que no transcurrieron los 10 días para que se diera por firme dicha resolución), puede impugnar en juicio de amparo directo tal laudo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, al igual que en el primer caso.

4.2.3. Procedimiento de impugnación, cuando en el término de sesenta días, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no resuelve sobre el registro de un sindicato, y se configura la positiva ficta.

Llegamos ahora al último de los ejemplos de análisis de la positiva ficta; y aunque no es otro caso administrativo fiscal, sí he creído conveniente hacer mención de él, en virtud de que además de tratarse de un asunto de carácter administrativo, su estu-

(148) Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de enero de 1985.

dio resulta importante por tratarse de una cuestión sindical, la que puede afectar a todo tipo de administraciones; es decir, que la resolución que se desprenda del silencio administrativo, que en estos casos será de sentido afirmativo, puede traer consecuencias sociales negativas, por poner un ejemplo, para el sector público, el cual tendrá la necesidad de presionar a la autoridad supuestamente responsable de la positiva ficta para que, si es procedente conforme a derecho, trate de que se revoque el pretendido derecho con que se ostente una agrupación sindical, la que desde luego, se considera no ha cumplido con los requisitos esenciales ni formales para constituirse como un sindicato.

El último párrafo del artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo, es el que -- dispone sobre la positiva ficta; por lo tanto, únicamente será el que transcriba. Por otra parte, es menester hacer la observación de que tal ordenamiento legal, no tiene complejidad alguna para su interpretación, tal y como en seguida lo podemos observar:

"Art. 366.- El registro podrá negarse únicamente:

- I.
- II.
- III.

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

Respecto del término que se le concede a la autoridad administrativa para que resuelva si concede o no el registro solicitado a un sindicato, en realidad el plazo real -

para que resuelva, es el de sesenta y tres días como mínimo, esto dependiendo de que la agrupación de trabajadores en realidad le dé, a este trámite, toda la celeridad que corresponde a este tipo de asuntos; es decir, que inmediatamente que transcurra el tiempo de 60 días, presente su requerimiento para que se le otorgue la contestación que proceda conforme a la situación porque, si no lo hace así, el plazo de referencia podrá alargarse indefinidamente, hasta en tanto la peticionada no sea requerida. Pero una vez que la pretensión quede bien cumplimentada, es necesario que la autoridad dicte su resolución para evitar consecuencias negativas, tanto para ella, como para la propia sociedad.

Ya dijimos antes, que la autoridad peticionada tiene el deber de resolver al grupo aspirante a sindicato si le otorga o no el registro correspondiente; ahora bien, aunque en todo caso no se hayan cumplido los requisitos de forma por el peticionante, la solicitada tiene obligación, sin necesidad de que ahondemos en este problema respecto de todos y cada uno de los efectos que puede producir su abstención, de contestar la pretensión dentro del término que marca la ley, a fin de evitar el surgimiento de la positiva ficción y sus consecuencias negativas hacia la sociedad, y contra su régimen de derecho. Asimismo es importante resaltar, que es necesario, además de contestar la solicitud que se haga a la autoridad laboral, el notificar personalmente el proveído que se dicte sobre este particular, ya que tal resolución se equipara a un laudo, y en estos se tiene por costumbre la notificación en esta forma, como lo dispone la fracción VIII del artículo 742 de la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 369 de la ley laboral, establece el proceso de cancelación del registro de un sindicato, por la causa de que se deje de tener los requisitos legales, según lo dispone su fracción II; de tal forma que si se llegara a encontrar dicha agrupación de trabajo en este supuesto, y tomando en consideración de que en determinado momento es susceptible de que se le demuestre que no corrió el término como lo establece el artículo 366 de la ley en consulta, y si en cambio este sindicato se ostenta como tal; entonces, como se establece en los artículos del 870 al 891 de la citada ley laboral, la supuesta responsable del fenómeno de la positiva ficta, podrá acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a demandar por medio de un procedimiento ordinario, la cancelación del registro del sindicato que se excedió en el derecho del silencio administrativo positivo.

C A P I T U L O V

5. INTERPOSICION DEL JUICIO DE NULIDAD POR SILENCIO DE LA ADMINISTRACION ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

5. INTERPOSICION DEL JUICIO DE NULIDAD POR SILENCIO DE LA ADMINISTRACION, ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo estudiaremos en forma especial el recurso que tiene el particular para defenderse ante el silencio de la autoridad administrativa, cuando a ésta le ha hecho una petición, o bien, se ha quedado sin movimiento procesal una instancia dentro de un recurso de carácter administrativo.

Para el análisis de la defensa con que cuentan los particulares cuando se les ha hecho nugatorio el derecho de petición, comenzaremos revisando el procedimiento en un tribunal local, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Antes de hacer cualquier referencia sobre la demanda de nulidad ante ese tribunal autónomo, quiero hacer mención del desacuerdo total que existe en el criterio del que escribe este trabajo, con relación a las últimas reformas que se dieron al artículo 21 en su fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que afecta el criterio que se tenía en este tribunal respecto de la figura jurídica denominada negativa ficta, es decir, que aparentemente y de acuerdo al contenido de esta norma, esta autoridad administrativa no reconoce la validez legal de la misma, y si es así, habrá necesidad de impugnar este criterio.

S U M A R I O

- 5.1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo como un organismo autónomo.
- 5.2. Competencia de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- 5.3. Análisis de las tesis números tres y cinco del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en relación con la negativa ficta.
- 5.4. Término para interponer demanda de nulidad por silencio administrativo negativo.
- 5.5. Substanciación de la demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y de los recursos ulteriores que se interponen contra la resolución que se dicte en este juicio.

5.1. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO UN ORGANISMO AUTÓNOMO.

Ya antes habíamos estudiado la creación de un tribunal autónomo de naturaleza administrativa, y como recordaremos, ese fue el llamado Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Uruguay,⁽¹⁴⁹⁾ el que entre otras cosas, desconcentró el control absoluto de legalidad que tenía el Poder Judicial sobre todas las materias, inclusive sobre la materia de nuestro estudio que es la administrativa.

Pues bien, al igual que su similar de la República Oriental del Uruguay, el nuestro es también un tribunal dotado de plena autonomía, es decir, que definitivamente no depende del Poder Judicial para obrar con la legalidad requerida, aunque sus fallos no tengan toda la jurisdicción necesaria, la cual caracteriza a otros tribunales de igual naturaleza, como por ejemplo en la práctica lo es el laboral, por la razón de que el nuestro tiene facultades de anulación más no de ejecución.

Este Tribunal Contencioso Administrativo, fue instituido por disposición constitucional contenida en el artículo 104 párrafo segundo de la fracción I de nuestra Carta Magna, hoy artículos 73 y 104 fracción I, inciso B.⁽¹⁵⁰⁾

(149) Supra pág. 46.

(150) Este párrafo que está incluido en la fracción I, fue reformado por decretos publicados en los Diarios Oficiales de 18 de enero de 1934, 30 de diciembre de 1946, - 25 de octubre de 1967, y por último en sus primero y segundo párrafos, por decreto de 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 del mismo mes, en vigor el día de su publicación. Visible en la Constitución -- Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pág. 412; y ahora, reformadas a los artículos 73, fracción XXIX, inciso H y 104, fracción I, inciso B constitucionales, publicadas en el Diario Oficial, el 10 de agosto de 1987.

" Art. 104.- ...

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. "

" Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-F. ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XXX. ... "

Su competencia en forma general, de acuerdo a los preceptos legales transcritos, es conocer respecto de las controversias que se den entre las administraciones del Distrito Federal y los particulares, o sea, sobre todas aquellas cuestiones que se susciten con autoridades locales, como lo es el Departamento del Distrito Federal, quedando en consecuencia la Administración Pública Federal fuera de su jurisdicción, lo que corresponde a un tribunal federal, el cual estudiaremos en el capítulo siguiente.

La creación de este tribunal autónomo, por ley especial o secundaria, corresponde a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, (151) la cual establece en su artículo 1o., lo siguiente:

"Art. 1o.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que esta ley establece. "

(151) Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 17 de marzo de 1971.

Es de suma importancia hacer referencia que, el actual texto de esta norma citada aparece de las reformas hechas a esta ley, por Decreto de fecha 26 de abril de 1986, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986 y que, a diferencia de su antecesor, omite el mencionar la competencia de este Contencioso Administrativo, - lo cual para el legislador actual careció de relevancia, pues a mi juicio pretendió dar por sabida la ocupación de los asuntos que se ventilan en el mismo, siendo que de hecho, en nuestro país y especialmente en el Distrito Federal, existe un alto porcentaje de desconocimiento entre la población, de la existencia y facultades de dicho tribunal administrativo. La omisión consiste de acuerdo a la mencionada reforma en lo siguiente:

"Art. 1o.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo - que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares. Tendrá la organización y atribuciones que esta ley establece."

5.2. COMPETENCIA DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Veamos ahora la competencia en forma particular de este tribunal local, de acuerdo a la integración del mismo, como lo establece desde 1986 el artículo 2o. de la ley de la materia, el que preceptúa:

"Art. 2o.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrá de -- una Sala Superior integrada por cinco Magistrados y por tres Salas de tres Magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos más formadas por tres Magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior."

De la transcripción anterior, podemos apreciar que las controversias que se susciten entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal serán dirimidas por una Sala Superior, o bien por cualquiera de las tres Salas que están presididas por Magistrados, los cuales están dotados con las mismas facultades que los del Tribunal Superior de Justicia, y que además son nombrados directamente por el Presidente de la República.

Ahora bien, por lo que corresponde a la competencia de la Sala Superior, de acuerdo a lo que establece el artículo 19 de la ley en consulta, conocerá de lo siguiente:

"Art. 19.- Es competencia de la Sala Superior:

- I. Fijar la jurisprudencia del tribunal;
- II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas;
- III. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior;
- IV. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corres-

ponda, o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley;

V. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos, y;

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas -- del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes."

Por lo que concierne a nuestro tema que es el silencio de la autoridad administrativa ante el ejercicio del derecho de petición observamos, del precepto legal anterior, -- que esta Sala Superior tiene la facultad de resolver la impugnación que se presente en contra de las resoluciones que dicten cualquiera de las Salas; y dicho recurso, a propósito del caso que nos ocupa, puede interponerse por considerar que a pesar de que el actor demostró que existió silencio de la autoridad administrativa a la que dirigió su petición, la juzgadora resolvió en forma ilegal en el juicio de nulidad, por lo que, dicho recurso debe -- interponerse en términos de lo dispuesto por los artículos 86 y 87 de la ley invocada.

Por lo demás, en los otros puntos de la norma que regula la competencia de esta Sala Superior, no encontramos otra relación con el silencio de autoridad, de manera -- que a continuación analizaremos la competencia de las Salas de este tribunal autónomo, -- según lo establece el artículo 21 de esta citada ley administrativa.

"Art. 21.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades -- del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en -- agravio de los particulares;

II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el -- Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la --

devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

VII. De los demás que señale esta ley."

Con relación al silencio administrativo negativo, según podemos observar del precepto legal transcrito, es la fracción III la que se ocupa de regularlo y cabe hacer notar respecto de este particular asunto, que con relación específica al término que tiene la autoridad para contestar una petición o instancia hecha por el particular, la disposición anterior a estas reformas ⁽¹⁵²⁾ hechas por decreto de fecha 26 de abril de 1986, contemplaba en la misma fracción III, un término de 15 días; pero además, tratándose de materia fiscal, el término obligatorio para que la autoridad peticionada o recurrida contestase, se estableció en un término de 90 días, como se puede apreciar de la transcripción siguiente:

"Art. 21.- Son atribuciones de las Salas conocer de los juicios que se promuevan contra:

III. La falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que

(152) Supra, pág. 175.

la ley y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que la ley fije, a falta de éste en el de noventa días; el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda; . . . "

La diferencia que existe entre esta última disposición hoy derogada, y la que está en vigor, es enorme; siendo la actual, una norma construida con un diseño ineficaz, demasiado particular y concreta, con la sola cualidad de establecer un término real como obligación para que la autoridad peticionada conteste una pretensión, pero con el defecto de contener un texto con un sílogismo caprichoso, toda vez que pretende el legislador, -- que se infiera que no puede haber silencio administrativo negativo, sin que se atreva a expresarlo de esta manera en la propia disposición afectada por el criterio que sustenta.

5.3. ANALISIS DE LAS TESIS NUMEROS TRES Y CINCO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EN RELACION CON LA NEGATIVA FICTA.

Antes de proceder al estudio y análisis del término que tiene el particular para impugnar el silencio de la autoridad peticionada, el cual se encuentra regulado por el artículo 43 de la Ley Contenciosa Administrativa, hablaremos de dos tesis que sustentan este tribunal autónomo, las cuales nos parecen oportunas y adecuadas para entender la complejidad de los plazos que se le conceden al particular para poder iniciar la impugnación en contra de la conducta de la peticionada; lo que entre otras cosas, seguimos insistiendo, se trata de una resolución ficta de carácter negativo. De esta manera, consideramos que si la autoridad administrativa incurre en la conducta negativa de no otorgar contestación a una petición, dentro del término que se le concede para ello, y muy particularmente en el caso que nos ocupa en este capítulo, cuyo plazo como ya lo tenemos entendido es de treinta días, debemos entonces conocer el momento en que se da el derecho de demandar en responsabilidad a la que recibe una pretensión y no la contesta en término.

Sobre este particular, la tesis número tres de este tribunal administrativo implica una cierta flexibilidad respecto del plazo, pues dado el caso de que el peticionario no quede debidamente notificado de la instancia que pretende recurrir, o bien, que éste al no saber cuándo deberá darse por notificado en el caso de que no se le otorgue contestación a una petición que formuló, podrá presentar su demanda en cualquier tiempo, y no así dentro de los quince días siguientes al de los treinta días naturales en que presentó

su recurso, instancia o petición; en cuyo caso, su término para impugnar la resolución entendida como negativa ficta, va más allá del que establece la ley.

Por lo que respecta a la tesis número cinco, la misma menciona una obligación de forma a cargo de la autoridad que debe contestar una petición, toda vez que exige de ésta una respuesta sin evasivas, directa a lo que pretende el particular, y lo que es más importante, que su resolución sea lo más expedita posible, a fin de evitar que el peticionario pueda recurrirla por silencio administrativo negativo, a más de que también es obligación de la autoridad, el ajustarse en sus decisiones a la legalidad requerida; que así mismo dicte sus proveídos lo más apegados a derecho, y definiendo su posición hacia el asunto que va a juzgar.

5.4. TERMINO PARA INTERPONER DEMANDA DE NULIDAD POR SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO.

Una vez que hemos revisado el criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con respecto al término que se le concede al particular para que impugne la negativa ficta, y asimismo el de quedar convencidos que este plazo de ninguna manera puede considerarse como único o exclusivo para demandar la nulidad de la negativa ficta que se dé en su caso ya que, como lo observaremos más adelante en la transcripción respectiva, el afectado por esta figura jurídica, puede preparar y presentar su demanda, después del término de quince días a que hace referencia el artículo 43 de la ley de este tribunal:

"Art. 43.- El término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal será de quince días hábiles, contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al afectado la resolución o acuerdo que reclame o al día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o el en que se hubiera ostentado sabedor de los mismos.

Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda."

Afirmamos que el término para demandar la nulidad de la resolución ficta por silencio administrativo, puede ir más allá de los quince días a que se refiere el artículo - citado anteriormente, porque cuando se presenta este hecho jurídico, no existe la notificación que alude la norma de estudio; por lo tanto, el afectado por esta circunstancia, -

puede optar por esperar los treinta días a que este precepto se refiere para darse por notificado, y así dejar que corra el término de quince días, o bien, esperar a que transcurran los cuatro meses que establece la jurisprudencia de la Suprema Corte para impugnar este fenómeno jurídico, en cuyo caso es lógico que los cuarenta y cinco días que están integrados por la espera de los treinta días que menciona el artículo 21, y los de quince días que dispone el artículo 43 ambos de la ley contenciosa administrativa, se verán aumentados -- por una disposición jurisprudencial que está apoyada por el artículo 8o. constitucional el cual hace referencia al derecho de petición, y que alude a que una contestación se debe de hacer por autoridad en breve plazo, entendiéndose éste por ciento veinte días.

5.5. SUBSTANCIACION DE LA DEMANDA DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Y DE LOS RECURSOS ULTERIORES QUE SE INTERPONEN CONTRA LA RESOLUCION QUE SE DICTE EN ESTE JUICIO.

Ya que hemos revisado la creación, integración, competencia y regulación procesal del citado tribunal autónomo administrativo; veamos por último en este capítulo, como una cuestión importante, el aspecto procesal de la impugnación contra el silencio administrativo.

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se substanciarán y resolverán de conformidad con el procedimiento que señala la ley en consulta, y serán aplicables supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación.

Al presentar la demanda de nulidad, se debe cuidar que la misma se ajuste a la formalidad que se requiere para este tipo de escritos, esto es, que el particular que demande la nulidad de la negativa ficta, debe de acreditar su interés jurídico presentando con su escrito inicial de demanda, la última promoción o acuerdo si se trata de una instancia procesal, o bien, la petición que le hizo a la autoridad administrativa; todo ello como un documento base de su acción.

Además del requisito anterior, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

"Art. 50.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá de llenar los siguientes requisitos formales:

- I. Nombre y domicilio del actor y, en su caso de quien promueva en su nombre;
- II. La resolución o acto administrativo impugnado;
- III. La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- IV. El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- V. La pretensión que se deduce;
- VI. La fecha en la que se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VII. La descripción de los hechos y, de ser posible, los fundamentos de derecho;
- VIII. La firma del actor. Si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital; y,
- IX. Las pruebas que el actor ofrezca.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de sus documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes."

Creemos innecesaria la explicación de las fracciones del artículo anterior, -- las cuales no tienen complejidad alguna, a más de que en los puntos anteriores hemos dejado asentadas las bases para una mejor comprensión de lo que es la demanda de nulidad ante este tribunal autónomo administrativo.

Una vez que sea admitida esta demanda administrativa, el Presidente de la Sala que conoce del asunto, mandará emplazar a las partes en este juicio, a fin de que las mismas produzcan su contestación dentro del término de quince días como lo dispone el artículo 54 de la ley.

Posteriormente, el expediente pasará al Magistrado que corresponda para que éste continúe la instrucción hasta la audiencia respectiva.

Por lo que respecta a las pruebas, éstas deberán de ofrecerse en el escrito de demanda y en el de contestación, y si en determinado momento existieran pruebas supervinientes, las mismas podrán ofrecerse cuando aparezcan e inclusive hasta en la audiencia de ley, como lo dispone el artículo 63.

En la audiencia, que tiene por objeto el desahogo de las pruebas que hayan aportado las partes, se oirán asimismo los alegatos y, de ser posible, se dictará la sentencia correspondiente; a la misma, no es necesario que concurren las partes si no están citadas con apercibimiento de ley, y en este caso, o sea, en el de que no concurren las partes, dicha audiencia debe celebrarse de todas maneras, por lo que, en la misma se puede pronunciar la sentencia, o bien, se podrá reservar el fallo definitivo para un término no mayor de diez días.

La sentencia, que debe ser redactada y engrosada por el Magistrado Instructor, se someterá a votación, y para su emisión es necesario que sea aprobada por unanimidad o por mayoría de votos.

En esa misma sentencia y tratándose del caso que nos ocupa, es decir, de la controversia por silencio administrativo negativo, es la fracción III, del artículo 79 de la ley en consulta, la que nos indica el contenido de este tipo de resoluciones:

"Art. 79.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán de formulismo alguno, pero deberán contener:

. . . III. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los autos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contes-

tar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el -- procedimiento. Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso se contraerán a los puntos de la litis planteada."

En contra de las resoluciones que dicten las Salas de este Tribunal, procede un recurso especial ante la Sala Superior, el que podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, tal y como lo indica el artículo 86 siguiente:

"Art. 86.- Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán recurribles por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado Ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Vencido dicho término, el Magistrado Ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días."

La última instancia que tiene el particular en caso de que la resolución de la Sala Superior le sea desfavorable, por existir la impugnación en contra de la negativa ficta, es el recurso de amparo directo, por tratarse este mismo fallo, formalmente, de un acto definitivo de carácter administrativo, y para ello según la importancia del asunto, se debe interponer juicio de garantías en un término de quince días; y en el supuesto caso de que la resolución en dicha Sala Superior, sea desfavorable para las autoridades, éstas mismas tienen como última instancia la acción constitucional de revisión, o sea, el Recurso -

de Revisión Administrativa anteriormente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y ahora, por disposición del artículo 104 fracción I, inciso B, los envía al Tribunal --- Colegiado de Circuito. (Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.) Sobre este particular, el artículo 87 de la Ley de Amparo, establece lo siguiente:

" Art. 87.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el --- artículo que antecede, las autoridades podrán interponer el Recurso de Revisión Administra tiva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de quince días si--- guientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal. El escrito --- deberá ser firmado por el jefe del Departamento del Distrito Federal y, en su caso de ausen- cia, por quien legalmente deba sustituirlo . En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la referida importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el -- valor del negocio excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3o. Bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso."

Considero necesario insistir una vez más, que el silencio administrativo de la- autoridad local se debe entender como una resolución negativa, aunque la disposición re-- formada no lo establezca así; sin embargo, la disposición anterior que mencionamos a pro - pósito de la competencia de este tribunal, ⁽¹⁵³⁾ sí lo contempla de esta manera, y a nues- tro criterio con efectividad. Por lo tanto la norma actual lo debe establecer de la misma - manera que su antecesora, en virtud de que la figura jurídica conocida como negativa fic- ta es aceptada tanto por el derecho positivo , por la jurisprudencia, e inclusive como ya - lo hemos visto en algunos apartados de este trabajo, también la doctrina le otorga validez jurídica, ⁽¹⁵⁴⁾ resultando de lo anterior, que esta ley de referencia debe contem

(153) Supra, págs. 181 y 182-183.

(154) Supra, págs. 97, 100 y 103.

plar asimismo en forma expresa esta figura jurídica, a fin de evitar que exista duda por parte del juzgador cuando a éste se le presente en el procedimiento administrativo, el planteamiento del silencio administrativo negativo.

C A P I T U L O VI

6. LAS ACCIONES DE LOS PARTICULARES EN CONTRA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

6. LAS ACCIONES DE LOS PARTICULARES EN CONTRA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Para finalizar el presente trabajo, estudiaremos las acciones que pueden ejercitar los particulares para impugnar la figura jurídica denominada silencio administrativo negativo, ante otro tribunal autónomo en materia administrativa ahora fiscal y que conocemos como Tribunal Fiscal de la Federación.

En realidad, la impugnación que se interpone ante este tribunal federal por la causa de referencia, es el llamado juicio de nulidad que se tramita de acuerdo a las disposiciones que establece el Código Fiscal de la Federación.

Como ya lo dijimos anteriormente, la defensa en contra de la negativa ficta, surge por cuestiones fiscales que conocen precisamente todas y cada una de las autoridades federales.

Principiaremos por analizar lo que es el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, mencionaremos la forma de su creación, su integración, competencia y clase de asuntos que se ventilan ante él aunque claro está, nos ocuparemos muy especialmente de nuestro tema de tesis con respecto a su aspecto procedimental.

S U M A R I O

- 6.1. El Tribunal Fiscal de la Federación como un organismo autónomo.
- 6.2. Integración de este tribunal autónomo.
- 6.3. Competencia por razón de materia y territorio de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 6.4. Análisis comparativo entre el artículo 92 del Código Fiscal derogado y el artículo 37 de la Ley fiscal vigente, en relación con la negativa -- ficta.
- 6.5. Análisis comparativo entre el artículo 192 del Código Fiscal derogado -- y los artículos 207 y 210 de la Ley fiscal vigente, en relación a los tér -- minos para presentar la demanda de nulidad en caso de negativa ficta.
- 6.6. Substanciación del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la -- Federación, y mención de los recursos ulteriores que se interponen con -- tra la resolución que se dicte en el mismo, en relación a la negativa -- ficta.

6.1. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION COMO UN ORGANISMO AUTONOMO.

La legitimidad de este tribunal administrativo fue creada por disposición constitucional, al igual que el proyecto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del - - Distrito Federal, por el artículo 104 de nuestra Carta Magna; por lo que en esa virtud, su competencia, alcances y atribuciones son semejantes a los del citado tribunal contencioso, pero a diferencia de éste, aquél conocerá de todas aquellas controversias que se presenten entre la administración pública federal y los particulares y, además, otra cosa que tienen en común, es de que sus resoluciones están dotadas de plena autonomía, tienen facultades de anulación y, con relación a nuestro asunto, podrán así nulificar la resolución administrativa negativa.

La naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, las facultades y organización de este tribunal federal autónomo, que le son otorgadas por ley - secundaria, las encontramos en el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ⁽¹⁵⁵⁾ que menciona:

"Art. 1o.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece."

(155) Ley del 27 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de febrero de 1978, que abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de 1966.

La anterior disposición, no hace más que ratificar lo que menciona la norma constitucional (155a) que habilita la creación de este tribunal administrativo, y además señala como cuestiones importantes las siguientes:

a). Este tribunal tiene una organización administrativa que la ley orgánica le señale; y,

b). Se encuentra dotado de plena autonomía, lo que quiere decir que -- sus fallos no están sujetos a la aprobación de autoridad alguna.

(155a) Nos referimos a la adición en el Diario Oficial de la Federación, de 10 de -- agosto de 1987, de los artículos constitucionales 73 fracción XXIX-H, y 104 -- fracción I-B, supra, pág. 178; cfr, artículo 116, fracción IV (Diario Oficial de -- la Federación del 17 de marzo de 1987) : ". . . IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

6.2. INTEGRACION DE ESTE TRIBUNAL AUTONOMO.

De acuerdo con el artículo 2o. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, éste se encuentra integrado tanto por una Sala Superior como por Salas Regionales.

Al igual que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en este tribunal fiscal, los Magistrados son nombrados directamente por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, por períodos de seis años, lo que quiere decir que tendrán la misma investidura que los Magistrados del Poder Judicial.

Por lo que corresponde a la Sala Superior, ésta se encuentre integrada por nueve Magistrados, pero para que sesionen, bastará la presencia de seis de sus miembros, de acuerdo a lo que dispone el artículo 11 de la ley en consulta.

Las Salas Regionales se encuentran integradas por tres Magistrados para cada una de ellas, y para que puedan sesionar es necesario la presencia de tres.

En este punto anotaremos la forma en que se divide el territorio nacional para determinar la jurisdicción de las Salas Regionales, aunque en otro apartado estableceremos su competencia, tanto por territorio, como por materia; así pues tenemos que, para los efectos de las sesiones de dichas Salas se establecen las siguientes regiones:

"Art. 21. El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

I. Del noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, -- Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de -- México.

VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII. Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y -- Morelos.

IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal."

6.3. COMPETENCIA POR RAZON DE LA MATERIA Y TERRITORIO DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 22 de la ley invocada, en cada una de las regiones que mencionamos en el punto que precede, habrá una Sala Regional con excepción de la Metropolitana, en donde existen seis Salas Regionales.

Por razón de la materia, las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien impugnando resoluciones definitivas, según establece el artículo 23:

"Art. 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

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

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

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde mayor número de años de servicio que le son reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar es diversa de la que le fue conocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según sea el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efec

tos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o sea, las bases para su depuración;

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

VII. Los que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada; (155b)

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; (155c)

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

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

(155b) Cfr, empero la nueva Ley de Obras Públicas (Diario Oficial, 30 de diciembre de - 1980), artículo 50: " Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales ".

(155c) Cfr, muy especialmente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de -- 1982.), artículo 70; " Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de -- restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido -- privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que es tablecen otras leyes." Asimismo, esta misma Ley concede a estos sujetos la -- opción del recurso administrativo o la vía jurisdiccional: " Art. 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación." Y para el caso de que el recurrente hubiese optado por la acción administrativa, el párrafo segundo de este precepto legal, le concede el empleo de la impugnación jurisdiccional: " La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable -- ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

Para el caso de que exista silencio administrativo negativo por parte de la autoridad fiscal creemos que, en primer término, el fundamento legal de éste es la fracción IV del artículo anteriormente citado ya que, en efecto, al particular le causa un agravio el que tenga que considerar que su petición o instancia sea negada, por virtud de la omisión en que incurra la peticionada o recurrida, al no otorgar contestación dentro del término del que goza para ello; posteriormente, opinamos que la otra base legal de la negativa ficta es la fracción IX de este precepto legal transcrito, toda vez que en forma expresa, el artículo 37 del Código Fiscal vigente menciona que esta figura jurídica puede ser impugnada en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta al conocimiento de todos y cada uno de los asuntos resueltos en forma definitiva a que alude el citado artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal y , claro está, con inclusión también de la negativa ficta, tenemos que, por razón de territorio, las Salas Regionales conocerán de acuerdo a lo que dispone el artículo 24 de esa misma ley, lo siguiente:

"Art. 24.- Las Salas Regionales conocerán por razón de territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Las disposiciones en materia de competencia regirán en los casos en que las autoridades de las entidades federativas apliquen, por coordinación con las autoridades de la Federación o por delegación de facultades, las leyes y las demás disposiciones fiscales federales.

Para los efectos de esta ley se entiende por autoridad ordenadora, la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento en que aquéllas se pronuncien."

Una vez que ha quedado establecida la competencia, tanto por razón de materia como por territorio de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, es importante determinar asimismo, la competencia de la Sala Superior, la que desde luego revisará los actos que se desprendan de las mencionadas Salas Regionales, además de conocer de otros asuntos según se establece en el artículo 15 de ley que consultamos:

"Art. 15.- Es competencia de la Sala Superior:

I. Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación;

II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales, que concedan las leyes;

III. Conocer de las excitativas para la impartición de la justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley;

IV. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales; y,

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes."

La Sala Superior podría conocer en determinado momento de aquellos recursos que interponga el particular en la substanciación del juicio de nulidad, que a su vez se tramite por una resolución ficta negativa, tal y como lo veremos en el punto correspondiente.

6.4. ANALISIS COMPARATIVO ENTRE EL ARTICULO 92 DEL CODIGO - FISCAL DEROGADO Y EL ARTICULO 37 DE LA LEY FISCAL VIGENTE, EN RELACION CON LA NEGATIVA FICTA.

Creemos conveniente, para entrar en materia de la cuestión que estamos estudiando, el ocuparnos del análisis de dos preceptos legales, uno derogado (artículo 92) y el otro vigente (artículo 37), ambos del Código Fiscal de la Federación, y que contemplan la figura jurídica del silencio administrativo negativo.

Apuntaremos aquí, que tanto el Código vigente hasta el 30 de septiembre de 1982 ⁽¹⁵⁶⁾ como el que le siguió a partir del 1o. de octubre de ese mismo año, ⁽¹⁵⁷⁾ coinciden en otorgar vigencia a la negativa ficta, por lo que, las reformas que sufrió el primero de los citados, no pueden considerarse como substanciales; sin embargo, por lo que respecta a los términos y a la información procesal, sí se desprende un cambio radical, - el que se explicará después de una y otra transcripción:

"Art. 92.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda."

(156) Entró en vigor el 1o. de abril de 1967.

(157) Entró en vigor el 1o. de octubre de 1982.

Para explicar pormenorizadamente el contenido de este artículo, tomaremos en consideración como primer término, la disposición que sentencia que habrá negativa ficta cuando la autoridad fiscal no conteste una petición o instancia que se le formule; - como segundo término, se anota el plazo que la ley especial fija para el caso de que la misma autoridad tuviera que otorgar una contestación, y que al no existir un plazo determinado, se estableció en el de noventa días; finalmente, en el texto de este precepto legal se omitió mencionar la condición procesal de que se pudiera recurrir este silencio administrativo, o esperar a que transcurriera el término de ciento veinte días para acudir a solicitar el amparo correspondiente.

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

Este artículo refuerza nuestra tesis asentada respecto de que no debe existir término para demandar la nulidad de la negativa ficta, ya sea en el Tribunal Fiscal de la Federación, o en el Tribunal que estudiamos en el capítulo anterior. ⁽¹⁵⁸⁾

Sin embargo, la anterior norma vigente se encuentra en franca contradicción con los preceptos legales adjetivos que regulan la presentación de la demanda de nulidad

(158) Supra, págs. 186 y 187.

con respecto a su plazo, incluyendo evidentemente el término de presentación de esta impugnación por silencio administrativo negativo, ya que por una parte se tiene la obligación de presentar la demanda en cuarenta y cinco días como lo veremos más adelante, y por la otra, el supuesto derecho de ampliar ésta en veinte días más a partir de la contestación que rinda la autoridad demandada.

Es obvio que los anteriores plazos de presentación resultan ilógicos e incongruentes, por lo que debemos insistir, que tratándose de negativa ficta no debe existir término alguno para presentar la demanda de nulidad, por todas las razones que hemos dejado asentadas con anterioridad.

Asimismo, la transcripción del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, al igual que su similar, el artículo 92 derogado, viene a corroborar la existencia legal de la negativa ficta y por ende, la necesidad de su regulación en otras leyes especiales, así como la conveniencia de que el término de espera para que la autoridad administrativa conteste una instancia o petición sea uniforme, y éste se fije de acuerdo al criterio de la Suprema Corte en cuatro meses.

6.5. ANALISIS COMPARATIVO ENTRE EL ARTICULO 192 DEL CODIGO FISCAL DEROGADO Y LOS ARTICULOS 207 Y 210 DE LA LEY FISCAL VIGENTE, EN RELACION A LOS TERMINOS PARA PRESENTAR LA DEMANDA DE NULIDAD EN CASO DE NEGATIVA FICTA.

Aunque ya ha quedado demostrado en el punto anterior, que tratándose de la demanda de nulidad por negativa ficta no existe término para su presentación, considero que de ninguna manera es ocioso abundar sobre este particular. De manera que, a continuación, transcribiré los artículos relativos a esta circunstancia procesal, para enseguida anotar brevemente el análisis de los preceptos legales correspondientes:

"Art. 192.- La demanda deberá ser presentada directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, o enviarse por correo certificado si el actor tiene su domicilio fiscal fuera de la sede de la Sala, siempre y cuando el depósito se haga en el lugar en que reside aquél.- En este caso se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue en la oficina de correos.

La presente deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de dicha resolución, excepción hecha de los casos siguientes:

. . . IV. En los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo."

Acerca de esta transcripción, es preciso hacer la observación de que para que proceda la admisión de la demanda de nulidad en contra de la negativa ficta, tendrá que existir en realidad el silencio administrativo, lo que quiere decir, que por un lado no haya notificación de una resolución respecto de una instancia o petición y, por el otro, que en el caso de omisión de dictar el proveído o resolución correspondiente, transcurra el pla

zo de ciento veinte días.

Con relación a los artículos 207 y 210 del Código Fiscal de la Federación vigente, que tienen relación con el término para presentar la demanda de nulidad por negativa ficta, observamos que en el primer precepto legal en cita, se modifica el plazo general de presentación del escrito respectivo, ampliándose éste a cuarenta y cinco días, y en la segunda norma de referencia, se le concede al particular la facultad de ampliar su demanda por cuarenta y cinco días más en caso de la existencia del silencio administrativo negativo, lo cual no quiere decir que el peticionario o recurrente tenga noventa días para formular su impugnación, sino que además de que sigue prevaleciendo el derecho de presentación de la demanda de nulidad por negativa ficta en cualquier tiempo, ahora tendrá también la facultad de ampliarla, después de conocer la contestación de su contraparte. -

Apreciaremos lo anteriormente mencionado, en los textos de dichos artículos de la ley fiscal en consulta, los que, después de mencionarse, serán analizados en forma pormenorizada:

"Art. 207.- La demanda deberá ser por escrito y presentarse directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo cuando no exista notificación legalmente hecha.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto

favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero para los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión."

En el primer párrafo del artículo anterior tenemos representada la figura de la negativa ficta; en efecto, ya que al hablarse de la impugnación de un acto en el que legalmente no exista notificación hecha, se refieren o incluyen a la figura jurídica en estudio; por otra parte, observamos el cambio que existe en esta disposición legal respecto de su antecesora, ya que actualmente se incurre en la grave falta de omitir los casos de excepción que de hecho existen para no presentar la demanda en el término general, y que son los siguientes:

- a). Cuando el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante legal en la República;
- b). Cuando la resolución administrativa que se va a impugnar devenga el cobro de una pensión civil o militar, haber de retiro, jubilación o compensación de cualquiera de estos dos tipos, siempre y cuando se trate del primer cobro;
- c). En los casos de negativa ficta; y
- d). Cuando la ley señala otro plazo.

En cambio, el artículo 210 del Código Fiscal vigente solamente concede a la

negativa ficta una ampliación de término, pero ésta no es de presentación sino de regularización del escrito de demanda una vez que el particular conozca la contestación por parte de la autoridad responsable de la omisión a que se refiere el artículo 80. constitucional, como así se puede apreciar del texto del artículo en principio mencionado:

"Art. 210.- El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, cuando se impugna una resolución negativa ficta.

También podrá ampliar la demanda cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, si el actor considera que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente. En este caso, si al dictarse sentencia se decide que tal notificación fue correcta, se sobreseerá el juicio; en caso contrario, se decidirá sobre el fondo del negocio.

Igualmente podrá ampliar la demanda en el caso a que se refiere el último párrafo del artículo 215 dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la revocación."

6.6. SUBSTANCIACION DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Y MENCION DE LOS RECURSOS ULTERIORES QUE SE INTERPONEN CONTRA LA RESOLUCION QUE SE DICTE EN EL MISMO, EN RELACION A LA NEGATIVA FICTA.

Llegamos ahora al último punto de estudio en el presente tema, y con ello --
afrontaremos la complejidad que encierra la defensa en contra del silencio administrativo --
por el ejercicio constitucional del derecho de petición; y aunque en este ejemplo, se vea --
su tramitación ante un tribunal federal autónomo de carácter administrativo, no vamos a --
omitir el cuestionamiento siguiente, surgido de las posibles dudas que trae consigo el estudio de la negativa ficta:

¿ Es acaso que con la resolución negativa por silencio administrativo, la autoridad peticionada se ve desligada de la obligación que tiene de contestar una petición ó recurso que le plantee el particular, y la cual le es impuesta por un precepto constitucional como lo es el artículo 8o., si como hasta este preciso momento hemos visto que existen disposiciones expresas que al parecer desvirtúan el espíritu que le trató de dar el constituyente a la norma constitucional de referencia? Desde luego que, para nosotros, la respuesta categórica es negativa; pero también es cierto que comprendemos que al aceptar la relación que existe entre el derecho de petición y la negativa ficta, nos estamos exponiendo tal vez, a que los estudiosos de este tema reiteren una vez más que, con la figura jurídica del silencio administrativo negativo se viola nuestro derecho constitucional de petición.

A este respecto, solamente nos queda seguir afirmando, que aunque exista

la ficción legal de la resolución negativa y positiva, como consecuencia de la omisión en que incurre la autoridad administrativa de no contestar una instancia o pretensión hecha - por los particulares, al final de cuentas y como aseguramiento a esta garantía individual, - el gobernado no sólo cuenta con el medio de defensa para que su petición le sea contesta- da, como es el juicio de amparo, sino que ahora podrá elegir entre el anterior recurso, o - acudir en juicio de nulidad porque considere acertadamente que su pretensión le ha sido ne gada.

En fin, que afirmamos a continuación dos cosas:

a) Que la existencia de la negativa ficta por silencio administrativo, es una opción importante para el particular que emplea el derecho de petición o que tenga una ins- tancia pendiente de resolver; y,

b) Que al contrario de la aceptación de la anterior figura jurídica, no esta- mos de acuerdo con la existencia de la positiva ficta, con vista en que realmente perjudi- ca tanto a un Estado de derecho como a los propios gobernados, como ya lo hemos visto con anterioridad.

Pero como en el presente punto no estamos en la etapa de conclusiones de -- nuestro trabajo, veremos a continuación el procedimiento que se lleva a cabo en un tribu- nal fiscal autónomo, el cual le es marcado por una ley de esta misma naturaleza, como es el Código Fiscal de la Federación.

Esta ley fiscal, determina en qué forma será aplicada en la tramitación de -

los juicios de nulidad, nuestra impugnación por negativa ficta, y cuáles son las leyes que se aplicarán supletoriamente a este procedimiento contencioso administrativo.

Así pues, como una disposición de carácter general, el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación dispone lo siguiente a este respecto:

"Art. 197.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con la competencia que le señale su ley orgánica, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determine este Código, pudiendo aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa y siempre que la disposición que se pretende aplicar supletoriamente se avenga al procedimiento contencioso que establece este Código."

Como recordaremos, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de termina en la fracción IV del artículo 23, la competencia de las Salas Regionales para conocer los juicios de nulidad en contra del silencio administrativo negativo; asimismo en la fracción IX de ese mismo precepto legal citado, se indica que también son competentes para conocer de esta clase de juicios las Salas de referencia, por aquellas cuestiones que sean señaladas en otras leyes, y al efecto, es el propio Código Fiscal de la Federación, quien a través de su artículo 37 refiere a la negativa ficta como competencia de este tribunal; por lo que, será tanto este ordenamiento, como el Código Federal de Procedimientos Civiles, los que regulen el procedimiento que sea suscitado por la controversia de esta figura jurídica.

Una vez vista la aplicabilidad de las leyes fiscales en el procedimiento con-

tencioso de nulidad de la negativa ficta, mencionaremos que el demandante para cubrir el requisito de formalidad, requiere demostrar su interés jurídico, y para ello deberá anejar a su escrito inicial de demanda, la última promoción o acuerdo en el caso de que se trate de una instancia procesal, o bien la petición respecto de la cual va a impugnar la resolución administrativa ficta

Cubrirá también, el requisito de que dicha impugnación deberá de ser por escrito, y su demanda deberá contener los siguientes datos:

"Art. 208.- La demanda deberá indicar:

- I. El nombre y domicilio del demandante.
- II. La resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca.
- VI. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

Todos y cada uno de los requisitos anteriores son necesarios para que se admita la demanda respectiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de que ésta sea rechazada, si se omiten cualquiera de los datos de las fracciones I, II, III, y VII, después del requerimiento para que en un plazo de cinco días los aporte.

Al no cumplirse con los requisitos que señala el citado artículo 208 del Código en consulta, en lo que respecta a los puntos que fundamenten la acción ejercitada, la resolución que se dicte en este juicio de nulidad desde luego que tiene que ser contraria -

a los intereses del demandante, es decir, si no se hace una relación sucinta y adecuada de los hechos que den motivo a la impugnación, además de no ofrecerse las pruebas idóneas que demuestren lo manifestado en el capítulo de hechos; y por último, como cuestión medular, no se viertan en forma adecuada los agravios que se causan con el acto que se está impugnando.

Otra de las cuestiones que debemos mencionar y que tiene relación con nuestro tema, es el aspecto procesal de la ampliación de la demanda, plazo que como ya mencionamos es de cuarenta y cinco días siguientes una vez que se haya dado contestación a la demanda, y precisamente cuando se impugne una resolución de negativa ficta; esta misma ampliación tiene por objeto como asimismo ya lo manifestamos, el de regularizar la demanda en cuestión, pues el actor al conocer los motivos que argumente la autoridad demandada, por los cuales en determinado momento alegue que ya dió contestación a la petición que corresponda, o bien que resolvió tal o cual instancia que se le planteó; entonces dicho demandante pueda estar en condiciones para fundar mejor su pretensión, de acuerdo a los hechos y circunstancias que conozca y pueda comprobar en ese juicio.

Una vez admitida la demanda intentada por negativa ficta, o bien que haya quedado ajustada a derecho, se correrá de ella traslado a la parte demandada para que produzca su contestación como ya dijimos, en el término de cuarenta y cinco días como lo establece el artículo 212 de la citada ley fiscal.

La autoridad demandada en su contestación expresará lo siguiente, según lo -

ordena el artículo 213 de esta ley:

"Art. 213.- El demandado en su contestación expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
 - II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
 - III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
 - IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.
 - V. Las pruebas que ofrezca.
 - VI. Nombre y domicilio del coadyuvante, cuando lo haya.
- Para los efectos de este artículo, será aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 208 de este Código."

Además, en su escrito de contestación, deberá adjuntar los documentos que menciona el artículo 214 de este ordenamiento, y que son: copias de la demanda y sus anexos; documento por el cual acredita su personalidad, y cuestionarios respectivos a las pruebas pericial y testimonial.

Una cuestión importa, dentro del aspecto procedimental de la negativa ficta: la autoridad demandada, en su contestación, debe expresar los hechos y el derecho en que se apoya, para negar la existencia de la resolución que pretende el actor.

A fin de evitar la ejecución del acto reclamado, y no olvidando que el demandante considere que su petición ha sido negada por la autoridad responsable, lo que en esa virtud lo obligó a impugnar en juicio de nulidad tal resolución ficta; este mismo

actor, puede promover el incidente de suspensión de la ejecución, tal y como lo regula el artículo siguiente:

"Art. 227.- Los particulares podrán promover en cualquier tiempo el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie, ante el magistrado instructor que esté conociendo del asunto, acompañando copia del documento en que se haga constar la garantía y copia de aquéllos en que conste la iniciación del juicio.

Las autoridades fiscales podrán promover el mismo incidente en relación al otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la ley."

Ya que se hayan desahogado las pruebas que en su caso ofrecieren las partes, el magistrado instructor notificará a las partes que tienen cinco días para alegar por escrito, y vencido dicho término declarará cerrada la instrucción, teniendo muy en cuenta que no quede ningún aspecto procesal por substanciar.

Las características de las sentencias que se dictan en el Tribunal Fiscal de la Federación, son las siguientes:

- a). Se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes de la Sala.
- b). Se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado.
- c). Se examinará la cuestión efectivamente planteada.
- d). Reconocerán la validez de la resolución impugnada.
- e). Declarará la nulidad de la resolución impugnada.

- f). Obligará a la autoridad a realizar un acto determinado. (158a)
- g). Suspenderá el efecto de la sentencia cuando se interponga un recurso contra ésta.
- h). Declarará la nulidad para que se emita una nueva resolución.
- i). Se recibirá a trámite la excitativa de justicia.
- j). Se podrá declarar que una resolución administrativa es ilegal por incompetencia del funcionario que haya tramitado el procedimiento, por omisión de los requisitos formales, por vicios ocultos, por inexacta aplicación de la ley, y por excesos de las facultades discrecionales. (158b)

En realidad, en contra de las resoluciones que dicten las Salas Regionales por substanciación del juicio de nulidad al impugnarse la negativa ficta, no existe recurso alguno que contemple la ley de la materia, y el particular sólo podrá recurrir aspectos procesales que se dicten en su contra; de manera que, solamente procede para el demandante en caso de que la resolución que pronuncie el Tribunal Fiscal de la Federación le sea contraria, el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa.

(158a) Cfr. HERRERA-GOMEZ, Jesús Javier, La Plena Jurisdicción y el Poder de Anulación en el Poder Judicial Federal y en el Tribunal Fiscal de la Federación, tesis, Acatlán/Estado de México: U.N.A.M./E.N.E.P. "Acatlán" (División de Ciencias Jurídicas), 1981, pp. 177-179.

(158b) Cfr. PINEDA GONZALEZ, Guillermo Manuel, La Causal Desvío de Poder en Derecho Administrativo Mexicano, tesis, Acatlán/Estado de México: U.N.A.M. E.N.E.P. "Acatlán" (División de Ciencias Jurídicas), 1984, pp. 314-320.

Las violaciones procesales que se den en el juicio de nulidad, si son recurribles por los particulares; y en principio tenemos al recurso de reclamación que procede por:

- a). El rechazo de la demanda;
- b). Desechamiento de pruebas;
- c). Decreto de sobreseimiento; y
- d). Admisión de la intervención del coadyuvante.

Procede el recurso de queja por:

- a). Las resoluciones de las Salas Regionales que sean violatorias de la jurisprudencia del tribunal.

Procede el recurso de revocación por:

- a). Encontrar la Sala Superior fundados los agravios; y
- b). Resolver la modificación de la jurisprudencia del tribunal o por otros motivos legales.

Procede el recurso de revisión por:

- a). Violaciones procesales que afecten las defensas del recurrente y que trasciendan al sentido del fallo.

Aunque en este punto no tengamos que ocuparnos de la defensa de la autoridad administrativa, sin embargo es oportuno mencionar los recursos que tiene ésta, debido a que estamos analizando el procedimiento de nulidad de la resolución administrativa negativa y en el mismo se incluyen los medios de defensa siguientes:

a). También la autoridad podrá interponer los recursos que se mencionan para los particulares, como son el de reclamación, queja y revocación; pero además,

b). El recurso de revisión, que procede cuando se niegue el sobreseimiento y en contra de la resolución definitiva; recurso que se presentará ante la Sala Superior, y por último,

c). La acción constitucional de revisión fiscal, que procede interponerlo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y en contra de las resoluciones que se dicten en el recurso de revisión que se haya promovido ante la Sala Superior.

De esta manera, queda revisado el procedimiento que sigue el particular e inclusive la autoridad administrativa en caso de negativa ficta; el primero para impugnar la resolución ficta que es contraria a sus intereses particulares; y la segunda, en defensa del posible exceso del derecho que concede al peticionario la norma secundaria, y que en este caso es el Código Fiscal de la Federación, el que regula nuestro tema conocido como el silencio administrativo negativo como resultado del ejercicio del derecho de petición.

C O N C L U S I O N E S

1.- El derecho de petición surge por la obligación que tienen los gobernantes de **restituir** a los gobernados respecto de sus propiedades, según se establece en las leyes de Indias, como primera referencia que tenemos de esta garantía de audiencia.

2.- Otra de las garantías que se encuentran implícitas dentro del derecho de petición, es la **garantía de libertad**, la cual se establece en un sistema democrático representado por una Constitución soberana, como ocurrió en México independiente con la formación de los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1811 y 1813, influenciado por Morelos.

3.- Del análisis de los antecedentes del derecho de petición en México, encontramos que esta facultad se empleó con relación a:

- a). Restitución de la propiedad;
- b). formación de las leyes;
- c). materias políticas; y,
- d). cuestiones civiles y administrativas.

4.- La creación de este derecho en México, desde un principio se consideró como una garantía individual privativa de los ciudadanos mexicanos.

5.- La regulación del derecho de petición desde 1847, fue a través de una

norma sustantiva; pero también se reguló procedimentalmente por medio de una disposición adjetiva, como es el juicio de amparo.

6.- En la Constitución de 1856, apareció la primera obligación de formalidad en el derecho de petición, es decir, que esta garantía debería de ejercerse por escrito, y la respuesta tendría que hacerse del conocimiento del peticionario en forma expresa.

7.- En la Constitución de 1857, apareció regulado por primera vez el derecho de petición en el artículo 80., el que se conserva actualmente con este número; siendo esta disposición legal, la base de la garantía de audiencia y libertad constituida en 1917.

8.- La garantía constitucional de petición, aparece como una disposición puramente formalista, en tanto que en realidad no obliga desde el momento en que no impone sanción alguna en contra de su incumplimiento; y de esta forma, surge la relación con el silencio de la administración, precisamente por la necesidad de darle una consecuencia de carácter legal al desacato de esta norma.

9.- Cuando en Francia surge el respeto a la soberanía popular y se le considera al hombre como un ente individual, es cuando se garantiza a éste el goce de sus derechos naturales, estableciéndose de esta manera la garantía de libertad, la cual es precedente del derecho de petición.

10.- A esta forma de garantía de libertad se le conoció como una tendencia al individualismo democrático liberal.

11.- De esta serie de consideraciones otorgadas por el derecho público del Estado francés, surge el derecho de petición, contenido en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

12.- Para el ejercicio del derecho de petición, es necesario que el ciudadano francés funde su acción y se apoye en principios simples e incontestables.

13.- En el derecho francés, la garantía de petición, no se encuentra regulada a nivel constitucional como en México, sino que una ley secundaria contempla los: "derechos civiles y las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas . . . "

14.- Las Declaraciones angloamericanas de los derechos del hombre son más remotas que las francesas, y la influencia de estas primeras declaraciones dieron como resultado la emancipación de Latinoamérica.

15.- En la Constitución que sirvió de base para la Independencia de los Estados Unidos del Norte, encontramos que se reguló el derecho de libertad a través del habeas corpus.

16.- Al igual que en el derecho constitucional francés, el constitucionalismo estadounidense tampoco contempla el derecho de petición.

17.- Esta garantía de audiencia y libertad, se localiza tanto en la Parte Pri

mera de la Declaración de los Derechos de los Habitantes de la Comunidad de Massachusetts de 1780, como en las leyes secundarias.

18.- En las Declaraciones de Virginia y Pensilvania de 1776, se aprecia la particularidad que tienen los derechos del ciudadano estadounidense, consistente en instituir garantías para el provecho de la comunidad y no para beneficio del hombre en particular.

19.- En la República Oriental del Uruguay al igual que en México, el derecho de petición se encuentra regulado constitucionalmente, desde la primera Constitución de 1830.

20.- En este país se creó un tribunal autónomo de lo contencioso administrativo en la Constitución de 1934, el cual le quitó al Poder Judicial el control absoluto de legalidad.

21.- Dicho tribunal autónomo, se ocupa de las demandas contra las resoluciones ilegales de la administración, y en este caso de las suscitadas por silencio administrativo.

22.- En la Carta Magna uruguaya de 1942, se estableció la responsabilidad oficial de los servidores públicos que actuaran ilegalmente en contra de los intereses de los particulares, cuyas sanciones serán aplicadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o, en su caso, por la Suprema Corte.

23.- De las constituciones estudiadas, la uruguaya es la única que regula al silencio administrativo en relación con el derecho de petición.

24.- Con relación al derecho de petición, las reformas de 9 de enero de 1984, a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo uruguayo, reducen el término de 210 días para resolver una petición, al de 60 días siguientes a la presentación de ésta, configurándose así la negativa ficta al día siguiente de este vencimiento.

25.- Con relación a los recursos que se encuentran regulados constitucionalmente, como son el de revocación, el jerárquico y el de anulación, en esas mismas reformas se reduce el término de substanciación que era de 210 días, al de solamente 60 días para instruir y resolver estas impugnaciones.

26.- El fundamento legal del derecho de petición, es el artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

27.- La doctrina coloca al derecho de petición dentro de los derechos públicos subjetivos, toda vez que es ejercitado por individuos que se encuentran protegidos por medios jurídicos.

28.- La naturaleza jurídica del derecho de petición, se basa en el derecho subjetivo de que gozan las personas para que se les proteja por medios jurisdiccionales respecto de los órganos del Estado.

29.- Del concepto central del acto jurídico, se desprenden los sujetos que intervienen en la relación jurídica establecida por el derecho de petición:

- a). Sujeto activo conocido como el administrado; y,
- b). Sujeto pasivo conocido como la administración pública.

30.- Se relaciona el derecho de petición con el silencio administrativo, en cuanto el peticionario ve desatendida su pretensión, y surge fictamente la respuesta de la administración.

31.- El silencio administrativo debe entenderse como una presunción legal, de la cual se desprende un acto jurídico, una resolución tácita y un hecho legal, con las siguientes excepciones:

- a). Como acto jurídico, se da no por voluntad de la administración pública;
- b). No se trata de un acto tácito regulado expresamente;
- c). Se configura un hecho jurídico, más no de voluntad, sino de consecuencia de carácter legal.

32.- Conceptualizamos a la naturaleza jurídica del silencio administrativo, como el acto administrativo presunto, con efectos legales y procesales, de los cuales se desprende la facultad del empleo de un recurso ulterior, como medio de impugnación por infracción al derecho subjetivo del peticionario.

33.- En un régimen de legalidad como el nuestro, la administración tiene la obligación formal y substancial de respetar las garantías de sus administrados.

34.- El origen de la obligación de la administración de contestar una petición, se localiza en el principio de: "administrar es servir".

35.- La consecuencia externa por el incumplimiento de esta obligación, es la responsabilidad administrativa que le determina la ley de la materia a los servidores públicos, y a esta falta se le conoce como ilegalidad formal.

37.- La consecuencia interna del silencio administrativo, es el perjuicio material que le produce al peticionario el que tenga que emplear medios de impugnación para combatir la negativa ficta; y con respecto al Estado, se le causa el mismo perjuicio, cuando tiene que admitir la petición sin que la haya estudiado, y a esta falta se le conoce como ilegalidad substancial.

38.- Una de las consecuencias internas que produce el silencio administrativo es la negativa ficta.

39.- La negativa ficta es una ficción legal por medio de la cual el peticionario debe presumir que su pretensión ha sido negada.

40.- Al ser la negativa ficta una figura jurídica aceptada por nuestra legislación, resulta irrelevante el que leyes especiales la regulen para que pueda producir efectos legales, máxime que nuestro más alto tribunal sostiene la validez de este tipo de resoluciones presuntivas.

41.- El derecho de petición se relaciona con la negativa ficta, por la posibilidad que se le concede con esta última figura jurídica, al petionario, de emplear recursos ulteriores por violación a la norma constitucional; y no porque se trate de interpretar la voluntad administrativa por medio de esta figura legal puramente procedimental.

42.- Para que se pueda impugnar la negativa ficta, es necesario que concurren ciertos requisitos, como el de que la petición se haga por escrito, que la administración no notifique en el término de ley su resolución, y el de que exista una denuncia o recordatorio para que la peticionada conteste.

43.- La positiva ficta es otra de las consecuencias internas que produce el silencio administrativo.

44.- A esta figura jurídica se la conceptualiza como una ficción legal establecida en favor del administrado, con la obligación de ser admitida por la autoridad.

45.- El criterio general que impera respecto de esta misma figura, es el de que las disposiciones legales no deben aceptar el efecto positivo, por ser una institución peligrosa para los intereses públicos.

46.- Respecto del criterio que tiene Acosta Romero, de que no existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo, afirmamos que tal aseveración es errónea, por las siguientes razones:

a). Si bien es cierto que la tesis de jurisprudencia 187 de la Suprema Corte,

dispone que el artículo 8o. constitucional no obliga a la administración a resolver las peticiones en determinado sentido, este criterio es diferente a la consecuencia que se desprende por el desacato de tal norma suprema, y de la cual surge la presunción legal de que lo pedido ha sido negado.

b). Por lo que respecta a la tesis 188 del Tribunal supremo, tal opinión refuerza nuestra afirmación de que sí existe la citada relación, toda vez que si transcurren cuatro meses y la administración no contesta, entonces surgen dos opciones para el petionario; la primera, que lo faculta a demandar mediante juicio de amparo para que la -peticionada conteste; y la segunda, que le permite utilizar un recurso para combatir la -presunción de la respuesta negativa.

47.- Para que proceda el juicio de amparo por violación al artículo 8o. --constitucional, es necesario que se den los siguientes requisitos de fondo:

a). Que se lesione el interés jurídico del petionario, por no contestar en forma congruente una petición;

b). Que la autoridad no acuerde una petición dentro del término que se le concede para ello;

c). Que el acuerdo que se pronunció sobre una petición no se notifique debidamente.

48.- Los requisitos de forma que debe cumplir el petionario en su escrito -

correspondiente, para que prospere la pretensión formulada, son los siguientes:

- a). Que la petición se haga por escrito.
- b). Que se dirija en forma pacífica y respetuosa.
- c). Que se exprese con claridad la causa de pedir.
- d). Que se señalen los hechos y el derecho.
- e). Que se mencione cuál es la ley aplicable al caso.

49.- El tribunal que conocerá del juicio de amparo por violación a la garan
tía constitucional de petición en cuestiones administrativas, será el Juzgado de Distrito, -
según lo dispone el artículo 42 en sus fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Judi-
cial, y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal de la República.

50.- Los efectos del amparo, que se le conceda al peticionario por haber -
demostrado que la administración violó la garantía de petición, serán el de restituírle ese
derecho, es decir, que se obligará a la responsable, que otorgue el acuerdo que corres-
ponda conforme a derecho.

51.- Los casos en que el particular se excede en el empleo de la negativa -
ficta, son los siguientes:

- a). Cuando no ha transcurrido el término de 120 días para que interponga el
juicio de amparo.
- b). Cuando no ha transcurrido el término de 30 días para interponer nulidad
ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

c).- Cuando no ha transcurrido el término de 120 días para interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

52.- Las impugnaciones que puede hacer la administración en los tres casos anteriores, son las siguientes:

a).- En el primer caso, se interpone recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, por nueva disposición publicada en el Diario Oficial el 10-VIII-87.

b).- En el segundo caso, cuando la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, confirme la resolución que fue impugnada por exceso en el empleo de la negativa ficta, la administración tendrá como último recurso, el de revisión administrativa ante los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando el asunto sea de importancia y trascendencia en términos de ley.

c).- En el tercer caso, cuando se confirme la resolución que fue impugnada por exceso en el empleo de la negativa ficta, la administración podrá interponer la acción constitucional de revisión fiscal ante el Tribunal Colegiado de Circuito, con fundamento en la fracción I, inciso B, del artículo 104 constitucional.

53.- Cuando un tercero resulte afectado por la improcedencia de la inscripción en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, de un contrato o convenio, por omisión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de no resolver sobre el documento que se le presentó, dentro del término de 90 días; el recurso -- que debe emplear este afectado, es el de reconsideración sobre la resolución ficta,-

para el efecto de que la Secretaría evite que se perjudique tanto al Estado como a los de más particulares, con el improcedente registro que se obtuvo por el silencio administrativo positivo.

54.- Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, sujete la resolución que dicte a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si esta autoridad no ejercita el derecho de veto dentro del término de 10 días, dicha resolución se entenderá firme por silencio administrativo positivo. Contra la configuración de este resultado, el afectado, ya sea un tercero o la propia institución bancaria, podrá demandar el amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, con fundamento en el segundo párrafo de la fracción V del artículo 96 de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito.

55.- En el caso de que una agrupación de trabajadores obtenga un registro sindical por silencio administrativo positivo, por supuestamente no haber resuelto la petición correspondiente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, esta autoridad podrá solicitar la cancelación de ese improcedente registro, sujetándose a lo establecido por los artículos 870 al 891 del citado ordenamiento legal.

56.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conocerá de los casos que se den por negativa ficta, entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares, por disposición contenida en la fracción III del artículo 21 de la ley de este Tribunal.

57.- El demandante de la nulidad de la resolución ficta negativa, deberá - presentar su demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo en un plazo de 15 días hábiles; asimismo, deberá de satisfacer los requisitos que se mencionan en el artículo 50 - de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y finalmente, la sentencia será pronunciada para el caso de procedencia de la acción intentada, en el - sentido de conceder un plazo a la administración para que conteste la petición, o bien, - para que reponga el procedimiento y restituya al actor del derecho afectado o desconocido.

58.- El Tribunal Fiscal de la Federación, conocerá a través de sus Salas Re - gionales, de las controversias que se presenten por negativa ficta, entre la administración pública federal y los particulares, por disposición expresa del artículo 37 del Código Fis - cal de la Federación, y del artículo 23 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fis - cal.

59.- La Sala Superior del Tribunal Fiscal, conocerá de los recursos de revi - sión que presente la administración en contra de las resoluciones definitivas dictadas por - las Salas Regionales, precisamente en el juicio de nulidad por negativa ficta.

60.- El plazo para presentar la demanda de nulidad ante este tribunal por - negativa ficta, se fija en 45 días hábiles, concediéndosele al particular para ampliación de su demanda otros 45 días más, según lo disponen los artículos 207 y 210 del Código - - Fiscal de la Federación.

61.- Es requisito necesario para presentar la demanda de la nulidad de la negativa ficta, el acompañar tanto el escrito de petición como una copia del último acuerdo dictado en esa instancia como documentos base de la acción, así como el dar cumplimiento a los requisitos de forma que señala el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

62.- Las sentencias que se dicten en esta clase de juicios, tienen la característica principal de anular la resolución combatida, a fin de que se emita otra en la que se le restituya al actor el derecho desconocido.

63.- La última instancia en contra de la resolución que se da en este juicio de nulidad, por lo que respecta a los particulares, será el juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa; y por lo que respecta a la administración, será la acción constitucional de revisión fiscal ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, - 1975.
- ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Legislación Jurisprudencia-Doctrina), 1a. ed., Editorial Porrúa, S.A., - México, 1984.
- BIELSA, Rafael.- Derecho Constitucional, 3a. ed., Roque de Palma Editor, Buenos Aires, 1959.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- El Juicio de Amparo, 9a. ed., Editorial Porrúa, - S.A., México, 1973.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- CORTIÑAS-PELAEZ, León.- Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional, 2a. ed., - Madrid: I.N.A.P., Prólogos de Enrique GILES-ALCANTARA y Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, 1986, 316 págs. in totum.
- CORTIÑAS-PELAEZ, León.- "Teoría General de los Cometidos del Poder Público", Madrid, Revista de Administración Pública, diciembre 1986, número 111. Reproducido en Ciudad de México, Revista de - la Facultad de Derecho de México, número 5, en prensa.
- CARLOS E DELPIAZZO, Régimen Jurídico de los Recursos Administrativos, Editorial - Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1984.
- BANDERA, Manuel M. de la.- La Constitución de 1967, Publicación... de la Secretaría del Senado, Montevideo, 1969.
- GARRIDO FALLA, Fernando.- "La Llamada Doctrina del Silencio Administrativo", Revista de Administración Pública, número 16, Madrid.
- GIORGI, Héctor.- El Contencioso Administrativo de Anulación, Editorial Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad - de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la Re-- pública, Montevideo, 1958.

- GONZALEZ-COSIO Arturo.- El Poder Público y la Jurisdicción en Materia -- Administrativa en México, 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- GONZALEZ-COSIO Arturo.- El Juicio de Amparo, 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, prólogo del Dr. León CORTIÑAS - - PELAEZ.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1a. ed., Editorial Civitas, S.A., Madrid, - 1978.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús.- "El Silencio Administrativo y los Interesados que no incoaron el procedimiento", Revista de Administración Pública, número 68, Madrid.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Los Recursos Administrativos y Económico-Administrativos, 3a. ed., Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1975.
- GUERRA AGUILERA, José Carlos.- La Ley de Amparo reformada, Editorial PAC, S.A. DE C. V., México, 1984.
- HERRERA GOMEZ, Jesús Javier.- La Plena Jurisdicción y el Poder de Anulación en el Poder Judicial Federal y en el Tribunal Fiscal de la -- Federación, tesis, Acatlán/ Estado de México: U. N. A. M. / E. N. E. P. "Acatlán" (División de Ciencias Jurídicas), 1981.
- KAYE, Dionisio J. - Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa, Editorial IEE, S.A., México, 1981.
- MORENO PADILLA, Javier.- Prontuario de Leyes Fiscales, 6a. ed., Editorial - Trillas, México, 1982.
- MUÑOZ, Guillermo Andrés.- Silencio de la Administración y plazos de Caducidad, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1982.
- OLIVERA TORO, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, 3a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- OSORIO y GALLARDO, A.- Derechos del Hombre, del Ciudadano y del Estado, Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1946.

- PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil, 6a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.
- PEREZ PEREZ, Alberto.- Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, 2 Volúmenes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1967-1970.
- PINEDA GONZALEZ, Guillermo Manuel.- La Causal Desvío de Poder en Derecho Administrativo Mexicano, tesis, Acatlán/Estado de México:- U.N.A.M./E.N.E.P. "Acatlán" (División de Ciencias Jurídicas), 1984.
- PRIETO GONZALEZ, Esperanza.- Naturaleza Jurídica del Derecho de Petición y de la Negativa Ficta en Materia Administrativa, tesis de Derecho, Universidad Iberoamericana, México, 1974.
- SANCHEZ VIAMONTE, C.- El Constitucionalismo, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.
- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos.- El habeas corpus; la libertad y su garantía, Editorial Abeledo, Buenos Aires, 1927.
- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos.- Los derechos del Hombre en la Revolución Francesa, Ediciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones.
- SAYAGUES LASO, Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo, 4a. ed., -- Montevideo, 1974, 2 Volúmenes, con notas de actualización por Daniel Hugo MARTINS.
- SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo, 5a. ed., Editorial Porrúa Hnos. y Cía., S.A., México, 1972.
- TENA RAMIREZ, Felipe.- Leyes Fundamentales de México, 11a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1808-1982.

LEGISLACION CONSULTADA

Código de Procedimientos Civiles.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Constitución de España de 1978.

Constitución de Francia de 1958.

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY de Amparo.

LEY de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

LEY de Procedimientos Administrativos.

LEY del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LEY Federal del Trabajo.

LEY Orgánica del Poder Judicial.

LEY Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

LEY Reglamentaria del Comité Especial de Banca y Crédito.

LEY Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

LEY de Obras Públicas y su Reglamento.

O T R A S P U B L I C A C I O N E S

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. XIII, pág. 65.- -
A.R. 1455/58. Mercedes Enciso Vda. de Camberos. Unanimidad de 4 votos.

CAMARA DE DIPUTADOS. XLVI LEGISLATURA.- Derechos del Pueblo Mexicano, - -
México a través de sus Constituciones.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 17 de marzo de 1971.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 2 de febrero de 1978.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 30 de diciembre de 1980.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 8 de enero de 1982.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 31 de diciembre de 1982.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 14 de enero de 1985.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 16 de junio de 1986.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 17 de marzo de 1987.

DIARIO Oficial de la Federación.- del 10 de agosto de 1987.

DOCUMENTS Of American History, Massachusetts Bill of Rights, Part I, Poore ed., The
Federal and State Constitutions.

ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba.- Tomo VIII, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos
Aires, 1946.

FOLLETO del Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América.

JURISPRUDENCIA definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Apéndice
al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1955.

I N D I C E G E N E R A L

INTRODUCCION	Pág. I
SUMARIO	III
CAPITULO I	
1. DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICION	1
1.1. Antecedentes históricos del derecho de petición	2
1.1.1. Antecedentes históricos del derecho de petición - en México	4
1.1.1.1. La garantía de audiencia en las leyes de In- dias, como primera referencia del derecho - de petición	4
1.1.1.2. La garantía de libertad en los <u>Elementos Cons- titucionales</u> de 1811 y 1813 de Ignacio López Rayón, y en la Constitución de Apatzingán de 1814	6
1.1.1.3. El derecho de petición en la formación de las leyes, tanto en la Constitución centralista de 1835-1836, como en el Proyecto de Reforma- de 1840 del Supremo Poder Conservador	9
1.1.1.4. Mención del derecho de petición en relación a la iniciativa de leyes, previsto en el pri- mer proyecto de Constitución de 26 de agos- to de 1842	10
1.1.1.5. Previsión de peticiones tumultuarias en el se- gundo proyecto de Constitución de 3 de no- viembre de 1842	12
1.1.1.6. Facultad de ejercer el derecho de petición - por medio de una norma sustantiva en el Ac- ta de Reformas de 1847, así como la protec- ción de esta garantía por vía del amparo co- mo norma adjetiva	12

1.1.1.7.	El Estatuto Orgánico Provisional de 23 de mayo de 1856 y el Proyecto de Constitución Federal de ese mismo año, como antecedentes del ejercicio del derecho de petición por escrito, y su regulación procedimental	Pág. 14
1.1.1.8.	El Plan de Ayutla como antecedente de la Constitución Federal de 1857, en donde aparece regulado el derecho de petición y la prerrogativa de éste, con los numerales actuales	17
1.1.1.9.	El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865 a 15 de julio de 1867	19
1.1.1.10.	Reformas del 10 de junio de 1898, a los artículos 35 y 102 constitucionales, que regulan el derecho de petición en forma sustantiva y adjetivamente en la Constitución de 1857	20
1.1.1.11.	El proyecto de Constitución de Carranza de 1916, en donde se contempla la obligación subjetiva de la autoridad de contestar una petición en breve término	21
1.1.2.	Antecedentes históricos del derecho de petición en Francia	26
1.1.2.1.	La declaración francesa de 1789 y la Constitución de 1791, como principios de respeto hacia el hombre, lo cual es el antecedente de la garantía de libertad	26
1.1.2.2.	La tendencia al individualismo democrático liberal en la Declaración del Hombre y el Ciudadano, y el derecho de petición en la Constitución francesa de 1793	27
1.1.2.3.	Influencia de la Declaración francesa de 1789 en las Constituciones del mundo, y de la regulación del derecho de petición como una garantía de libertad	29
1.1.2.4.	Ratificación de los derechos del hombre y de sus garantías de libertad en las Constituciones de 1946 y 1958	30
1.1.2.5.	Regulación del derecho de petición en la Declaración de los Derechos de los Franceses de 1815	32
1.1.3.	Antecedentes históricos del derecho de petición en Estados Unidos del Norte	34

1.1.3.1.	Influencia de las Declaraciones Angloamericanas de la Independencia de América Latina de 1810 a 1825 .	Pág. 34
1.1.3.2.	Aportación de esas mismas declaraciones al constitucionalismo; a la división de poderes en los sistemas de gobierno republicanos y al recurso de <u>habeas corpus</u>	35
1.1.3.3.	Regulación expresa del derecho de petición en la Declaración de los Derechos de los Habitantes de la Comunidad de Massachussetts de 1780	36
1.1.3.4.	Las declaraciones de Virginia y de Pensilvania hechas en 1776 en las que se regula la protección a las garantías de libertad de la comunidad	37
1.1.3.5.	Contemplación del derecho de petición en el Acta de Declaración de Independencia y en la Constitución de 1787 para el común beneficio de los ciudadanos angloamericanos	39
1.1.4.	Antecedentes históricos del derecho de petición en la República Oriental del Uruguay	41
1.1.4.1.	Regulación del derecho de petición en la primera Constitución de 18 de julio de 1830, a través de los Poderes Legislativo y Judicial	41
1.1.4.2.	Disposición, en la segunda Constitución de 1918, de que fuera la Alta Corte de Justicia, la que dirimiera los problemas por el empleo del derecho de petición	43
1.1.4.3.	La creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en la Constitución de 1934	46
1.1.4.4.	Contemplación en la Constitución de 1942 de la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, en caso de ilegal desempeño en sus funciones administrativas	49
1.1.4.5.	Competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo para conocer del silencio administrativo negativo, en las Constituciones de 1952 y de 1967	53
1.1.4.6.	Análisis comparativo de los recursos administrativos en las Constituciones de 1952 y de 1967, en relación al derecho de petición y silencio administrativo	60

1.2. Su definición	Pág. 69
1.3. Fundamento legal del derecho de petición	72
1.4. Relación del derecho de petición con el silencio administrativo	75

CAPITULO II

2. CONSECUENCIAS JURIDICAS POR EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION	79
2.1. Naturaleza jurídica del silencio administrativo	81
2.1.1. Origen histórico del silencio administrativo	82
2.1.2. Diversos criterios sobre la naturaleza jurídica del silencio administrativo	83
2.1.3. Nuestra propuesta sobre el concepto de la naturaleza jurídica del silencio administrativo	85
2.2. Responsabilidad de la administración al no contestar una petición	89
2.2.1. Análisis de los conceptos, autoridad y servidores públicos, como principio de origen del derecho subjetivo que tiene el administrado para que se le conteste una pretensión	89
2.2.2. Origen de la obligación de la administración pública de contestar una petición, como consecuencia de la responsabilidad oficial de los servidores públicos	91
2.2.3. Nuestra opinión de las responsabilidades en que incurrir los servidores públicos cuando omiten dar contestación a una petición	92
2.3. Ilegalidad formal y substancial en el silencio administrativo	94
2.3.1. Consecuencias externas por el silencio de la administración	94
2.3.2. Consecuencias internas por el silencio de la administración	95
2.4. La negativa ficta o silencio administrativo negativo	97
2.4.1. Contemplación de la negativa ficta en derecho com	

parado, y la irrelevancia de su regulación por las leyes secundarias	Pág. 97
2.4.2. El derecho subjetivo de petición, en relación con el silencio administrativo negativo	100
2.4.3. Regulación del silencio administrativo en el derecho positivo mexicano	101
2.4.4. La condición subjetiva de la negativa ficta y los requisitos previos que se tienen que cumplir para impugnarla	102
2.5. La positiva ficta o silencio administrativo positivo	105
2.5.1. Análisis del concepto de la positiva ficta y de las opiniones doctrinales vertidas sobre esta figura jurídica	105
2.5.2. Regulación del silencio administrativo positivo en la legislación extranjera y en la mexicana	107
2.5.3. Ejemplos de los efectos que produce el silencio administrativo positivo	109

CAPITULO III

3. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CASO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO, COMO UNA ACCION DE LOS PARTICULARES	111
3.1. Análisis de la jurisprudencia y de las tesis sobresalientes de la Suprema Corte, sobre el derecho de petición y el silencio administrativo	113
3.1.1. Crítica a la posición doctrinal de que no existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo	113
3.1.2. Tesis sobre la que fundamos la crítica a la posición doctrinal de que no existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo	116
3.1.3. Tesis sobre la que basamos nuestra opinión de que sí existe relación entre el derecho de petición y el silencio administrativo	117
3.1.4. Reiteración de nuestro criterio sobre la relación que existe entre las dos figuras jurídicas en estudio	118
3.2. Análisis de la jurisprudencia y tesis sobresalientes, sobre los requisitos de fondo que se deben de dar para que proceda el juicio de amparo	121

3.2.1.	La lesión del interés jurídico del peticionario como -- primer requisito de validez, y su diferencia con el interés que demuestre el recurrente	Pág. 121
3.2.2.	La omisión de dictar acuerdo sobre una petición, como segundo elemento de validez para la procedencia del -- amparo	123
3.2.3.	La omisión de la notificación del acuerdo que recaiga a una petición, también es un elemento de validez pa -- ra el juicio de amparo	124
3.2.4.	La falta de congruencia de un acuerdo que se dicte so -- bre una petición, es suficiente para que proceda el -- juicio de amparo	130
3.3.	Análisis de la jurisprudencia y tesis sobresalientes, sobre los re -- quisitos de forma que debe cumplir el particular, en todo escri -- to de petición que dirija a la administración	136
3.3.1.	Enunciación de los requisitos de forma que debe cum -- plir el particular, en todo escrito de petición que diri -- ja a la administración	137
3.3.2.	Tesis que aclaran que los requisitos de forma no son -- elementos de apoyo para dejar de contestar las peti -- ciones	138
3.3.3.	Necesidad de cumplir con los requisitos de forma, a -- fin de evitar el riesgo de que la petición sea denegada por este motivo	139
3.4.	Análisis de los efectos de la resolución de amparo por viola -- ción al derecho de petición	143
3.4.1.	Fijación de la competencia de la autoridad que cono -- cerá del amparo en contra de la violación al derecho de petición	143
3.4.2.	Determinación de la competencia por razón de la ma -- teria y territorio, y conclusión del procedimiento que sirve para resolver, en juicio de amparo, la violación -- al artículo 8o. constitucional	144
3.4.3.	Ley especial que regula la competencia de la autori -- dad que conocerá de la controversia que se dé por vio -- lación al derecho de petición	146
3.4.4.	Efectos del amparo, que se conceda contra la viola -- ción a la garantía que consagra el artículo 8o. de la -- Constitución Federal	148

CAPITULO IV

4. LAS ACCIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y DE TERCEROS, POR EXCESOS EN EL EMPLEO DE NEGATIVA Y POSITIVA FICTA . Pág. 154

4.1. Casos en que el particular se excede en el empleo de la negativa ficta 156

4.1.1. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 120 días para interponer juicio de amparo 158

4.1.2. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 30 días para interponer la nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal 159

4.1.3. Impugnación por el exceso en el empleo de la negativa ficta, cuando no ha transcurrido el término de 120 días para interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación 160

4.2. Procedimientos que siguen diversas autoridades, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y otras, para impugnar la positiva ficta 163

4.2.1. Procedimiento de impugnación en contra de la inscripción de un acto, convenio o contrato en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por positiva ficta 164

4.2.2. Procedimiento de impugnación cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no ejercita su derecho de veto, dentro del término que le concede la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, y se configura la positiva ficta 166

4.2.3. Procedimiento de impugnación, cuando en el término de 60 días, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no resuelve sobre el registro de un sindicato, y se configura la positiva ficta 170

CAPITULO V

5. INTERPOSICION DEL JUICIO DE NULIDAD POR SILENCIO DE LA ADMINISTRACION, ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	Pág. 175
5.1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo como un organismo autónomo	177
5.2. Competencias de las Salas del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo	180
5.3. Análisis de las tesis números tres y cinco del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en relación con la negativa - ficta	184
5.4. Término para interponer demanda de nulidad por silencio - administrativo negativo	186
5.5. Substanciación de la demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y de los recursos ulteriores que se interponen contra la resolución que se dicte en este juicio	188

CAPITULO VI

6. LAS ACCIONES DE LOS PARTICULARES EN CONTRA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	195
6.1. El Tribunal Fiscal de la Federación como un organismo autónomo	197
6.2. Integración de este tribunal autónomo	199
6.3. Competencia por razón de materia y territorio de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación	201
6.4. Análisis comparativo entre el artículo 92 del Código Fiscal - derogado y el artículo 37 de la Ley fiscal vigente, en relación con la negativa ficta	205

6.5. Análisis comparativo entre el artículo 192 del Código Fiscal derogado y los artículos 207 y 210 de la Ley fiscal vigente, en relación a los términos para presentar la demanda de nulidad en caso de negativa ficta	Pág. 208
6.6. Substanciación del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y mención de los recursos ulteriores que se interponen contra la resolución que se dicte en el mismo, en relación a la negativa ficta	212
CONCLUSIONES	222
BIBLIOGRAFIA	236
INDICE	241