

256



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

ESTUDIO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO
A LA LUZ DEL CONTENIDO DE LOS
ARTICULOS 8 Y 17 CONSTITUCIONALES

SEMINARIO TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
GUADALUPE ROBLES MONTES DE OCA

ASESOR: LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ



SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MEXICO, MAYO 30 2011



279316



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

**POR DARME LA VIDA Y PERMITIRME
LLEGAR A ESTE MOMENTO TAN
ANHELADO.**

A MI PAPA FABIAN ROBLES SANTIAGO:

**POR SU GRAN ESFUERZO Y AYUDA
INCONDICIONAL BRINDADOS.
GRACIAS DE TODO CORAZON.**

**A MI MAMA MARGARITA MONTES DE
OCA CHAVEZ:**

**CON TODO MI CARIÑO.
POR SU TOTAL APOYO, CONFIANZA
Y FORTALEZA DEMOSTRADOS EN
TODO MOMENTO.**

A MI HERMANA FABIOLA:

**POR TODO LO QUE HEMOS COMPARTIDO
Y POR ESAS PALABRAS DE ALIENTO QUE
RECIBO SIEMPRE DE SU PARTE.**

A TODA MI FAMILIA:

POR CREER EN MI.

A LA LIC. ADRIANA DE LA TORRE MEZA:

**POR CONFIAR EN MI CAPACIDAD Y
BRINDARME SU AYUDA.**

A TODOS MIS AMIGOS:

**POR LOS GRANDES
MOMENTOS E ILUSIONES
COMPARTIDAS.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO:**

**POR ABRIRME SUS PUERTAS Y
PERMITIRME VER REALIZADO UN
GRAN SUEÑO.**

A TODOS MIS PROFESORES:

**POR COMPARTIR SU CONOCIMIENTO
Y POR DESEMPEÑAR TAN ESPECIAL
PROFESION.**

**A MI ASESOR
LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ:**

CON TODO RESPETO Y ADMIRACION.

A MIS COMPAÑEROS DE SEMINARIO:

**POR ESTE SUEÑO EN COMUN,
QUE HOY VEMOS REALIZADO.**

CONTENIDO

INTRODUCCION

I. ANTECEDENTES DE LOS ARTICULOS 8 Y 17 CONSTITUCIONALES.

1. ANTECEDENTES EXTERNOS.

1.1	Antecedentes Ingleses	2
1.1.1	La Carta Magna de 1215	2
1.1.2	La Petición de Derechos de 1628	3
1.1.3	La Ley de Habeas Corpus de 1679	5
1.1.4	La Declaración de Derechos de 1689	6
1.2	Antecedentes Norteamericanos.	
1.2.1	Las Declaraciones Norteamericanas y la Constitución de Virginia de 1776	7
1.2.2	Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776	8
1.2.3	La Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787	9
1.3	Antecedentes Franceses.	
1.3.1	La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789	10

1.4 ANTECEDENTES INTERNOS.

1.4.1	Constitución de Apatzingán de 1814	11
1.4.2	Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824	13
1.4.3	Constitución Federal de 1824	13
1.4.4	Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	15
1.4.5	Bases Orgánicas de 1843	16
1.4.6	Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	17
1.4.7	La Constitución Federal de 1857	18
1.4.8	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	20

II. CONCEPTOS GENERALES:

2.1	Derechos del Hombre	24
2.2	Concepto de Garantías Individuales	25
2.2.1	Clasificación de las Garantías Individuales según Ignacio Burgoa Orihuela	26
2.3	Concepto de Silencio Administrativo	27
2.3.1	Análisis del Silencio Administrativo (Requisitos y Efectos)	28
2.4	Concepto de Acto Administrativo	32
2.4.1	Explicación del Concepto	33
2.4.2	Elementos Constitutivos del Acto Administrativo	35
2.5	Derecho de Petición	37
2.5.1	Análisis del artículo 8º Constitucional	37
2.6	Impartición de Justicia pronta, completa e imparcial	40
2.6.1	Análisis del artículo 17º Constitucional	41

III. REGIMEN JURIDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

3.1	La Constitución como norma fundamental y la delimitación de las competencias territoriales	45
3.1.1	La delimitación de las competencias territoriales (leyes) dentro de un ámbito federal y local	46
3.2	La Jurisdicción Administrativa en México	47
3.3	Concepto de Juicio Contencioso Administrativo	48
3.4	El Tribunal Fiscal de la Federación	49
3.4.1	La Negativa Ficta	50
3.4.2	El artículo octavo constitucional y la negativa ficta	51
3.4.3	La Negativa Ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación	52
3.5	Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal	55
3.5.1	El proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal	56
3.5.2	La resolución negativa ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal	57
3.6	El Recurso Administrativo	57
3.6.1	Concepto de Recurso Administrativo	58
3.6.2	Recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	60
3.6.3	Recurso de reclamación	61
3.6.4	Recurso de apelación	63
3.6.5	Recurso de revisión	64
3.7	Recursos ante el Tribunal Fiscal de la Federación	66
3.7.1	Recurso de reclamación	67
3.7.2.	Recurso de revisión	68
3.7.3.	Recurso de revocación	69

IV. EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE DEFENSA.

4.1	Concepto de Amparo Administrativo	73
4.2	Naturaleza Juridica	75
4.2.1	Regulación	76
4.3	Requisitos Procesales	77
4.3.1	Requisitos procesales y admisibilidad	77
4.3.2	Requisitos Subjetivos	78
4.3.2.1	Referentes al órgano jurisdiccional	78
4.3.2.2	Requisitos referentes a las partes	79
4.3.2.3	Requisitos de la actividad	81
4.4	Procedimiento	82
4.4.1	Iniciación	82
4.4.2	Efectos	83
4.4.3	Desarrollo	84
4.4.4	Terminación	85
4.5	Suspensión del acto	87
4.5.1	Procedimiento	88
4.6	Los recursos procesales	91
4.6.1	Recurso de revisión	91
4.6.2.	Recurso de queja	93
4.7	Caso práctico	94

CONCLUSIONES. 112

BIBLIOGRAFIA 117

INTRODUCCION

Realizar un estudio en el que se relacionen las garantías consagradas por los artículos 8 y 17 constitucionales, con el silencio administrativo como una figura dentro de los procesos administrativos; a partir del cual pueda observarse como la protección constitucional evita el caer en esta figura jurídica, la cual produce un estado de indefensión del gobernado.

Asimismo, evidenciar las razones por las que se presenta el silencio administrativo por parte de las autoridades, procurando encontrar algunas soluciones al respecto.

Analizar su origen a la luz de los diversos preceptos que lo han regulado, para comprender los distintos criterios que se tienen al respecto, y las diferencias de los mismos; para enfocarlo directamente a la protección constitucional que se realiza a favor de los gobernados a través del juicio de garantías, que es el medio de defensa constitucional, idóneo para evitar que se presente o continúe.

Sustentando lo anterior, en el estudio que se realice del derecho de petición y de la obligación de las responsables de impartir la justicia de manera pronta y expedita y además de manera imparcial.

Con la pretensión no sólo de conocerlo, sino de manejar también su correcto y legal procedimiento.

Analizar, sus diversos supuestos y la variedad de efectos jurídicos que genera en relación con los ordenamientos jurídicos existentes al respecto y con la justicia.

Concluyendo entonces con la vinculación de los preceptos constitucionales, con el derecho que los particulares encuentran a través del medio de defensa constitucional, al silencio guardado por las responsables; el cual puede darse entre la mayoría de los ejemplos posibles, por la excesiva carga de trabajo que existe en un gran número de dependencias, lo que redundaría en que no es que se encuentre mal regulado; sino que se trata de cuestiones humanas de las personas que detentan los cargos, y que puede modificarse a través del control constitucional.

ANTECEDENTES DE LOS ARTICULOS 8 Y 17 CONSTITUCIONALES

I. ANTECEDENTES EXTERNOS.

1.1 Antecedentes Ingleses.

- 1.1.1 La Carta Magna de 1215.**
- 1.1.2 La Petición de Derechos de 1628.**
- 1.1.3 La Ley de Habeas Corpus de 1679.**
- 1.1.4 La Declaración de Derechos de 1689.**

1.2 Antecedentes Norteamericanos.

- 1.2.1 Las Declaraciones Norteamericanas y la Constitución de Virginia de 1776.**
- 1.2.2 Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776.**
- 1.2.3 La Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787.**

1.3 Antecedentes Franceses.

- 1.3.1 La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.**

1.4 ANTECEDENTES INTERNOS.

- 1.4.1 Constitución de Apatzingán de 1814.**
- 1.4.2 Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.**
- 1.4.3 La Constitución Federal de 1824.**
- 1.4.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.**
- 1.4.5 Bases Orgánicas de 1843.**
- 1.4.6 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.**
- 1.4.7 La Constitución Federal de 1857.**
- 1.4.8 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

**ANTECEDENTES DE LOS ARTICULOS 8º Y 17
CONSTITUCIONALES.**

I. ANTECEDENTES EXTERNOS.

1.1 Antecedentes Ingleses.

1.1.1 La Carta Magna de 1215.

Como antecedentes de las garantías individuales tenemos que existen antecedentes externos e internos, para hacer referencia a los primeros, tenemos como primer punto a Inglaterra, con la Carta Magna de 1215 o la Magna Charta Libertarum, que es sin duda unos de los documentos medievales de mayor trascendencia y el más importante dentro de la evolución de los derechos del hombre durante esa época.

El nacimiento de la Carta Magna fue producto de una protesta contra el gobierno arbitrario del rey Juan Sin Tierra, los abusos se reflejaban en el incremento de las obligaciones feudales, es decir tributos y en la disminución de los derechos y los privilegios. Así surge la Carta Magna, como instrumento jurídico tendiente a limitar el poder del rey. En esta Carta se dio gran importancia a la protección de las

libertades individuales y se acudió a él cuando se vieron amenazadas tales libertades por un poder despótico.

Esta contiene un minucioso detalle de los derechos concretos que el rey garantiza, y de los titulares, también concretos, de esos derechos, además que se da a través de un pacto celebrado entre el rey y los barones, cuya finalidad era el reconocimiento de ciertos derechos muy específicos que el rey había violado, por lo que sus 63 artículos se refieren al sistema feudal. Sin embargo, se encuentran algunas disposiciones de gran interés; como la cláusula 40, que establece el principio de que *"a nadie se le venderá, negará o retrasará su derecho a la justicia"*. De este principio se desprende el antecedente del artículo 17 Constitucional, que señalaba *"toda persona tiene acceso a la justicia"*, sin embargo, dichas disposiciones iban dirigidas únicamente a ciertos estamentos de privilegio, por lo que no tenía una observancia general.¹

1.1.2 La Petición de Derechos de 1628.

Otro antecedente aparece en el año de 1628, cuando los lores formularon una serie de demandas ante el Rey Carlos I, que se conoce

¹ Lara Ponte, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano, 1ª. Edición, Edit. Porrúa, México 1997, pág.27.

con el nombre de "*Petition of Rights*" (Petición de Derechos), ésta se presentaba cuando la situación económica de Inglaterra era desastrosa; por tal motivo, el rey emitió una serie de medidas tendientes a recabar dinero para hacerle frente a la situación. En julio de 1626 emitió una carta, en la que apelaba a la buena fe de los súbditos, solicitando cierta cantidad de dinero a manera de donación; sin embargo dicho pedimento no tuvo éxito, por lo cual el rey creó inmediatamente, por decreto, un tributo en la esfera comercial, un préstamo forzoso y aquellos que se rehusaron a pagar el préstamo fueron puestos en prisión por órdenes del rey. Dentro de éstos había miembros de familias muy influyentes, bajo estas circunstancias, llevaron al tribunal el problema de la legalidad del aprisionamiento en un escrito de *habeas corpus*. Este caso sería conocido como el "*Caso de los Cinco Caballeros*", el cual llegó a ser de gran importancia en los derechos del hombre, al inclinarse sobre el derecho de la libertad personal, y condujo directamente a la Petición de Derechos. Se dieron diversas inconformidades que trajeron consigo la determinación de adoptar tres resoluciones: el establecimiento del *habeas corpus* como derecho de todo sujeto; la limitación de la facultad del rey para crear tributos, sujetándola a la aprobación del Parlamento, y la protesta contra el acuartelamiento de tropas en casas particulares. El rey juró cumplir con la Carta Magna y los demás estatutos en los cuales se había instituido la

libertad del individuo. No obstante la promesa del rey, los Comunes se mostraron desconfiados de la palabra del monarca y procedieron a preparar un documento destinado a salvaguardar las libertades del sujeto, cuyo fin principal era darle un marco jurídico a través de su reconocimiento por parte del soberano, éste documento se sometió a la consideración del Parlamento, que finalmente lo aprobó y que contenía una amplia enumeración de derechos y libertades que el Parlamento consideraba eran violados y que deseaba ver respetados por el rey.

1.1.3 La Ley de Habeas Corpus de 1679.

En 1679 cuando el habeas corpus adquirió su verdadera relevancia como resultado de las pugnas que existían entre el Parlamento y los Estuardos y es precisamente en este año cuando se reforzó el uso del escrito del habeas corpus como medio efectivo aplicable en todos los casos, además de que diversos acontecimientos coadyuvaron a la consolidación de esta institución, como fue la Star Chamber en 1641. La Star Chamber era un tribunal administrativo estrechamente con la Corona; que no obstante su carácter administrativo ejercía funciones de tribunal judicial, razón por la cual cometía una serie de abusos contra los ciudadanos. La Ley del habeas corpus no creó ningún derecho y sólo lo

que hizo fue reforzar un principio que ya existía al proporcionar un amparo más efectivo para la libertad individual.

1.1.4. La Declaración de Derechos de 1689.

La Declaración de Derechos ó "*The Bill of Rights*", es el resultado de una intensa lucha del pueblo inglés, ya que con la huida de Jaime II a Francia, el Parlamento declaró vacante el trono y se llamó a María y Guillermo de Orange, quienes recibieron el cetro mediante juramento de una declaración escrita que se conoce con el nombre de "*Bill of Rights*", que fue promulgada el 16 de diciembre de 1689.

Por lo que, la Declaración de Derechos fue el principal documento que se obtuvo de la Revolución. Si bien es cierto que esta declaración trae consigo un catálogo donde se aseguran y reafirman antiguos derechos y libertades violados por el monarca expulsado, sólo que el rango que lo diferencia de los anteriores documentos medievales es su enunciado general; esto es, en "*The Bill of Rights*" las libertades ya no son concebidas como exclusivas y estamentales en régimen de derecho privado, sino como libertades generales en el ámbito del derecho público.

El significado general de "*The Bill of Rights*", se traduce entre otros aspectos: "*Se proclamó el derecho de petición de los súbditos*

hacia el rey para exigir el cumplimiento de los deberes a la prestación de servicios".²

Así el documento inglés de 1689 tuvo influencias en la redacción de las declaraciones norteamericanas e incluso se puede señalar que ésta declaración constituyó una etapa de transición entre los documentos monárquicos, que ya se señalaron y las modernas declaraciones de derechos del siglo XVIII.

1.2 Antecedentes Norteamericanos.

1.2.1 Las Declaraciones Norteamericanas y la Constitución de Virginia de 1776.

Las primeras declaraciones de derechos en el sentido moderno son: las declaraciones de las colonias establecidas en el norte de América, aunque influidas con el common law británico a través de diversos documentos ingleses a los que ya se han hecho mención, en éstas declaraciones norteamericanas de derechos se observa una importante diferencia, en relación a los documentos británicos. Así las características de las modernas declaraciones son: a) el abandono de la

² Reyes Tayabas, Jorge. Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo, 1ª. edición., Edt. Themis, México 1991, pág. 139.

justificación tradicional e histórica de las libertades, y el reforzamiento de los principios esenciales de la ideología individualista y liberal; b) por lo que respecta a la titularidad de tales derechos, éstos se plantean como comunes a todos los ciudadanos o a todos los hombres, por el hecho de serlo, y no solamente a los miembros de una clase social; c) una mayor perfección.

La Declaración de Virginia, es la primera declaración de derechos en sentido moderno, ésta fue un verdadero modelo para el resto de los estados particulares de la Unión Americana, en ella se reconocen ciertos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables, inherentes al hombre, relativos a la libertad, igualdad, propiedad, seguridad y búsqueda de la felicidad.

Además de que ha sido considerada como una de las fuentes más importantes de las diez primeras enmiendas de la Constitución norteamericana, ejerció una influencia aún más directa sobre las primeras Cartas de Derechos adoptadas por los demás estados.

1.2.2 Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776.

Con la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776, se apela exclusivamente a los derechos naturales y de Dios, a las verdades

evidentes de que todos los hombres han sido creados iguales y que han sido dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la persecución de la felicidad.

1.2.3. La Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787.

Esta Constitución fue aprobada el 17 de septiembre de 1787 y entró en vigor en 1789, con la ratificación del noveno estado miembro. Rhode Island la aprobó a través de una convención especial en 1790, sólo que ésta Constitución no incluyó una carta de derechos en el momento de su redacción, y no es sino hasta 1791 cuando se le incorporan diez enmiendas que constituyen una declaración de los derechos del hombre, y es en su primera enmienda donde establece: *“El Congreso no emitirá ninguna ley que establezca una religión nacional o prohíba el libre ejercicio de cualquier otra; asimismo no se restringirá al pueblo el derecho de hablar, escribir o publicar sus ideas; ni el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente”*.³

De lo anterior se desprende otro antecedente, como lo es la consagración de las libertades de religión, de expresión, de prensa, de asociación y sobre todo de petición, que es el punto a tratar, esta

³ Lara Ponte, Rodolfo.- Op. Cit. Pág. 38.

enmienda en relación al derecho de petición, se refiere al de manifestación y petición colectivas.

1.3 Antecedentes Franceses.

1.3.1 La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Este documento francés tiene gran significación histórica, ya que fue incorporada como preámbulo a la Constitución de 1791, aportando gran novedad en los derechos del hombre, al establecer la garantía social, que se definía como la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de los derechos. El artículo primero estableció que: *“Los derechos del hombre en sociedad son la igualdad, la libertad, la propiedad, la garantía social y la resistencia a la opresión”*.⁴

Además, de que dio el modo para las constituciones del futuro, una primera parte dogmática, donde se catalogan los derechos de la persona y una segunda parte, que sería la orgánica que atiende a la estructura, atribuciones y relaciones de los órganos del Estado.

⁴ Ibidem. Pág. 45

1.4. ANTECEDENTES INTERNOS.

1.4.1 Constitución de Apatzingán de 1814.

La invasión napoleónica en España , la inconformidad que reinaba en la Nueva España por diversas situaciones, ya sea sociales, económicas, etc., constituye el punto de partida de México hacia la vida constitucional y partiendo de ese momento, empiezan el movimiento en torno a la independencia del país y a la necesidad de organizarlo, pero a partir de que son descubiertos los conspiradores de Querétaro y aún cuando no se acaba de madurar bien el plan, se ven obligados a ponerlo en práctica, es por lo que desafortunadamente el Congreso de Anáhuac convocado por José María Morelos y Pavón, instalado en la Ciudad de Chilpancingo tiene que emigrar a varios lugares, pese a todo se prepara el primer documento constitucional en la historia de nuestro país y es el 22 de octubre de 1814 cuando se expide el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán de 1814, resultando ser éste un documento liberal muy avanzado; esta ley se halla dividida en dos partes que corresponden a la dogmática y a la orgánica, por lo que fue la primera en formular un catálogo de derechos del hombre, dedicándole diecisiete artículos en el Capítulo V, cuyo encabezado dice: *"De la igualdad, seguridad,*

propiedad y libertad de los ciudadanos”, y dentro del apartado de Seguridad, especialmente en su artículo 37 contiene el derecho de petición, el cual decía:

“ A ningún ciudadano, debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de autoridad pública”.⁵

Así como en su artículo 202, se manifiesta lo relacionado a la impartición de justicia en el actual artículo 17 constitucional que señalaba:

“ El en Supremo Tribunal de Justicia no se pagarán derechos ”⁶

Por lo que se puede decir, que la Constitución de 1814 es completa por lo que respecta a derechos del hombre, pero trató de conciliar todas las tendencias, y no acertó, sino una moderada, que se mostrará siempre intermedia entre los elementos progresistas y las tradicionalistas. Pero es importante dejar establecido que ésta Constitución a pesar de no haber tenido vigencia, influyó considerablemente en la elaboración de las posteriores Constituciones.

⁵ Ibidem. Pág. 67.

⁶ H. Cámara de Diputados, Comité de Asuntos Editoriales LV Legislatura, Volumen III, 4ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. Pág. 588.

1.4.2. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.

El proyecto de Acta Constitutiva fue aprobado el 31 de enero de 1824, no consagra un catálogo expreso de derechos, sin embargo, hay el reconocimiento de una serie de derechos a lo largo de su articulado.

El Acta Constitutiva estableció en su artículo 18° lo que podríamos llamar el derecho de acceso a la justicia al señalar que todo hombre que habite en la República tiene la prerrogativa de que se le administre pronta, fácil, completa e imparcialmente justicia.

Dicha Acta no hace distinción alguna en el ejercicio del citado derecho, pues basta y sobra con el hecho de que el afectado habite en cualquier parte del territorio de la Federación para que se le imparta justicia sin discriminación ninguna; a lo que no hace mención es al derecho de petición.

1.4.3. La Constitución de 1824.

Después de un sinnúmero de movimientos internos, planes y tratados, la declaración de autonomía de algunas provincias, encontrándose el país con una serie de gobiernos independientes, surge un federalismo que sería producto de una gran inquietud en la que vivía

el pueblo mexicano, que a pesar de ser el sistema adecuado y, que respondía a la urgencia del momento y más acorde a nuestra realidad, su adopción aún era objeto de encendidas pugnas. No bastó la fuerza de las diputaciones provinciales independientes del gobierno central de que el reinstalado Congreso fuera rechazado en su calidad de constituyente y fuera aceptado tan sólo como convocante, además de enconados debates parlamentarios que registra nuestra historia, que tuvieron lugar a consecuencia de la controversia federalismo-centralismo.

Convocándose a un segundo congreso, que estaría integrado casi por los mismos miembros del primero, ya nadie apoyaba la idea de la monarquía, siendo el federalismo el sistema elegido, de tal suerte que con rapidez se elaboró el proyecto de las bases constitutivas de la Federación; y con éstos y otros antecedentes, aparece el Acta Constitutiva que habría de ser base a la Constitución del 4 de octubre de 1824, en la que la lucha habría de ser denominador común y la libertad llegó a ser alcanzada.

Las referencias dogmáticas, además de ser muy escasas, se encuentran dispersas a través de su extenso articulado, incluso consideraban los legisladores de 1823-1824, muy probablemente, que su labor se concretaba a organizar el gobierno del nuevo Estado, olvidando los principios que garantizaban un mínimo de dignidad humana; pues no contiene un catálogo preciso de los derechos del hombre. Así, ésta

Constitución no consagra el derecho de petición, pero sí hace referencia en su artículo 156 consagra el derecho de recibir pronta y eficazmente la impartición de justicia, cuando sobrevenga un conflicto de intereses, dicho articulado a la letra decía:

“ A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio”.

1.4.4. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Estas leyes constitucionales surgen a raíz de la efímera vigencia de la Constitución de 1824, dado su carácter moderado, aunado a la serie de proclamas, pronunciamientos y cuartelazos; así comenzó a ser atacada dicha Constitución y el sistema federal de gobierno fue combatido, por lo que el 23 de octubre de 1835 habría de darse pasó al Centralismo, que iniciaban los catorce artículos de las bases constitucionales, como anuncio al constitucionalismo oligárquico que instauraban las Siete Leyes de 1836.

Surgiendo de ésta manera la primera constitución centralista de nuestro país, que significa la consolidación de la clase privilegiada. El criterio en el que se halló sustentada fundamentalmente en la riqueza como obligación impuesta al mexicano con un cuarto poder, denominado

Conservador, que exigía a éste poseer una determinada renta anual para alcanzar la categoría de ciudadano, es decir se manejaban tratamientos especiales para acceder a ciertos derechos.

Estas contenían especialmente en la primera y quinta leyes constitucionales, una declaración de derechos, en los cuales por cierto no se hace referencia al derechos de petición, ni a la impartición de justicia pronta, gratuita y expedita como base del tema a tratar en este trabajo, además de otros derechos del hombre.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 resultaron ineficaces para promover el libre desarrollo de la Nación, dando origen a una gran inestabilidad en el gobierno, que desembocó en un documento nuevo, con el poder de Santa Anna nuevamente, suprimiendo las Siete Leyes y convocando un nuevo Congreso Constituyente en el año de 1842.

1.4.5 Bases Orgánicas de 1843.

En 1843 quedaría integrada la "*Junta de Notables*" integrada por ochenta personas de las más respetables de la capital, pero que habrían de legislar de manera constitucional a nivel nacional; y es el 12 de junio cuando surgen las Bases Orgánicas, que por una parte incluían una detallada declaración de derechos del hombre, pero que por otra darían mayor fuerza al Ejecutivo.

Retomando el tema de la declaración de derechos del hombre, estos se encuentran consignadas en el artículo noveno, en sus catorce fracciones, las cuales eran complementadas en el título IX, denominado Disposiciones generales sobre administración de justicia.

Señalaba la libertad, este principio retomado por el Constitución de 1857, la cual en su momento oportuno se tratará, la igualdad de los hombres, manejó la seguridad personal, así como la propiedad; pero igual que las Siete Leyes Constitucionales de 1836, omitió el derecho de petición y a la impartición de justicia.

Por lo que respecta a las Bases Orgánicas de 1843, no satisficieron a nadie, ni siquiera a la clase militar, que aliada al clero y demás clases privilegiadas, que no traerían sino una serie de ambiciones personales, así llegaban a su fin dichas Bases Orgánicas.

1.4.6 Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 restablece la vigencia de la Constitución de 1824, basándose fundamentalmente en el voto particular de Mariano Otero, quien llegó a considerar que, ante la imposibilidad de dictar una nueva Constitución, era necesario adoptar nuevamente la de 1824, pero con algunas reformas.

Por lo que en esta Acta Constitutiva y de Reformas aparecen algunas garantías, consignadas en su artículo 2º, tales como el de petición (entre otros), sin llegar a establecer una enumeración completa y no hace señalamiento alguno a la impartición de justicia de manera pronta, completa e imparcial.

1.4.7 La Constitución de 1857.

La desorganización política, la tiranía de Santa Anna y los múltiples problemas del país que dejó el Centralismo, y que además tanto se habían acrecentado, por lo que se sugirió que mientras no se expidiese una nueva constitución, debería ser reinstalada la de 1824, además que con la venta de la Mesilla, parece ser que la etapa de inestabilidad llega a su fin.

Así se da el levantamiento popular conocido como Revolución de Ayutla, la base doctrinaria de esta revolución conocida como el Plan de Ayutla, proponía la integración de un Congreso Constituyente para la formulación de una nueva Constitución, y en las reformas al Plan de 11 de marzo de 1854, se establecían diversas consideraciones a los derechos del hombre, como uno de los elementos fundamentales para un Estado de Derecho.

Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico de la República Mexicana, que contenía una completa declaración de derechos, que constituye el antecedente inmediato de la Constitución de 1857.

Considero importante mencionar la Asamblea Constituyente de 1856-1857, el periodo comprendido entre el 18 de febrero de 1856, cuando se realizó la apertura solemne del Congreso, y el 5 de febrero del año siguiente, cuando los diputados y el Presidente de la República firmaron la Constitución, toda vez que, se discutieron los puntos doctrinales de todos los modelos políticos elaborados durante las primeras décadas de ese siglo, así como diversos aspectos, más de forma que de fondo, de los derechos del hombre, dada su importancia.

Las pláticas para discutir los derechos del hombre y las bases de la nueva organización política fueron irritantes. En el Congreso de 1856-1857 los enfrentamientos se dieron entre dos grupos, liberales y conservadores, tanto por la talla intelectual de la mayoría de sus miembros, como por el contenido de sus ideas.

Aparece así la Constitución de 1857, de los cuatro derechos clásicos del hombre: libertad, igualdad, seguridad y propiedad, aprobados los tres últimos sin mayor dificultad, surgiendo algunas diferencias en torno al primero.

Surgiendo ésta Constitución, como ya se hizo referencia con un catálogo de derechos del hombre, y dentro del capítulo reservado a la libertad en el apartado de los derechos que aseguran y garantizan el ejercicio de los demás aparece el artículo octavo y diecisiete constitucionales haciendo al mencionado derecho de petición y a la impartición de justicia.

Dichos artículos establecían:

"ARTICULO 8. 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 á quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario".

"ARTICULO 17.- ... Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales".

Dicha Constitución sirvió de antecedente a la de 1917.

1.4.8 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Después de un sinnúmero de acontecimientos en la historia de nuestro país, aparece la figura de Venustiano Carranza, con quien

comienza una nueva etapa de la Revolución, etapa que se conoce como constitucionalista, porque pretendía reimplantar el orden constitucional.

Así, Venustiano Carranza convocó a elecciones para un Congreso Constituyente a fin de procurar el apoyo legal, suficiente y necesario para la transformación que requería la organización interna del país; y aunque muy respetable era la idea de no apartarse de la Constitución de 1857, era menester tomar en cuenta que aún sobre ella, se hallaban las necesidades de los pueblos. Por tal situación en noviembre de 1916 se iniciaron en Querétaro las juntas preparatorias del Congreso, el que no podría ocuparse de otro asunto que del proyecto de constitución reformada.

Dicho proyecto resultó poco novedoso, pues presentaba la misma estructura y muy frecuentemente, hasta el mismo contenido, de muchos de los preceptos de la Constitución de 1857, apenas modificados ligeramente, aunque no dejaban de consignar fórmulas sociales, por lo que se dio a nuestro país, ser el primero de la Tierra que pudo constitucionalizar los derechos sociales.

Finalmente, en 1917 fue firmada la nueva constitución, la cual fue promulgada el 5 de febrero de 1917; y los artículos a los que se hace alusión en este trabajo, se señalaron de la siguiente manera:

“Artículo 8º.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por

escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

“Artículo 17º.- ...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”.

CONCEPTOS GENERALES:

- 2.1 Derechos del Hombre.
- 2.2 Concepto de Garantías Individuales
 - 2.2.1 Clasificación de las Garantías Individuales según Ignacio Burgoa Orihuela.
- 2.3 Concepto de Silencio Administrativo.
 - 2.3.1 Análisis del Silencio Administrativo (Requisitos y Efectos)
- 2.4 Concepto de Acto Administrativo.
 - 2.4.1 Explicación del Concepto.
 - 2.4.2 Elementos Constitutivos del Acto Administrativo.
- 2.5 Derecho de Petición.
 - 2.5.1 Análisis del artículo 8º Constitucional.
- 2.6 Impartición de Justicia pronta, completa e imparcial.
 - 2.6.1 Análisis del artículo 17º Constitucional.

Capítulo II

2.1 Derechos del Hombre.

Una vez que ya se ha tomado la debida atención en la historia de las garantías individuales o derechos del hombre como quedo manifestado en el capítulo que antecede; retomando estas circunstancias desde su origen o surgimiento, sus avances, reformas y perfeccionamiento hasta nuestro días; teniendo presente el punto de vista externo como interno.

Y ya quedando establecido que éstos derechos corresponden al hombre por su propia naturaleza, como fundamentales e innatos; tales como los de propiedad, libertad, seguridad y resistencia a la opresión, formulado en la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y en otros documentos y los llamados derechos sociales.

Incluso se podría decir que estos derechos se afirman como anteriores y superiores al Estado; por lo que los gobernantes se encuentran en absoluto, obligados a mantenerlos, respetarlos y garantizarlos. Además podemos señalar que estos son el género y es de donde parten las garantías individuales que serían la especie.

En relación a la historia tanto de las garantías individuales como a los artículos mencionados de manera particular, esto es, refiriéndonos al artículo octavo y diecisiete constitucionales, que, como ya se trataba anteriormente y para llevar una secuencia dentro del presente trabajo, considero de especial manera hacer hincapié en algunos conceptos y definiciones básicas de algunas figuras que son importantes para comprender.

2.2 Concepto de Garantías Individuales.

Las garantías "configuran una relación constitucional que en un extremo tiene al Estado en general y en particular a todos y cada una de las personas que se encuentran en el territorio nacional y que por su sola condición humana son los titulares de dichas garantías; sin embargo, esa relación obliga únicamente a las autoridades, pues les impone en ejercicio de sus facultades las restricciones que propiamente componen las garantías" ⁷

Así, las garantías individuales son la protección que se brinda a los ciudadanos por parte del Estado, para que éstos tengan el respeto de los derechos consagrados en la Constitución; además de que es competencia

⁷ Reyes, Tayabas Jorge.- Op. Cit. Págs. 144-145.

de los tribunales de la Federación resolver las controversias que se susciten por la aplicación de leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

2.2.1 Clasificación de las garantías individuales.

La clasificación de las garantías individuales son importantes y útiles, pero no determinantes, la que vamos a señalar es conforme al tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, y es la siguiente:

De igualdad (la generalización de las garantías a todas las personas y la prohibición de esclavitud, privilegios, leyes privativas, tribunales especiales y fueron).

De libertad (referentes a educación pública, trabajo u ocupación, expresión de ideas, imprenta, petición, asociación, posesión y portación de armas, traslación, culto religioso, correspondencia, comercio e industria).

De propiedad (limitaciones al poder público frente a los intereses patrimoniales de la persona, como los conceptos de pequeña propiedad, de patrimonio familiar e indemnización en caso de expropiación).

De seguridad jurídica (irretroactividad, audiencia, exacta aplicación de la ley en lo penal, legalidad en lo civil lato sensu, extradición, requisitos para actos de molestia, acceso a los tribunales,

disposiciones relativas a procesados y sentenciados, prohibición de ciertas penas o tratos infamantes, limitación a actos impuestos por el Ejército y reglas sobre suspensión de garantías).

2.3. Silencio Administrativo.

Para iniciar este listado de conceptos, aparece la figura del silencio administrativo, respecto a este se puede señalar que:

Silencio.- Viene del latín *silentium* que significa abstención.

Partiendo de este significado para Rafael De Pina Vara el silencio es: *“Omisión consciente de una declaración de la voluntad que no puede ser tomada, en general, como manifestación de un querer determinado, pudiendo no obstante, en casos excepcionales, por disposición legal expresa, ser interpretada en el sentido (negativo o positivo) que el propio legislador haya autorizado en relación con hipótesis concretas”*.⁸

Por otra parte, para Guillermo Cabanellas de Torres es: *“Falta de ruido, abstención de hablar. Carencia de noticias. En la jurisdicción*

⁸ De Pina, Vara Rafael.- Diccionario de Derecho. 19ª. Edición Actualizada. México, 1993. Editorial Porrúa, S.A. pág. 455

*administrativa, desestimación tácita de una petición o recurso por el simple transcurso del tiempo sin resolver la Administración”.*⁹

Así, *“el silencio administrativo no es la falta de forma en el acto administrativo, sino la falta absoluta de acto, pues se entiende que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo y, por lo tanto, el acto administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos”.*¹⁰

Por lo que podemos concluir que el silencio administrativo se puede definir como *“la omisión, abstención, carencia de noticias o actos de la autoridad frente a los particulares”*; esta para efectos del presente trabajo.

2.3.1 Análisis del Silencio Administrativo.

De esta manera el silencio administrativo esta ligado con la forma de expresión de la voluntad administrativa. Así pues, la Administración ha de resolver de las instancias y peticiones que le formule toda persona, en materia de su competencia, que éstos estarán obligados a resolverlos,

⁹ Cabanellas, de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 11ª. edición actualizada, corregida y aumentada. Argentina, 1993. Editorial Heliasta S.R.L.

¹⁰ Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 5ta. Edición. México, 1983. Editorial Porrúa, S.A. pág. 394.

dándose una obligación general de la Administración de contestar a los requerimientos que se le formulen y ha de hacerlo en un plazo determinado, incurriendo el servidor público responsable, si así no se cumple, en responsabilidad.

El silencio de la Administración frente a peticiones particulares tiene virtualidad negativa y positiva ante las consultas de los propios órganos administrativos.

Ya precisado lo que es el silencio administrativo para efectos del presente trabajo, podemos señalar como requisitos y efectos, los siguientes.

Requisitos:

a) Que se formule alguna petición ante la administración pública.

Es claro que, para que se pueda producirse el silencio administrativo, es necesario que se formule una petición, en el más amplio sentido: petición, reclamación o recurso. Cualquiera que sea el origen del silencio en el ordenamiento jurídico de que se trate.

El momento inicial del cómputo de los posibles plazos ulteriores que han de jugar para que se produzca el acto presunto es el de la presentación del correspondiente escrito en el lugar previsto al efecto.

b) Transcurso del plazo.

En el ordenamiento mexicano no es exigible para que se produzca la “negativa ficta”, sino que únicamente es necesario el transcurso del plazo fijado por las leyes, ahora bien, la diversidad sobre el plazo que ha de transcurrir es enorme, para que se presuma denegada una petición; por ejemplo: en el Código Fiscal de la Federación, Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y otras que más adelante se tratarán.

c) Inactividad de la administración.

El silencio administrativo presupone la inactividad de la administración frente a la petición deducida ante ella. Teniendo presente que la denegación se produce siempre que no se produzca notificación, abstracción hecha de que hubiera recaído o no la resolución. Por lo que no es admisible la interrupción del plazo, lo único que puede impedirlo, es la notificación al que la formuló de la resolución expresa.

Efectos :

a) Posibilidad de deducir la pretensión frente a la denegación presunta.

Si concurren los anteriores requisitos, el que dedujo la petición podrá considerar desestimar su petición (artículo 37 del Código Fiscal de la Federación).

b) No excluye el deber de resolver.

Consecuencia de la configuración del silencio administrativo como una garantía del administrado, no excluye el deber de la administración de dictar resolución sobre la petición o el recurso que ante ella se hubiese formulado. Así el gobernado puede, por tanto, optar por esperar la resolución expresa, en lugar de impugnar la denegación presunta.

c) Podrá impugnarse el acto expreso.

Como consecuencia de lo anterior, es que, siempre que la autoridad cumpla con su deber y dicte resolución expresa, cualquiera que fuere el momento en que se produzca, podrá reaccionar frente a ella, sin que pueda invocarse la excepción del acto consentido. Debe rechazarse cualquier interpretación, más o menos peculiar, que comporte la inadmisibilidad de la pretensión en razón al silencio administrativo.

2.4 Concepto de Acto Administrativo.

La problemática para precisar el acto administrativo ha sido reconocida por la doctrina, de ahí la importancia que reviste su delimitación, aunque para empezar sería conveniente tener presente que un *acto* se puede definir como: *"manifestación de voluntad o de fuerza. Hecho o acción de lo acorde con la voluntad humana" ó "Instante en que se concreta la acción, ejecución, realización, frente a proyecto, proposición o intención tan sólo"*.

Conforme a lo anteriormente señalado se puede definir al *acto administrativo* como: *"la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes, intereses de particulares o de entidades públicas"*.¹¹

Otra definición es: *"Una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública"*.

Concepto que se utilizará como base en este trabajo.

Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

¹¹ Martínez, Morales Rafael I.- Derecho Administrativo. Primer Curso. 1era. Edición. México, 1991, Editorial Harla, pág. 224.

Ahora bien, por administrativo se entiende la función del Estado que materializa las disposiciones de la ley en favor del desarrollo de la sociedad y que se palpa en el conjunto de obras, servicios públicos, gestiones, atenciones y procesos que tienden a dar satisfacción concreta a los requerimientos básicos de la sociedad.

El aparato administrativo está obligado en todo momento y circunstancia a conducir su actuación conforme a derecho, lo cual lo sitúa en una posición de latencia en las relaciones con los individuos.

Esto significa e implica una efectividad del orden jurídico para preservar al propio Estado frente a la actuación de los gobernantes y para garantizar a la sociedad un plano de derechos y obligaciones que la protegerán sobre todo en sus intereses y derechos humanos.

2.4.1 Explicación del concepto:

1.- El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado.

2.- Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la manifestación externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

3.- La decisión y voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

4.- Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una o varias o todas las anteriores consecuencias.

5.- Es generalmente ejecutivo.

Entendiéndose por ejecución o ejecutivo como aquel que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva, aunque este no es un dato constante y absoluto.

6.- Persigue el interés general. La acción administrativa, no puede perseguir otro interés que el de la colectividad.

Aunado a la explicación anterior, es pertinente tomar en cuenta los elementos constitutivos como lo son:

2.4.2 Elementos Constitutivos del Acto Administrativo.

Sujeto

Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral de la voluntad estatal produce consecuencias jurídicas.

Es de tener presente que el sujeto que emite el acto, un órgano administrativo, además debe tener competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto.

Manifestación externa de la voluntad.

La manifestación externa de la voluntad o declaración de voluntad es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho. Tal voluntad debe expresarse de manera libre, dentro de un marco competencial y de facultades delimitadas y conferidas conforme a la ley.

La ausencia de dicha declaración de voluntad, cuando debió haberla, puede producir consecuencias de derecho. En este supuesto estamos frente al silencio administrativo.

Objeto

Es lo que persigue la administración al emitir el acto, es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones de derecho, con miras

a satisfacer el interés de la colectividad; así el objeto debe ser lícito y alcanzable, además de que es el contenido del acto administrativo.

Forma

Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo, generalmente se manifiesta por escrito, aunque puede hacerlo de manera verbal.

Motivo

El motivo es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo; las consideraciones, de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión es el porqué del acto. Además de que es determinante para su eficacia, ya que la falta de este elemento puede provocar su impugnación por parte del administrado.

Finalidad

Consiste en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar, es de carácter general y a veces mediata: el interés público, el beneficio de la sociedad.

2.5 Derecho de Petición.

En relación a este concepto debemos tener presente que la petición se puede definir como: Demanda, solicitud, instancia, pedimento, pedido, voto. Escrito en que se pide jurídicamente algo a un juez o tribunal.

O bien, escrito dirigido a alguna autoridad para exponer de manera individual o colectivamente opiniones, quejas, planes o demandas.

Este derecho es una garantía contenida en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente y en este artículo se consagra el llamado *derecho de petición* en favor de todos los habitantes de la República, excepción hecha en la materia política, respecto de la cual, sólo pueden hacer uso de tal derecho los ciudadanos mexicanos.

2.5.1 Análisis del artículo 8° constitucional. (Derecho de Petición).

En realidad lo que se garantiza en este precepto, es el derecho de recibir una respuesta de parte de la autoridad a la que se ha dirigido la petición. De ello se desprende que en este caso nos encontramos, no ante una abstención por parte del Estado, que caracteriza gran parte de los derechos públicos subjetivos, sino frente a una obligación positiva que

las autoridades deben cumplir, éste como parte fundamental del silencio administrativo.

Todas las gestiones que los particulares realicen frente a los órganos del Estado están protegidas por esta garantía individual. La disposición que comentamos es también el sustento genérico del derecho de acción procesal que consiste en la posibilidad de hacer actuar a los órganos jurisdiccionales para que se pronuncien respecto de la aplicación de la ley a un caso concreto, trátase de un litigio o de una situación que deba ser definida jurídicamente.

El derecho de petición en materia política, como ya se indicó, está restringido sólo a los ciudadanos mexicanos, por ello es importante establecer que debe entenderse como materia política. Por principio de cuentas es evidente que todo lo que tiene que ver con los procesos de elección de autoridades, formación y funcionamiento de partidos políticos y de organizaciones que pretendan influir en la toma de decisiones por parte del poder público, constituyen materias políticas en las que sólo pueden intervenir los ciudadanos del país. También debe considerarse que es materia política el proceso de formación de las leyes y la adopción de medidas ejecutivas que correspondan a las facultades discrecionales del presidente de la República.

La garantía contenida en este precepto se protege como todas las garantías individuales, a través del juicio de amparo y por medio de éste puede obligarse a la autoridad requerida a que dé respuesta a la petición.

En cuanto al carácter específico de la solicitud, significa que no debe de contener amenazas para el caso de que la autoridad no dé la respuesta deseada o simplemente no responda, y en cuanto a la manera respetuosa esto significa que no se injurie a las autoridades a las que se formula la petición.

La autoridad por su parte está obligada a responder también por escrito y a dar a conocer al peticionario la respuesta en breve término. Por breve término puede entenderse aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse.

La Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en cuanto a que no basta con que la instancia requerida tome alguna determinación respecto de lo solicitado, sino que debe cerciorarse de que el solicitante es notificado del contenido del acuerdo y esa circunstancia, en caso de amparo, debe ser demostrada por la autoridad. Además se ha establecido como requisito de la respuesta que se dé a una petición, el que sea congruente con lo solicitado, esto es, que debe haber relación lógica entre lo que pide el particular y el acuerdo que recaiga a su solicitud.

Finalmente, debe destacarse que la autoridad cumple con emitir un acuerdo relativo a la petición pero que, no esta obligada a resolver favorablemente a los intereses del peticionario.

2.6 Impartición de Justicia de manera pronta, completa e imparcial.

El artículo 17 constitucional establece en la parte que nos interesa para efectos del presente trabajo, el derecho a la tutela jurisdiccional, esta garantía se dirige a asegurar las condiciones para que el Estado, a través de tribunales independientes e imparciales, imparta justicia conforme a derecho, por lo que podemos decir que forma parte de las garantías de seguridad jurídica.

Podemos definir este derecho a la tutela jurisdiccional, como el derecho que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten esa resolución.

Para González Pérez el derecho a la tutela jurisdiccional *“es el derecho de toda persona a que se le haga justicia, a que cuando*

*pretenda algo de la otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un procedimiento con unas garantías mínimas”.*¹²

Este mismo autor, señala que el derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos: primero, en cuanto a la justicia, para evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales y que se excluya el conocimiento de las pretensiones en razón a su fundamento; segundo, una vez logrado el acceso, para asegurar que ante los tribunales se siga un proceso que permita la defensa efectiva de los derechos y obtener solución en un plazo razonable, y tercero, una vez dictada la sentencia, a través de la plena ejecución de ésta.

2.6.1 Análisis del artículo 17° constitucional. (Parte conducente)

Desprendiéndose de lo anterior que el derecho a la tutela jurisdiccional se manifiesta en tres derechos fundamentales; el derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales; el derecho a un proceso justo y razonable, y el derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal; así el derecho de acceso a la justicia no se limita a consignar la posibilidad meramente formal de acudir ante los tribunales para formular

¹² Ovalle, Favela José.- Garantías Constitucionales del Proceso.- 1era. Edición, Editorial McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1996. pág. 289.

pretensiones o defenderse de ellas; sino que implica, además, el deber del Estado de remover todos aquellos obstáculos materiales que impidan o dificulten el acceso de las personas a los tribunales. Además el artículo 17 constitucional establece que los tribunales deben emitir resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

La prontitud es una figura cuyos objetivos no se han podido alcanzar en forma satisfactoria. Esta condición impone al legislador el deber de regular procedimientos ágiles y sencillos, y también impone a los juzgadores la obligación de dictar sus resoluciones dentro de los plazos que le señale la ley. El cumplimiento de ésta condición debería motivar reformas legales que impongan a los juzgadores el deber de impulsar de oficio el desarrollo de los procesos.

En relación a que las resoluciones que emitan los tribunales deben ser de manera completa, significa que las leyes tienen que otorgar a las partes las oportunidades procesales adecuadas para exponer todas sus pretensiones y excepciones, así como para ofrecer y aportar los medios de prueba que estimen necesarios; siempre que sean relevantes y pertinentes en relación con el litigio planteado; y que dichas leyes impongan al juzgador el deber de resolver todas y cada una de esas pretensiones y excepciones.

La imparcialidad es una condición esencial que deben satisfacer las personas (jueces, magistrados y ministros) que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, y consiste en el deber de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en litigio y de dirigir y resolver el proceso sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Esta condición impone al legislador la obligación de establecer en las leyes medios que permitan al juzgador excusarse de conocer de litigios en los que tenga vínculos con las partes.

REGIMEN JURIDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

- 3.1 La Constitución como norma fundamental y la delimitación de las competencias territoriales.
- 3.1.1 La delimitación de las competencias territoriales (leyes) dentro de un ámbito federal y local.
- 3.2 La Jurisdicción Administrativa en México.
- 3.3 Concepto de Juicio Contencioso Administrativo.
- 3.4 El Tribunal Fiscal de la Federación.
- 3.4.1 La Negativa Ficta.
- 3.4.2 El artículo octavo constitucional y la negativa ficta.
- 3.4.3 La Negativa Ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 3.5 Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal
- 3.5.1 El proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 3.5.2 La resolución negativa ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 3.6 El Recurso Administrativo.
- 3.6.1 Concepto de Recurso Administrativo.
- 3.6.2 Recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 3.6.3 Recurso de reclamación.
- 3.6.4 Recurso de apelación.
- 3.6.5 Recurso de revisión.
- 3.7 Recursos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 3.7.1 Recurso de reclamación.
- 3.7.2. Recurso de revisión.
- 3.7.3. Recurso de revocación.

REGIMEN JURIDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

3.1 La Constitución como norma fundamental y la delimitación de las competencias territoriales.

Ya que se ha tratado la historia y algunos conceptos importantes en relación y para la comprensión del tema sobre el cual se esta trabajando, pasamos ahora al estudio del régimen jurídico en lo que respecta a la materia administrativa, refiriéndonos con esto, al Tribunal Fiscal de la Federación y a la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (considerando sólo estos dos órganos para efectos del presente trabajo), ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce una protección en favor de derechos o garantías individuales, mismos que son de interés general y de cumplimiento obligatorio para las autoridades; así como los medios de defensa idóneos de los que se encuentra prevista la figura del silencio administrativo o el nombre que se le denomine en los referidos tribunales y su respectiva ley o código , según sea el caso.

La Constitución como norma jurídica fundamental, establece, la reglamentación del proceso administrativo, por un lado, como

consecuencia de la preocupación por garantizar la tutela procesal de los derechos e intereses legítimos, se consagran los principios generales aplicables a todo proceso y, por tanto, al administrativo, entendiéndose como tal, la función del Estado que materializa las disposiciones de la ley en favor de la sociedad.

La Constitución mexicana consagra el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en el artículo 17 que a la letra dice: “...*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...*”, porque el especial significado que adquiere aquella tutela frente a la administración pública ha producido a la inclusión de normas específicas sobre distintos aspectos del proceso administrativo. Por tal, es preciso tomar en cuenta la distinción entre la legislación federal y la de los estados.

3.1.1 La delimitación de las competencias territoriales (leyes) dentro de un ámbito federal y local.

La estructura federal obliga a distinguir entre la legislación federal y la de las entidades federativas, así en los ordenamientos que atribuyen a aquéllas competencia legislativa para regular los procesos

administrativos en su ámbito propio, existirán dos ordenamientos de competencia: el nacional o federal que regula el proceso administrativo que tiene por objeto pretensiones deducidas frente a actos del Estado nacional o federal, y el ordenamiento de los estados miembros, que regulará el proceso que tuviera por objeto pretensiones frente a éstos y frente a entidades inferiores (municipios).

En el ámbito de los distintas entidades federativas y en el Distrito Federal, sólo hasta fechas relativamente recientes se han promulgado leyes reguladoras del proceso administrativo de ámbito general o limitado a la materia tributaria. En el ámbito federal existe el Tribunal Fiscal de la Federación, que, desde su creación (1937), ha ido acentuando su carácter jurisdiccional.

En el Distrito Federal y en los estados regirá la legislación procesal administrativa propia sobre proceso administrativo o fiscal.

3.2 La Jurisdicción Administrativa en México.

Siempre se ha planteado en México el problema de estructurar un eficaz sistema de tutela jurisdiccional del ciudadano frente a la administración pública, y han aparecido los tribunales administrativos como la única opción para organizar la jurisdicción, propugnándose como fórmula para lograrlo la instauración de tribunales administrativos,

dado que es insuficiente el juicio de amparo (punto a tratar en el siguiente capítulo).

Creándose así, el Tribunal Fiscal de la Federación, posteriormente, dada la preocupación por la defensa jurídica de los particulares ante una administración incesante en impresionante incremento, que invadía todas las esferas de la realidad social, se trataba de sentar las bases de un sistema jurisdiccional que, con independencia del amparo, hiciera realidad la sumisión de la administración al derecho y que constituyera una garantía eficaz de los derechos e intereses legítimos de los administrados. Y en ella se concluía defendiendo la instauración de tribunales de lo contencioso administrativo, y por la atribución de la potestad jurisdiccional para juzgar las pretensiones fundadas en derecho administrativo a un tribunal de lo contencioso administrativo no dependiente del Poder Judicial, por lo que se consagró en el Distrito Federal por la ley promulgada el 28 de enero de 1971.¹³

3.3 Concepto de Juicio Contencioso Administrativo.

Este es un juicio que se sigue sobre derechos o cosas que se litigan o en controversias entre particulares y la administración pública por los

¹³ González, Pérez Jesús.- Derecho Procesal Administrativo Mexicano.- 2ª. edición, Editorial Porrúa. México, 1997, pág. 354.

actos ilegales que lesionan sus derechos. Desde el punto de vista formal está constituido por el conjunto de órganos que tienen competencia para resolver las diferencias entre particulares y la administración pública.

Desde el punto de vista material, es el que se origina cuando surge una diferencia entre el particular agraviado en sus derechos y la administración pública que realiza el acto lesivo.¹⁴

Es importante destacar que sólo mediante este juicio puede anularse un acto administrativo.

3.4 El Tribunal Fiscal de la Federación.

Este tribunal no forma parte del Poder Judicial Federal, sino del Ejecutivo, esta situación le permite calificarse como Tribunal Administrativo, éste interviene en los juicios contencioso-administrativos con plena autonomía, con la organización y atribuciones que le señala la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

La función de este tribunal consiste en dictar fallos en representación del ejecutivo federal, pero será independiente de la S.H.C.P. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y de cualquier autoridad administrativa, con competencia limitada, no puede decidir

¹⁴ Moral, Padilla Luis.- Notas de Derecho Constitucional y Administrativo.- 1a. edición.- México, 1997. Editorial McGraw-Hill, pág. 140.

sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad.

Los fallos que emite consisten en anular o confirmar el acto administrativo que haya emitido un órgano del mismo tipo (administrativo) y haya perjudicado al particular.

Las sentencias o fallos que emite este tribunal, no son constitutivos de derecho en los juicios de nulidad, sino únicamente declarativos, y no pueden tener ejecución alguna, ya que se limitan sólo a reconocer la validez de la resolución administrativa o a declarar su nulidad.

El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido modelo, no sólo de los tribunales administrativos mexicanos con jurisdicción limitada a la materia tributaria, sino el modelo de todos los procesos administrativos que se han regulado en el ordenamiento mexicano como se señaló anteriormente. En muchos aspectos, las distintas leyes procesales administrativas se han limitado a reproducir, a veces literalmente artículos enteros del Código Fiscal de la Federación. De ahí su importancia y de que haya sido objeto de numerosos estudios.

3.4.1 La Negativa Ficta.

Señalado lo anterior, continuamos con la negativa ficta, la cual surge como una figura para la materia tributaria y con el tiempo se fue ampliando a la materia administrativa, que hoy la ha hecho extensiva el

Tribunal Fiscal de la Federación (nombre con que se le da en el Código Fiscal de la Federación).

En materia administrativa federal, ante la ausencia de un Código Administrativo, no se encuentra reglamentado el silencio de la autoridad.

La negativa ficta, es pues, un significado al silencio de la autoridad, configurándose ésta cuando una petición hecha a la autoridad a quien se le formula, no recibe respuesta por escrito dentro de un determinado plazo. El silencio de la autoridad se considera como una resolución en sentido negativo a lo solicitado por el particular. Por consiguiente, al combatir una negativa ficta, debe de atacarse el silencio de la autoridad tal y como si existiese una resolución por escrito, no concretarse solamente a demostrar que se ha configurado la negativa ficta, sino que ésta debe impugnarse.

3.4.2 El artículo 8º constitucional y la negativa ficta.

El artículo octavo constitucional, recoge la garantía de libertad mejor conocida como derecho de petición (figura a la que se hizo alusión en el capítulo anterior), conforme a la cual toda persona puede formular peticiones a la administración pública, quien tiene la obligación de producir respuesta.

Si la autoridad, no produce respuesta a la petición que se le formuló dentro del lapso de cuatro meses, ello le da el derecho al particular de acudir al juicio de amparo por violación al artículo octavo constitucional y a demandar que sea el Tribunal Judicial Federal el que obligue a la autoridad a emitir la respuesta que corresponda por escrito, situación que será materia de otro capítulo.

3.4.3 La Negativa Ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde la vigencia del primer Código Fiscal de la Federación de 1938, se reglamentó el silencio de la autoridad fiscal para materia exclusivamente tributaria, al establecer el artículo 162 de dicho ordenamiento 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 o, a falta de término estipulado, en noventa días"*¹⁵

Asimismo, se previó, en el artículo 180, que el demandante tendrá el derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes a la fecha de la contestación de la misma, cuando se demande la negativa ficta.

¹⁵ Margán, Manautou Emilio.- De lo contencioso Administrativo. De Anulación o Legitimidad. 7ª. edición. México, 1998. Editorial Porrúa, pág. 207.

En el Código Fiscal de la Federación de 1966, que derogó el de 1938, se estableció en el artículo 92 que *“Las instancias o peticiones que se formulen a las 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 la autoridad se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda”* y en el artículo 194 se consignó que *“El demandante tendrá el derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demande una negativa ficta...”*¹⁶

En este código, los cambios fueron, que el artículo 92 con respecto al 162 se encuentra al decir *“o a falta de término establecido”*, por lo que se señala que la resolución negativa podía configurarse en un plazo menor o mayor si así lo establecía la ley específica.

El Código Fiscal de la Federación de diciembre de 1981, en lo relativo a la negativa ficta, nos señala en el artículo 37 *“Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad*

¹⁶ Margán, Manautou Emilio.- Op. Cit.- pág. 208.

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

En el precepto señalado, se eliminó “o a falta de término”, lo que significa que el plazo mínimo para estar en presencia de una resolución negativa es de cuatro meses y mayor si la ley específica señala un término mayor para resolver.

Asimismo se establece “*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*”; es decir, se le da el derecho al interesado de elegir entre seguir esperando la resolución por escrito o bien impugnar el silencio de la autoridad por los medios de defensa que procedan.

El artículo 210 expresa que “*Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación de la misma..., I. Cuando se impugne una negativa ficta*”.

3.5 Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

Es un tribunal administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, es independiente de cualquier otra autoridad administrativa y tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre el Gobierno del Distrito Federal como autoridad local y los particulares (fundamento en el artículo 104 de la Ley del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal).

Además, los juicios que se promueven ante el tribunal contencioso-administrativo del Distrito Federal se sustancian y resuelven de conformidad con su ley, y a falta de disposición expresa será la Ley Federal de Procedimientos Administrativos o el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y en materia fiscal como se mencionaba, el Código Fiscal de la Federación.

Dentro de las atribuciones de las salas se encuentra el juicio que se promueva contra la falta de respuesta a petición de particulares por las autoridades dentro de un término de quince días a menos que las leyes o reglamentos señalen un plazo mayor.

3.5.1 El proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Su procedimiento consta de:

a) Presentación de la demanda dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se vaya a impugnar o desde la fecha en que se haya tenido conocimiento de él o se hubiere ostentado como sabedor o cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución. (Si la ley o reglamento que establezca un recurso o medio de defensa es optativo para el particular éste puede usarlo o no, pero en materia fiscal sí es obligatorio).

b) Una vez admitida la demanda se emplaza a las partes para que contesten en un término de diez días.

c) Una vez emplazadas las partes se cita a audiencia del juicio dentro de un término de quince días y en ella se resolverán cuestiones de procedencia y se recibirán pruebas.

d) Una vez otorgadas las pruebas por las partes, se dictará el fallo o sentencia y ésta puede ser favorable o desfavorable al particular; si ocurre lo primero quedará sin efectos el acto impugnado y lo segundo ratificará el acto de la autoridad administrativa.

3.5.2 La resolución negativa ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 43, párrafo primero, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, establece el plazo de quince días, lo que podría entenderse que rige este plazo general de quince días, que empezará a computarse desde el día siguiente a aquél en que se considera producida la “*resolución negativa*”, lo que supondría desnaturalizar la doctrina del silencio administrativo, instituida como garantía del administrado frente a la pasividad de la administración. Por lo que, para que se cumpla la finalidad del silencio administrativo, ha de interpretarse la norma general en el sentido de que, desde el momento en que se presuma denegada una petición deducida a vía administrativa, queda abierta al particular la posibilidad de incoar el proceso, posibilidad que no se extinguirá hasta que se produzca el acto y empiece a correr el plazo tal y como establece el artículo 43.

3.6 El Recurso Administrativo.

Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales que estén de acuerdo a la Ley Fundamental del país, o que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos. Pero no siempre la actuación del

poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda y frente a tales actos, se ha reconocido la necesidad, para evitar un recargo en las labores de los órganos jurisdiccionales y por considerarse que los actos de los inferiores deben estar sujetos a remisión por las autoridades superiores, de dotar a los particulares de recursos o medios de defensa ante la propia administración pública.

3.6.1 Concepto de Recurso Administrativo.

Podemos señalar que el recurso administrativo es *“Todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictadas en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”*.¹⁷

De igual manera se puede definir como la defensa legal con que cuenta el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule o reforme.

Como ventajas del recurso administrativo podemos señalar las siguientes:

¹⁷ Margáin, Manautou Emilio.- Op.cit. pág. 20.

1.- Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad.

2.-Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibirá será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente.

3.- El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancia que un tribunal no puede examinar.

4.- Al actuar el recurso, se depuran los casos para la defensa y se emita, además, un recargo a las labores de los tribunales.

5.- Para el particular, si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa.

Y como desventajas aparecen:

1.- Muchos funcionarios de la administración pública piensan al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma. El particular considera que es tiempo y dinero perdidos agotar un recurso, pues desconfía de la justicia administrativa, considerando al recurso

como un mal necesario, pues necesita agotarse para tener el derecho de acudir a los tribunales.

2.- Las decisiones importantes, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe, de antemano, que la resolución recurrida se confirmará.

3.- El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la solución al caso.

3.6.2 Recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Dictada una resolución por un órgano jurisdiccional, caben dos posibilidades: que la misma sea inatacable y resulte imposible su anulación o sustitución por otra o que sean admisibles ataques mediatos o inmediatos contra ella. Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como en general las resoluciones de los demás tribunales de lo contencioso administrativo o fiscales existentes en el ordenamiento jurídico mexicano, pueden ser objeto de impugnación.

La ley prevé la posibilidad de impugnación directa ante órganos del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a través de los

recursos procesales. Y se admite también, ante distinto orden jurisdiccional. La existencia de jurisdicciones administrativas, en los ámbitos en que existan, no excluye la posibilidad de acudir al juicio de amparo formulado en una pretensión de impugnación frente a resoluciones de la jurisdicción administrativa. El amparo se configura así como un juicio contra las resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo. Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no constituyen una excepción y son susceptibles de amparo.

La Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal sólo admite tres tipos de recursos contra las resoluciones:

- El de reclamación.
- El de apelación, y
- El de revisión.

3.6.3 Recurso de reclamación.

El llamado recurso de reclamación es un recurso procesal definido por las características siguientes:

- a) Es una impugnación ante el mismo Tribunal, si bien ante órgano distinto del que dictó la resolución impugnada, ante la sala, si la

resolución procede de una sala, si la resolución es del presidente del Tribunal o de la sala, a la sala superior o a la sala respectiva.

b) Sólo se admite contra providencias y acuerdos de trámite de los presidentes o magistrados y contra las resoluciones de las salas en los supuestos previstos en la ley.

La competencia corresponde:

- Si se impugna un acuerdo del Presidente de una de las Salas o de un magistrado, a la sala correspondiente.

- Si se impugna un acuerdo de una Sala, a la misma Sala que lo dictó.

- Si se impugna un acto del Presidente del Tribunal, al propio Tribunal.

El plazo para interponer el recurso es de tres días, contados a partir del siguiente a la notificación según las reglas generales.

Se podrá interponer mediante escrito dirigido a la Sala o Tribunal en el que se expresarán los agravios. Deberán, por tanto, exponerse las infracciones del ordenamiento jurídico en que hubiera incurrido la providencia o acuerdo impugnado y pedirse las medidas que han de adoptarse para establecer el orden jurídico.

Transcurrido el plazo concedido a las demás partes, la sala superior o la sala, según los casos, dictará resolución.

La resolución del recurso de reclamación puede ser susceptible de impugnación en un juicio de amparo en los supuestos de violación de las garantías constitucionales que legitiman para acudir a aquella vía.

Si la resolución del recurso fuese estimatoria, su eficacia se traducirá en la anulación del trámite indebido, en el cumplimiento del trámite omitido o en su cumplimiento de acuerdo con las formalidades legalmente exigidas.

3.6.4 Recurso de apelación.

El recurso de apelación incluido en la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un recurso ordinario que puede ser planteado por las partes ante la Sala Superior del Tribunal, en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal.

Este recurso es procedente contra las resoluciones de las salas ordinarias:

- Que decreten o nieguen el sobreseimiento.
- Las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y
- Las que pongan fin al procedimiento.

Deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

Toda vez que el recurso no se funda en motivos tasados de impugnación, puede ser invocada cualquier violación al ordenamiento jurídico que haya sido cometida por el autor del acto reclamado.

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 exponga 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. (artículo 87 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

La resolución que ponga fin al recurso es susceptible de ser impugnada a través del juicio de amparo. Los efectos de la resolución estimatoria del recurso vendrán dados en función del contenido del acto.

3.6.5 Recurso de revisión.

El artículo 88 de la Ley del Tribunal del Contencioso Administrativo del Distrito Federal, regula un recurso que únicamente pueden interponer las autoridades contra las autoridades que decreten o denieguen sobreseimientos y contra las que pongan fin al juicio que pronuncie la Sala Superior.

Este es un recurso análogo al que se establece en la regulación de otros procesos ante tribunales administrativos.

La competencia para conocer del recurso de revisión contra resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito competente.

La Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal únicamente reconoce legitimación para interponer recurso de revisión contra las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal a las autoridades del Distrito Federal.

Son susceptibles de impugnación mediante recurso de revisión interpuesto por las autoridades del Distrito Federal contra las resoluciones en las que concurran los siguientes requisitos:

- Que hubiesen sido dictadas por la Sala Superior del Tribunal.
- Pongan fin al juicio o decreten o denieguen sobreseimientos.

Aparte de las resoluciones que pongan fin al proceso, en las que deban incluirse las sentencias, son susceptibles de impugnación, también las que se dicten respecto del sobreseimiento del juicio, y

- Por último, que el asunto se de importancia y trascendencia.

En el recurso de revisión que únicamente puede imponer la administración, el plazo es de quince días, contados a partir del siguiente al de la notificación.

3.7 Recursos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dictada una resolución por este Tribunal, caben dos posibilidades: que la misma sea inatacable y resulte imposible su anulación o sustitución por otra, o que sean posibles ataques mediatos o inmediatos contra ella. Las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser objeto de impugnación.

El Código Fiscal de la Federación prevé la impugnación directa ante órganos del propio Tribunal. Son los recursos procesales que han de examinarse en un proceso cuyo objeto es precisamente la impugnación de la solución y que es distinto del proceso en que se dictó.

La existencia de jurisdicción administrativa y, concretamente, del Tribunal Fiscal de la Federación no excluye la posibilidad de acudir al juicio de amparo formulando una pretensión de impugnación de las resoluciones de la jurisdicción administrativa.

El Código Fiscal de la Federación admite los siguientes recursos contra las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación: el de reclamación y el de revisión, por lo que hace al Contencioso

Administrativo; así como el de revocación en lo que respecta a los procedimientos administrativos.

3.7.1 Recurso de reclamación.

El recurso de reclamación se regula en los artículos 242 a 244 del Código Fiscal de la Federación, definido por las siguientes características:

- a) Es una impugnación ante la sala regional.
- b) Sólo se admite contra las resoluciones del magistrado (artículo 242).
- c) No existen motivos tasados de impugnación ni están limitadas las potestades del órgano jurisdiccional, por lo que puede considerarse recurso ordinario.

La competencia para resolver el recurso de reclamación corresponde a la sala regional correspondiente y es admisible en las siguientes circunstancias:

- Que hubiese sido decretada por el magistrado instructor, señaladas en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, las que:
 - Desechen la demanda o la contestación.
 - Las que desechen las pruebas.

- Las resoluciones que decreten el sobreseimiento.
- Las que rechacen la intervención del tercero.

El plazo para interponer el recurso es de quince días, contados desde el siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución objeto del recurso.

La resolución del recurso será susceptible de impugnación en un juicio de amparo en los supuestos de violación de las garantías constitucionales que legitiman para acudir a aquella vía.

3.7.2. Recurso de revisión.

Para conocer de este recurso de revisión contra las resoluciones dictadas por la sala superior y por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito competente en la función de la sede de la sala respectiva (artículo 248).

El término para interponer el recurso es de quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

La resolución del recurso de revisión emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito competente tiene carácter de cosa juzgada y contra ella no procede juicio o recurso alguno.

3.7.3 Recurso de revocación.

Por lo que respecta a los procedimientos administrativos, figura el recurso de revocación contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, regulado en los artículos 116 al 128 del Código Fiscal de la Federación.

Este recurso procede contra:

- I. Resoluciones definitivas por autoridades fiscales federales que:
 - a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos,
 - b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley,
 - c) Dicten las autoridades aduaneras,
 - d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, con algunas excepciones.

- II. Los actos de autoridades fiscales federales que:
 - a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización.

b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

c) Afecten el interés jurídico de terceros.

d) Determinen el valor de los bienes embargados.

Deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del promovente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación. En dicho recurso debe señalarse las resoluciones o el acto que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto, y las pruebas y hechos controvertidos de que se trate; acompañando al escrito de interposición del recurso los documentos que acrediten su personalidad cuando se actúe a nombre de otro o de persona moral, documento que conste el acto impugnado, constancia de notificación del acto impugnado y las pruebas documentales que ofrezca y dictamen pericial, en su caso.

El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o

consecuente de otro, a excepción de las resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

**EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO
COMO MEDIO DE DEFENSA**

- 4.1 Concepto de Amparo Administrativo.
- 4.2 Naturaleza Jurídica.
 - 4.2.1 Regulación.
- 4.3 Requisitos Procesales.
 - 4.3.1 Requisitos procesales y admisibilidad
 - 4.3.2 Requisitos Subjetivos.
 - 4.3.2.1 Referentes al órgano jurisdiccional.
 - 4.3.2.2 Requisitos referentes a las partes.
 - 4.3.2.3 Requisitos de la actividad.
- 4.4 Procedimiento.
 - 4.4.1 Iniciación.
 - 4.4.2 Efectos.
 - 4.4.3 Desarrollo
 - 4.4.4 Terminación.
- 4.5 Suspensión del acto.
 - 4.5.1 Procedimiento.
- 4.6 Recursos Procesales.
 - 4.6.1 Recurso de revisión.
 - 4.6.2 Recurso de queja.
- 4.7 Caso práctico.

Capítulo IV

EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE DEFENSA

4.1 Concepto de Amparo Administrativo.

Una vez que se ha tratado diversos medios de defensa que manejan el silencio administrativo o nombre por el que se le conoce en códigos o leyes señalados con antelación; ahora, nos enfocaremos al juicio de amparo, éste como otra opción, dado que la Constitución contempla el supuesto de controversias suscitadas por la violación de las garantías individuales, tanto en el supuesto de que la violación proceda de un acto de autoridad (este supuesto, relacionado el que tema que intitula el presente trabajo) o de una ley.

Continuando con la idea del primer supuesto, de las distintas funciones que cumple el amparo en el ordenamiento mexicano interesa en este caso como *“control jurisdiccional de la administración pública en cuanto actúe como tal, sujeta al derecho administrativo, esto es, el amparo como institución procesal de defensa de los gobernados frente a la actividad administrativa”*¹⁸, se manifiesta como:

¹⁸ González, Pérez Jesús.- Op. cit.- pág. 954.

a) **El amparo como sustituto del proceso administrativo.**

Ante la existencia de un proceso instituido para conocer de las pretensiones frente a las administraciones públicas fundadas en derecho administrativo, se acudió al juicio de amparo para formular estas pretensiones. El artículo 103, fracción I de la Constitución, y el 1º de la Ley de Amparo, establecen que son objeto de amparo las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

El artículo 103, fracción I de nuestra Constitución señala: “ *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*
I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales...”, y el artículo 1º de la Ley de Amparo, establece: “*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece*”.

b) **El amparo como recurso procesal contra las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales administrativos.**

Aun cuando exista un proceso administrativo general o especial para conocer determinadas materias, ello no supone cerrar la posibilidad

del amparo como garantía del administrado. La existencia del proceso administrativo supone cerrar la posibilidad del amparo indirecto. Pero no negar la posibilidad de recurso contra la sentencia dictada en el proceso administrativo o fiscal.

4.2 Naturaleza Jurídica.

a) El proceso de amparo como proceso administrativo.

En el proceso de amparo pueden formularse pretensiones frente a las administraciones públicas fundadas en derecho administrativo, aunque no exista en sentido estricto una violación de las garantías individuales. El amparo administrativo viene, por tanto, a cumplir las funciones del proceso administrativo.

Esto no quiere decir que exista un tipo de juicio de amparo específico, ya que éste es uno, si bien cuando tuviere por objeto una pretensión fundada en derecho administrativo, se darán ciertas notas peculiares en su régimen jurídico. Así se observa una especialización de los tribunales de amparo en materia administrativa, lo que puede constituir un buen camino para implantar un eficaz sistema de justicia administrativa.

b) Ambito de aplicación del amparo administrativo.

Este estará en función de la existencia de un proceso administrativo. En la medida en que se instauren procesos administrativos se irá reduciendo el ámbito de amparo administrativo. Pero la improcedencia o falta de jurisdicción, al estar atribuido el conocimiento de la pretensión a un Tribunal de otro orden jurisdiccional, no impide que cuando la administración pública lesione una de las garantías individuales pueda el lesionado demandar protección de amparo; situación que se da en el silencio administrativo.

4.2.1 Regulación.

No existe una regulación específica del amparo administrativo. En cuanto las materias que pueden ser objeto del amparo administrativo constituyen uno de los supuestos de lo que se denomina amparo indirecto, vendrá regulado por las normas sobre este tipo de amparo (artículos 114 a 157 de la Ley de Amparo). En lo no previsto en ellas, por las normas generales sobre el juicio de amparo, y a falta de disposición expresa e ésta se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.3 Requisitos Procesales.

4.3.1. Requisitos procesales y admisibilidad.

Para que el órgano jurisdiccional pueda examinar en cuanto al fondo de la pretensión que ante él se formula, es necesario que concurren una serie de circunstancias que constituyen los requisitos procesales y sólo si se dan estos requisitos podrá entrar a examinar el fondo de la cuestión que se plantea, pero de no darse dichos requisitos procesales, el órgano jurisdiccional no podrá pronunciarse sobre la cuestión de fondo. Deberá limitarse a declarar la inadmisibilidad de la pretensión. El artículo 73 de la Ley de Amparo, enumera los casos de improcedencia.

Además hay que tener claro que los requisitos procesales no son requisitos de la demanda, tampoco de la sentencia.

El problema del tratamiento de los requisitos del juicio de amparo administrativo, ofrece los siguientes aspectos:

- a) Si han de ser tenidos en cuenta de oficio o a instancia de parte.

En un juicio como el de amparo, el órgano jurisdiccional puede y debe, de oficio, verificar si concurren todos los requisitos como cuestión previa al examen del fondo del asunto. Así, ya sea que las partes la aleguen o no debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo por ser ésta una cuestión de orden público en el juicio de garantías.

b) Momento en que han de darse los requisitos procesales.

En un principio, han de darse al deducirse la pretensión, pero se conduce a que siempre que el defecto sea subsanable, se dé oportunidad a la parte de subsanarlo, con el fin de evitar denegaciones de justicia. Y se mandará prevenir al promovente para que llene los requisitos omitidos en el plazo de tres días, conforme al artículo 146 de la Ley de Amparo.

c) Momento en que ha de examinarse si concurren los requisitos procesales.

El examen de que si concurren los requisitos procesales ha de preceder al del fondo del asunto. En el juicio del amparo indirecto se verificará si concurren los requisitos, de no ser así, si faltara algún requisito insubsanable se desechará de plano y en caso contrario, de ser subsanables, ya realizado esto, se admitirá la demanda.

4.3.2. Requisitos Subjetivos.

4.3.2.1 Referentes al órgano jurisdiccional.

a) Jurisdicción.

El órgano jurisdiccional ante el que se formula la pretensión tenga jurisdicción para conocer de la cuestión que en la misma se plantea; esto

es, que se trate de una controversia que se suscite por actos de autoridad que violen las garantías individuales.

b) Frente a actos de autoridad.

El amparo es un juicio que garantiza los derechos individuales frente a atentados provenientes de un órgano público

4.3.2.2. Requisitos referentes a las partes.

a) Capacidad procesal.

Es requisito de admisibilidad que el demandante tenga capacidad procesal.

El proceso de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto, artículo 4° de la Ley de Amparo.

*“El quejoso o agraviado es la primera e indispensable parte en el juicio de amparo, es la persona en perjuicio de quien recae la violación constitucional”.*¹⁹

El mencionado artículo señala *“El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame,*

¹⁹ Pérez, De León Enrique.- Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa, S.A.- 14ª edición. México, 1993. pág. 166.

pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor”.

Asimismo, la capacidad procesal presupone la personalidad jurídica. Por lo que la condición de parte corresponderá a una persona jurídica pública. En el artículo 5º, fracción II, en relación con el 11, ambos de la Ley de Amparo, establecen que será parte del juicio la autoridad o autoridades responsables, siendo ésta la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar una ley o el acto reclamado.

Existe la condición de parte tercero o terceros perjudicados, que serán los que ostenten legitimación conforme el artículo 5º, fracción III de la Ley de Amparo; por lo tanto, si existiera alguna persona que reuniese las condiciones que la ley establece para tener la condición de tercero perjudicado, deberá expresarse en la demanda, así como su domicilio, si se conociera, a efectos de notificación.

También existe la legitimación del Ministerio Público Federal, artículo 5º, fracción IV, de la Ley de Amparo, para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala la ley. Es obvio, por la

naturaleza de su intervención, que en modo alguno es necesario dirigir la pretensión frente del mismo.

La parte con capacidad procesal legitimada, podrá comparecer por sí, por su representante...o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que la ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por sus defensores. Si fueren varios los demandantes, se actuará con una representación.

4.3.2.3. Requisitos de la actividad.

a) Lugar.

Los actos que integran el juicio de amparo debe realizarse, salvo supuestos especiales, en el lugar en que tenga su sede el órgano competente. La demanda en la que se formaliza la pretensión deberá presentarse, por tanto, en el lugar en que tenga su sede el juez de distrito competente.

b) Tiempo.

El amparo deberá demandarse dentro de los plazos que la ley establece. Si se dejaran transcurrir los plazos sin promover el juicio, se presumirá consentido el acto y si se intentase promoverle con posterioridad se incurrirá en un caso de improcedencia.

Por regla general el plazo es de quince días, que se contará desde el día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo, o a aquél en que se haya tenido conocimiento de ellos o su omisión. Únicamente se computarán en los plazos los días hábiles, según los artículos 21 y 23 de la Ley de Amparo.

4.4. Procedimiento.

4.4.1 Iniciación.

a) La demanda.

El procedimiento se inicia con la presentación de la demanda. La demanda es el acto de iniciación del proceso, el acto de una parte por el que se solicita del órgano jurisdiccional que dé vida a un proceso y que comience su tramitación.

La demanda esta regulada en el artículo 116 de la Ley de Amparo y sus requisitos son:

- Que se dirija al juez competente,
- El nombre y domicilio del demandante y de quien promueva en su nombre.
- La autoridad o autoridades responsables.
- Expresar el acto frente al que se dirija la pretensión.
- Expresar con claridad y precisión lo que se pide.

- Alegar el fundamento de la pretensión, en cuanto a hechos y fundamentos de derecho.
- Manifestar bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamento de violación.
- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el demandante estime violadas, así como el concepto o conceptos de violación.

4.4.2. Efectos.

Para que la demanda produzca sus efectos normales, deberá ser admitida. A tal efecto, el juez de distrito, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la petición examinará la demanda. De este examen puede resultar:

- Que incurra en un motivo de inadmisibilidad y el defecto no fuese subsanable. No admitirá la demanda.

- Que estimare que concurre algún defecto subsanable, habrán de cumplirse los trámites siguientes:

El juez dictará auto requiriendo al demandante para que cumpla los requisitos omitidos, como se mencionaba anteriormente, expresando las irregularidades o deficiencias que deban llenarse para que el promovente pueda subsanarlas en el plazo de tres días.

Si el demandante no cumpliere los requisitos omitidos, el Juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado sólo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del demandante.

Y finalmente, puede resultar que la demanda cumpla todos los requisitos, en cuyo caso se admitirá.

4.4.3. Desarrollo.

a) Traslado de la demanda a los terceros interesados y autoridades responsables.

En el mismo auto en que se admita la demanda se acordará:

- Señalar día y hora para la celebración de la audiencia.
- Solicitar el informe justificado de la autoridad responsable, con remisión de copia de la demanda, si no se hubiere enviado pedir el informe previo en el incidente de suspensión.
- Que se entregue copia de la demanda al tercero perjudicado.

b) Informe de la autoridad responsable.

La autoridad responsable deberá emitir informe en el que alegará las razones que justifiquen su actuación en el plazo de cinco días.

Si la autoridad emite el informe tendrá el valor de una alegación de parte. En consecuencia, deberá ser tenida en cuenta por el juez al dictar sentencia, aun cuando se hubiera emitido fuera de plazo.

Si la autoridad responsable no emite el informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado.

c) Audiencia Constitucional.

Se celebrará en el lugar en que tenga su sede el juez de distrito, el día y hora señalados, salvo que el juez acuerde el diferimiento en tanto se expidan por el órgano competente las copias o documentos que hubiesen solicitado las partes.

Abierta la audiencia, se procederá a recibir las pruebas, los alegatos por escrito, y en su caso el pedimento del Ministerio Público, las partes podrán comparecer en dicha audiencia si lo consideran necesario.

4.4.4. Terminación.

La sentencia en el juicio de amparo siempre va encaminada a restituir al agraviado en el goce de sus derechos afectados por el acto violatorio de la Constitución , sin que nunca deje sin efectos en su totalidad al acto que la viola. La sentencia en el amparo sólo beneficia, en

caso de que la violación sea demostrada, a quien o quienes lo solicitaron.²⁰

a) Terminación normal: la sentencia.

El juicio de amparo, el contenido de las sentencias pueden ser:

- Sentencias que no entran al fondo: se limita a declarar la improcedencia.

- Sentencias que deciden la cuestión de fondo, en ellas el órgano jurisdiccional verifica su conformidad con el ordenamiento jurídico.

b) Terminación anormal del proceso.

El proceso puede determinar sin que el órgano jurisdiccional llegue a examinar la pretensión. Pueden ser determinadas circunstancias que provoquen la terminación del proceso, así no se da una sentencia en sentido propio, aunque pueda denominarse sentencia de sobreseimiento, porque el juez no decide acerca de la conformidad de la pretensión.

Los modos de terminación anormal del proceso pueden clasificarse en:

²⁰ Pérez, De León Enrique.-Op. cit. pág. 168.

- Terminación del proceso por actividad de las partes, por parte del demandante puede darse el desistimiento y por parte del demandado allanamiento y satisfacción extraprocesal de la pretensión.

- Terminación del proceso por inactividad de las partes, es decir la caducidad de la instancia.

- Terminación por hechos que impidan la continuación del proceso: extinción de las partes.

4.5 Suspensión del acto.

Cuando el proceso tiene por objeto una pretensión dirigida a impugnar el acto sujeto al derecho público (como lo son los actos sujetos al derecho administrativo) y, por tanto, investido de ejecutividad, las medidas cautelares tratan de armonizar esa prerrogativa con las garantías del ciudadano; dicha medida cautelar sea la suspensión de la ejecución del acto; a éste se le priva de su eficacia ejecutiva durante el tiempo que se tramita el proceso, artículo 124 de la Ley de Amparo “...*el juez de distrito, al conocer de la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomarán las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio*”. Por tal, en el juicio de amparo, la suspensión no se limita a dejar sin efecto el

acto temporalmente. El Juez adopta las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo.

En la Ley de Amparo se distinguen tres clases de suspensión:

a) Suspensión de oficio.

La que debe decretar el juez en el mismo auto que admita la demanda (artículo 123 de la Ley de Amparo).

b) Suspensión ordinaria (sentencia interlocutoria).

Se acordará a instancia de parte cuando concurren los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo.

c) Suspensión provisional.

Para evitar que durante el tiempo que tarda el juez en decidir sobre la suspensión ordinaria, se ocasionarían perjuicios irreparables, el artículo 130 de la Ley de Amparo, permite que si hubiese peligro inminente de que se ejecute el acto con notorios perjuicios, ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad la resolución sobre la suspensión.

4.5.1 Procedimiento.

1. Petición de la suspensión.

La petición de la suspensión podrá deducirse en escrito independiente con esta finalidad específica o bien en alguno de los

escritos que presente la parte en el proceso principal (por lo general, en el escrito de demanda).

2. Informe previo.

Promovida la suspensión, el juez de distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, que deberá rendirlo dentro del término de veinticuatro horas (artículo 131 de la Ley de Amparo), en el que se concretarán las autoridades responsables a expresar si son o no ciertos los hechos que se le atribuyen, pudiendo alegarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

3. Audiencia.

Deberá de celebrarse dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la petición de suspensión, en la fecha y hora que señale el auto inicial. Tomando en cuenta las pruebas aportadas, además de que se pueden formular alegatos, ya sea el quejoso o tercero perjudicado, si lo hubiere, y el Ministerio Público.

4. Resolución.

El juez resolverá en la misma audiencia: concediendo o negando la suspensión.

En la misma resolución el juez decidirá si el quejoso ha de otorgar garantía bastante para reparar los daños y perjuicios que de la suspensión puedan derivarse (artículo 125 de la Ley de Amparo); asimismo, si ha de

realizar el depósito previsto en el artículo 134 de dicha Ley y, en el supuesto de que el acto reclamado afecte a la libertad, las medidas a que se refiere el artículo 136 de la Ley de la Materia.

Contra la resolución por la que se concede o niegue la suspensión es admisible el recurso de revisión (artículo 83, fracción II de la Ley de Amparo), pero la interposición del recurso no impide que surta sus efectos el acto que acordó la suspensión. Si no se admitiera el recurso de revisión, podrá interponerse el recurso de queja contra la resolución que denegare la admisión (artículo 95, fracción VI de la Ley de Amparo).

Dichos artículos expresan en la parte a que se hace referencia:

“Artículo 83.- Procede el recurso de revisión: ...I.- Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso en las cuales: a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva; b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior...”.

“ Artículo 95.- El recurso de queja es procedente: ...VI.- Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del Tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de

revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley,...”.

4.6. Los recursos procesales.

El artículo 82 de la Ley de Amparo, señala que *“en los juicios de amparo no se admitirán más recursos que los de revisión, queja y reclamación”*.

Contra las resoluciones de los jueces de distrito que son los que conocen del amparo administrativo, según el artículo 114 de la Ley de Amparo serán admisibles los de revisión y queja.

4.6.1 Recurso de revisión.

El recurso de revisión es el más importante en el proceso de amparo, porque mediante él se impugnan los autos más trascendentales o las sentencias del juicio de amparo mismo. Se regula en los artículos 84 al 94 de la Ley de Amparo.

Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos de revisión contra sentencias pronunciadas por los jueces de distrito en los que la autoridad responsable sea federal, siempre que se trate de asuntos en los que se establezca la interpretación directa de un precepto Constitucional.

Es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos de revisión contra resoluciones definitivas de los jueces de distrito en amparos administrativos (silencio administrativo).

Puede ser interpuesto por la parte quejosa, la autoridad responsable e incluso el Ministerio Público.

Este se interpondrá por conducto del juez de distrito en el plazo de diez días, contados desde el día siguiente de la notificación de la resolución recurrida

Al remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito en turno o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el escrito original de expresión de agravios y copia para el Ministerio Público Federal, se calificará la procedencia del recurso de revisión admitiéndolo o rechazándolo.

Al regresar al juzgado de origen el expediente, se procederá a acordar la ejecutoria de mérito correspondiente, confirmando la sentencia (de amparar se procederá a realizar los requerimientos a las responsables

para cumplimentar la ejecutoria de mérito) o revocándola, dándose por concluido y archivándose el juicio.

4.6.2. Recurso de queja.

El recurso de queja esta regulado por los artículos 95 a 102 de la Ley de Amparo.

Los plazos para interponer este recurso varía según la resolución impugnada y causa en que se funden, siendo por lo general breves, es decir de veinticuatro horas, tres días y un año.

El recurso de queja se interpondrá por escrito al órgano jurisdiccional competente, salvo el supuesto de la fracción XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en el que se interpondrá ante el juez de distrito para su remisión al Tribunal Colegiado de Circuito, en él se debe determinarse la causa o las causas en que se funde y acompañarse las copias para cada una de las autoridades contra quienes se promueve.

En el caso de la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo, la interposición del recurso produce efectos suspensivos.

Se dará traslado del recurso a las autoridades responsables para que emitan informe justificado sobre la materia de la queja en el plazo de tres días, la falta de éstos producirá la presunción de certeza de los hechos respectivos.

Transcurrido el plazo concedido a la autoridad responsable para informe, se dará vista al Ministerio Público por el mismo plazo.

El procedimiento terminará por resolución, puede que se desestime por notoriamente improcedente, fundada e infundada o procedente.

4.7 Caso práctico.

A mayor comprensión, se presenta un caso en el cual se maneja la figura del silencio administrativo.

México, Distrito Federal.- Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día de dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

VISTOS; y RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el diez de febrero de mil novecientos noventa y ocho ante la Oficialía de Partes Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Claudia Pérez Valderrama, por su propio derecho solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridad y por el acto siguiente:

"III.- AUTORIDAD RESPONSABLE: C. Subdirector General de

Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quien tiene establecida su oficina en el tercer piso del edificio 154 de la Avenida de la República, Colonia Tabacalera de esta ciudad, Código Postal 06030".

"IV.- ACTO RECLAMADO: La falta de contestación a mi escrito de fecha 19 de julio de 1996, que presenté en su oficina el 6 de septiembre siguiente, mediante el cual solicité el incremento de mi pensión jubilatoria, escrito que hasta la fecha no ha sido contestado concediendo o negando lo solicitado."

SEGUNDO.- Señaló como garantías violadas las contenidas en los artículo 8º, 14, 16 y 17 de la Constitución General de la República.

TERCERO.- Tocó conocer de la demanda al Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Seguido el cauce legal del procedimiento, se procedió, el tres de marzo del año en curso, a celebrar la audiencia constitucional y, en seguida, al dictado de la sentencia que se terminó de engrosar el día veintiséis siguiente, la cual concluyó con el punto resolutive que dice:

"UNICO.- La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a Claudia Pérez Valderrama, en contra de los actos precisados en el Considerando Primero, que reclama del Subdirector General de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por las razones y para los efectos indicados en el Considerando tercero de esta resolución".

La consideraciones que sustentan esa decisión a la letra dicen:

"Primero.- No obstante que el Subdirector General de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo niegue, es cierto el acto reclamado consistente en la negativa de dar contestación al escrito de fecha diecinueve de julio de mil novecientos noventa y seis; ello si tomamos en consideración que la demanda de garantías se interpuso el día diez de febrero de mil novecientos noventa y ocho; y que según se advierte de la documental que obra a adjunta al informe con justificación agregado en el acta que antecede, que contiene el acuerdo recaído al escrito de petición del ahora quejoso, se le dio contestación, el día veintitrés del mismo mes y año, es decir, de manera posterior a la presentación de la demanda de garantías.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis IL.1º.C.T.217K, visible a foja

313 del tomo XIV - Octubre, Tribunales Colegiados del Circuito, Octava Epoca del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "INEXISTENCIA Y CESACION DE EFECTOS CUANDO LO RECLAMADO ES LA FALTA DE CONSTESTACION A UN ESCRITO".

Segundo.- Previo al estudio del fondo del asunto, procede analizar las causales de improcedencia, sea que las partes las hagan valer o que este juzgado de oficio las advierta, ello de conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la tesis de jurisprudencia número 940, visible a fojas 1538, segunda parte, salas y tesis comunes, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1988, intitulada: "IMPROCEDENCIA".

Ahora bien, el Subdirector General de Prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al rendir el informe con justificación, hace valer como causal de improcedencia la prevista en la fracción XVIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, al estimar que no existe el acto reclamado.

No le asiste la razón a la responsable.

En efecto, no puede estimarse que hayan dejado de existir los actos reclamados, por el sólo hecho de que se haya dado contestación al

escrito presentado por el quejoso en fecha diecinueve de julio de mil novecientos noventa y seis, ya que el alcance de la garantía contenida en el artículo 8° constitucional, establece como exigencia al funcionario o servidor público a quien se le dirija la petición, la haga 'conocer en breve término al peticionario'; luego entonces no se puede decir que ha dejado de existir el acto reclamado, sino se ha realizado la notificación correspondiente.

"Tercero.- No existiendo alguna otra causal de improcedencia hecha valer por las partes, o que de oficio advierta este juzgado, se procede al estudio de la constitucionalidad del acto reclamado.

"Aduce el quejoso, en su primer concepto de violación, que la autoridad responsable viola en su perjuicio el artículo 8° constitucional, en razón a que no han dado contestación a su escrito, estando obligada para hacerlo, notificarle, en breve término.

Se estima fundado el concepto de violación esgrimido por la parte quejosa, en el sentido de que se transgrede en su perjuicio la garantía consagrada en el artículo 8° constitucional.

En efecto, el artículo 8° constitucional establece: 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.'

"De lo antes transcrito se advierte que la garantía a estudio, contiene dos requisitos formales que toda autoridad debe observar con el fin de cumplir cabalmente con el imperativo contenido en el precepto en cita, ya que ésta no se agota con el dictado del acuerdo relativo, sino que es necesario que la autoridad comuniqué al solicitante el resultado de la petición, con lo que se actualizaría el segundo requisito establecido.

"Ahora bien, durante la secuela procesal, la autoridad admitió haber recibido el escrito de petición del quejoso, exhibiendo al efecto copia certificada de la resolución que al mismo les recayera, pero sin que demostrara que haya hecho del conocimiento del quejoso, la citada resolución; por lo que se concluye que se ha excedido el término previsto al efecto por el citado precepto constitucional, para dar cumplimiento a la segunda exigencia del artículo, subsistiendo por ello la violación a la garantía contenida en el artículo 8º constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis número VIII.2.3K, visible a

fojas 175 del tomo I, Tribunales Colegiados de Circuito, correspondiente al mes de abril de 1995, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es: "PETICION DERECHO DE. DEBE EXISTIR CONSTANCIA DE QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE NOTIFICO EL ACUERDO AL INTERESADO PARA QUE SE ESTIME AGOTADA LA GARANTIA QUE CONSAGRA EL ARTICULO 8º DE LA CONSTITUCION.'

Así como la tesis jurisprudencial número 132, visible a foja 90 del tomo III, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "PETICION, TERMINO PARA EMITIR EL ACUERDO.'

En consecuencia de lo anterior, resulta procedente conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la fecha en que se notifique que la presente sentencia ha causado ejecutoria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable, notifique al quejoso la resolución recaída a su escrito de petición.

Al haber resultado fundado el concepto de violación a estudio, se hace innecesario el análisis de los diversos argumentos de violación

que se proponen; lo anterior con apoyo en la jurisprudencia número 168, visible a páginas 113 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995, tomo VI, cuyo rubro es: "CONCEPTO DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO."

CUARTO.- El veintinueve de abril siguiente en virtud de que ninguna de las partes interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia transcrita con antelación, se declaró que la misma había causado ejecutoria y se requirió a la autoridad responsable para que informara sobre el cumplimiento que diera a la misma, con el apercibimiento que de no hacerlo se seguiría con el procedimiento que establece la ley.

En vista de que la autoridad responsable no atendió a los diversos requerimiento del Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, los que incluso se le hicieron pro conducto del superior jerárquico, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Presidente de la República, el seis de octubre de mi novecientos noventa y ocho, se ordenó enviar el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se sirviera determinar en relación con el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

QUINTO.- Recibido que fue el expediente en este Alto Tribunal el

veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho, el Presidente de la Suprema Corte ordenó enviarlo a la Primera Sala y, el día veintiséis siguiente, acordó turnarse el expediente al Ministro para la formulación del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer del presente incidente de inejecución de sentencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105 de la Ley de Amparo, 10, fracción VII y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero, fracción IV, del Acuerdo Plenario 1/1997, del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete, toda vez que no está en el caso de aplicar la sanción prevista en la fracción XVI, del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Debe declararse sin materia el presente incidente de inejecución de sentencia, en atención a lo siguiente:

La quejosa solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal por considerar que el Subdirector General de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

Estado, violó, entre otras, su garantía individual contenida en el artículo 8° constitucional, ya que a la fecha que presentó su demanda, no había dado contestación a su petición de fecha diecinueve de julio de mil novecientos noventa y seis, presentado en su oficina el seis de septiembre siguiente, en la que solicitó por escrito, de manera pacífica y respetuosa, el incremento de su pensión a fin de que se nivelara con el sueldo básico de los Trabajadores en activo en la categoría con la que se jubiló.

Es importante anotar que la autoridad responsable dio contestación a la solicitud de la quejosa mediante oficio número SP-01-00000, del veintitrés de febrero del año en curso, el cual se anexó al informe justificado rendido por aquélla.

Ahora bien, el Juez de Distrito concedió la protección federal para el efecto de que se le notificara a la quejosa el mencionado oficio de respuesta, que a la letra dice:

"SUBDIRECCION GENERAL DE PRESTACIONES ECONOMICAS.- SUBDIRECCION DE PENSIONES.- JEFATURA DE SERVICIOS DE ASIGNACION DE DERECHOS.- OFICIO NUM. SP-01-00000.- FEBRERO 23, 1998.- C. CLAUDIA PEREZ VALDERRAMA.- Frontera No. 2000, Desp. 402. Colonia Roma.-

Delegación Cuauhtémoc.- 06700, México D.F.- Me refiero a su escrito de fecha 19 de julio de 1996 enviado a este Instituto, por el cual solicita se incremente la pensión que actualmente percibe, al respecto con fundamento en el artículo 44 del Estatuto Orgánico del ISSSTE, le informo: Al haber revisado el contenido de expediente de trámite pensionario se observó que su cuota fue correctamente calculada, y desde el inicio de su pago hasta la fecha ha recibido el total de incrementos autorizados, de conformidad con lo establecido por el artículo 57, párrafo tercero de la Ley del ISSSTE.- Sin otro particular, me despido de usted.- EL JEFE DE SERVICIOS.- rubrica.”

De lo anterior se observa que dicho oficio es posterior a la fecha de la presentación de la demanda de amparo (diez de febrero de mil novecientos noventa y ocho), y anterior a la celebración de la audiencia constitucional que tuvo verificativo el tres de marzo de este año, además se tiene presente que la autoridad no aportó medio de convicción alguno que demostrara que el citado oficio fue notificado a la quejosa, es por esto que el Juez de Distrito concedió el amparo para que hiciera del conocimiento de aquella la referida contestación.

El artículo 17 de nuestra Carta Magna establece:

“Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.- Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.- Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.- Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Este artículo consagra el derecho de los gobernados a la administración de justicia, por parte de los Tribunales del Estado, impartición que deberá ser pronta, completa e imparcial. También consagrada la obligación para el legislador de que las leyes que emita deben garantizar que las resoluciones que emitan los tribunales sean cumplidas cabalmente.

Lo anterior, lleva a la reflexión de que los tribunales, siguiendo el espíritu del precepto que se examina, deberán velar porque se cumplan

sus objetivos, para lo cual deben de implementar, dentro del marco legal que regula sus funciones, los medios que consideren oportunos para que sus resoluciones sean cumplidas con prontitud.

Se tiene presente el criterio que informan las tesis de la Segunda Sala, el cual se comparte, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo VII Abril de 1998, página 250, y Tomo VI Diciembre de 1997, página 373, que a continuación se transcribe:

"INEJECUCION DE SENTENCIA QUE CONCEDIO EL AMPARO POR VIOLACION AL DERECHO DE PETICION. QUEDA SIN MATERIA AUNQUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO HAYA NOTIFICADO LA CONTESTACION, YA QUE EL QUEJOSO TENDRA CONOCIMIENTO DE SU CONTENIDO A TRAVES DE LA NOTIFICACION DE LA EJECUTORIA. Cuando se concede la protección federal por violación al derecho de petición consagrado en el artículo 80. constitucional, determinándose que la autoridad responsable debe

dictar el acuerdo que proceda y comunicarlo al interesado, ha de considerarse cumplida la ejecutoria si la autoridad contestó por escrito la petición que le formuló el quejoso e intentó notificarle sin éxito, o aun cuando éste haya tenido conocimiento del oficio en la etapa de ejecución del juicio de amparo por medio del Juez de Distrito, o bien si la autoridad responsable acredita en forma directa ante la Suprema Corte de Justicia el acatamiento dado a la ejecutoria con la documentación oficial que así lo demuestre; consecuentemente, debe declararse sin materia el incidente de inejecución sin prejuzgar sobre el debido cumplimiento dado a la sentencia protectora de garantías, encontrándose a salvo los derechos del quejoso para, en su caso, hacer valer los medios de defensa que tenga a su alcance. Sin que para ello sea obstáculo la circunstancia de que no obre en autos la constancia de notificación a la parte quejosa, de los oficios de las autoridades ni el acuerdo del Juez de Distrito en relación con el cumplimiento del amparo, toda vez que el quejoso tendrá conocimiento de su contenido al notificársele el fallo de la Suprema Corte, lo que le permite estar en aptitud de hacer valer los medios de defensa correspondientes."

"INEJECUCION. LA NOTIFICACION A LA PARTE QUEJOSA DEL OFICIO MEDIANTE EL CUAL LA RESPONSABLE

PRETENDE CUMPLIR CON LA SENTENCIA DE AMPARO, PUEDE REALIZARLA EL JUZGADOR, OBSTANTE QUE ESA NOTIFICACION FORME PARTE DEL CUMPLIMIENTO. Si se concede el amparo para el efecto de que se dicte una resolución y se notifique la misma en forma personal a la parte quejosa, es obvio que el fallo protector sólo se acatará totalmente cuando la autoridad responsable haya ejecutado dichos actos. Sin embargo, como el fin último del juicio de garantías es que las sentencias constitucionales que conceden el amparo y la protección de la Justicia Federal se cumplan, pueden el juzgador, una vez que la autoridad le envía la resolución, ordenar que ésta se le notifique en forma personal a la parte quejosa para los efectos legales consiguientes, pues con ello se evitan requerimientos y actuaciones judiciales innecesarias que entorpecen la administración de justicia y, además, tal actuación es congruente con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que ordena que el juzgador que emitió la sentencia protectora, puede hacer cumplir la ejecutoria de que se trate dictando las órdenes necesarias para ello."

De la tesis transcritas se obtiene el criterio que rige la presente resolución, consistente en que tratándose de incidentes de inejecución relativos al incumplimiento de sentencias que conceden el amparo por violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8° constitucional, en los que obre en el expediente el documento en que la autoridad responsable da contestación a la solicitud formulada por la quejosa, resulta procedente declararlos sin materia, si solamente falta la notificación de tal respuesta a la demandante para que la sentencia sea cumplida cabalmente, pues con la notificación de la resolución que en el citado incidente se dicte, la quejosa tendrá conocimiento del contenido de la referida contestación.

En este orden de ideas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera pertinente declarar sin materia el incidente de inejecución de sentencia que se resuelve, en razón a que con la notificación de la presente resolución la quejosa tendrá conocimiento del oficio en que la responsable da contestación a su petición, el cual fue transcrito anteriormente y con ello quedará cumplida la ejecutoria.

Para reforzar lo anterior se ordena notificar personalmente a la quejosa

con copia certificada del oficio número SP-01-00000 que obra a foja 16 del cuaderno principal de amparo, para los efectos legales que estime convenientes.

En estos términos se pronunció esta Primera Sala al resolver por unanimidad de cuatro votos en sesión celebrada el veintiocho de octubre pasado, el incidente de inejecución de sentencia número 111/98

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 17 constitucional y 105 de la Ley de Amparo, se resuelve:

UNICO.- Se declara sin materia el incidente de inejecución a que este toca se refiere.

Notifíquese; personalmente a la quejosa con copia certificada de esta resolución en términos del último considerando y con testimonio de la misma, devuélvase los autos al Juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese este toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos.

Por auto de fecha diez de febrero de mil novecientos noventa y nueve, se acordó el incidente de inejecución de sentencia y se archivará el asunto como concluido.

Posteriormente por acuerdo de fecha quince de febrero de mil novecientos noventa y nueve, con el estado procesal que guardan los autos y con copia certificada del oficio a que se hace referencia en la resolución del incidente de inejecución, además copia simple de dicha resolución notificar personalmente a la quejosa y hecho lo anterior, archivar el asunto como totalmente concluido.

Si la quejosa considera que no ha sido cumplimentada su ejecutoria, podrá interponer el recurso de queja por defecto en término de un año.

*** Nota: Los nombres, direcciones, número de oficios y otros datos, en el presente caso son ficticios, no así el ordenamiento jurídico.**

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Silencio Administrativo, es una figura que encuentra aunque no de manera específica su regulación, pero si parte de los elementos que lo integran en el artículo 8º constitucional (derecho de petición) ya que si éste se atrasa, da origen a dicha figura, y a su vez en relación con el artículo 17 constitucional, impidiendo la impartición de justicia de manera pronta, completa e imparcial.

Definiéndose por tal, el Silencio Administrativo como la omisión, abstención, carencia de noticias o de actos de la autoridad frente a los particulares.

SEGUNDA. En base a lo anterior, estas garantías aparecen en la historia de las diversas constituciones que se han manejado en nuestro país, y no sólo en dichos antecedentes internos, sino en antecedentes externos, éstos apareciendo por primera vez en Inglaterra, Estados Unidos de América y en Francia, para después tratarse en la Constitución de Apatzingán de 1814, Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, Las Bases Orgánicas de 1843, Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, La Constitución de 1857 para finalizar con la actual Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

TERCERA. Hay que diferenciar los derechos del hombre con las garantías individuales; ya que los primeros son los que corresponden al hombre por su propia naturaleza, como fundamentales e innatos; y por lo que hace a las garantías individuales, son la protección que se brinda a las personas, por parte del Estado, para que éstos tengan el respecto de los derechos consagrados en nuestra Constitución.

CUARTA. El Silencio Administrativo se configura si se dan ciertos requisitos como: que se formule alguna petición ante la Administración Pública, indistintamente en el ordenamiento jurídico de que se trate, que transcurra el plazo fijado por las leyes; y que se de una inactividad por parte de la administración frente a dicha petición.

QUINTA. Por lo que respecta a la petición a la que se hace referencia, éste derecho es una garantía consagrada en el artículo 8º constitucional, en favor de todos los habitantes de la República; excepto en materia política, respecto de la cual sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos mexicanos.

SEXTA. Además el artículo 8º constitucional lo que garantiza es el derecho de recibir una respuesta de parte de la autoridad a la que haya dirigido su petición (la cual tiene que ser de manera pacífica y respetuosa) ésta como una obligación de que las autoridades deben cumplir; ya que de no hacerlo se configura el silencio administrativo.

Pues la autoridad debe dar contestación a la petición por escrito y en breve término, aunque no de manera favorable.

SEPTIMA. Por lo que refiere al "*breve término*" es muy cuestionable, pues el artículo 8° constitucional maneja una laguna, ya que debe expresarse cual es el término, pues así, evitaría caer en la figura tema del presente trabajo. Situación que también atañe al artículo 17 constitucional, en la parte conducente, puesto que con lo anterior, no se imparte la justicia de manera pronta, completa e imparcial.

OCTAVA. La garantía de seguridad jurídica "*...impartición de justicia pronta, completa e imparcial..*" a la que refiere el artículo 17 constitucional, como el derecho que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales con el fin de plantear una pretensión a defensa de ella, a través de un proceso justo, razonable con prontitud, no es tal, dado que, se ve afectada siempre por tantas dilaciones al proceso. Circunstancia que debe darse de manera contraria para evitar que se obstaculice el acceso a órganos jurisdiccionales además de asegurar un proceso que permita la defensa efectiva de los derechos y obtener solución en un plazo razonable. Situación que el Estado debe de prever, para remover todos los obstáculos que impidan o dificulten el acceso de las personas a tribunales.

Por lo que respecta a la prontitud, es aún más, una situación que no se ha podido alcanzar de una forma satisfactoria.

NOVENA.- El Silencio Administrativo es una figura que aparece regulada en la materia administrativa, pero también constitucional; por lo que respecta a lo administrativo, éste se trata ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, estudio que se realizó muy someramente, ya con el mismo nombre o como negativa ficta; puesto que es una controversia que se suscita entre particulares agraviados y la administración pública, por los actos que lesionan los derechos de dichos particulares.

DECIMA. El Silencio Administrativo no se encuentra reglamentado ante la ausencia de un Código Administrativo, pero mediante de la figura de la negativa ficta, se le da un significado, ya que ésta se configura cuando una petición hecha a la autoridad a quien se le formula no recibe respuesta por escrito dentro de un determinado plazo (la jurisprudencia maneja el de cuatro meses). Considerándose el silencio de la autoridad como una resolución en sentido negativo a lo solicitado por el particular, situación que puede ser atacada ante el Tribunal Fiscal de la Federación y no sólo concretarse a demostrar que existe la negativa ficta. Situación que debería ser contraria y decretarse la afirmativa ficta.

DECIMO PRIMERA. Otro órgano que maneja el silencio de la autoridad es el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, independiente de cualquier otra autoridad administrativa, éste tiene a su cargo dirimir controversias que se susciten entre el Gobierno del Distrito Federal como autoridad local y los particulares.

DECIMO SEGUNDA. Para atacar esta figura, existen diversos caminos, como se ha señalado, pero para efectos del presente trabajo es el Juicio de Amparo (una gran figura mexicana de tan grandes alcances), éste como medio de control de la constitucionalidad, es decir controlador de los actos de la administración pública, protegiendo las garantías individuales del gobernado, ya que sus sentencias con carácter declarativo se traduce en la imposibilidad de que cualquier otro órgano jurisdiccional dicte una nueva sentencia, en sentido estricto es una cosa juzgada ó con carácter ejecutivo, que consiste en la actividad tendente a cumplir lo dispuesto en el fallo, con o sin la voluntad del obligado. Haciendo más aceptable la ya tan mencionada impartición de justicia y más aún, de una manera pronta, completa e imparcial; además que si se llegan a retrasar diversos juicios, muchas veces es por la carga de trabajo en los órganos del Poder Judicial; situación en la cual podría existir un tribunal federal administrativo, con el cual se agilizarían los asuntos.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel.
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Porrúa, S.A.
Quinta edición actualizada.
México, 1983.
- 2.- BAZDRESCH, Luis.
GARANTIAS CONSTITUCIONALES. CURSO INTRODUCTORIO ACTUALIZADO.
Editorial Trillas.
Cuarta edición.
México, 1992.
- 3.- BURGOA, Ignacio.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa, S.A.
Séptima edición.
México, 1989.
- 4.- BURGOA, Ignacio.
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
Editorial Porrúa, S.A.
Vigésimo octava edición.
México, 1996.
- 5.- CALZADA, Padrón Feliciano.
DERECHO CONSTITUCIONAL.
Editorial Harla.
Primera Edición,
México, 1992.
- 6.- CASTRO, y Castro, Juventino V.
GARANTIAS Y AMPARO.
Editorial Porrúa, S.A.
Décima Edición.
México, 1998.

- 7.- FERNANDEZ Ruiz, Jorge.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Primera edición.
Editorial McGraw-Hill.
México, 1997.
- 8.- FLORESGOMEZ González, Fernando y
CARVAJAL Moreno, Gustavo.
NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO.
Editorial Porrúa, .S.A.
Trigésima Edición.
México, 1991.
- 9.- FRAGA, Gabino.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Porrúa, S.A.
Trigésimo Quinta Edición.
México, 1997.
- 10.- GARCIA, Oviedo Carlos.
MARTINEZ, Useros Enrique.
DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II.
Editorial E.I.S.A. 1968
Novena Edición corregida y aumentada.
- 11.- GONGORA Pimentel, Genaro David.
ACOSTA Romero, Miguel. _____
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS
Doctrina - Jurisprudencia.
Editorial Porrúa, S. A.
México, 1992.
- 12.- GONZALEZ, Pérez Jesús.
DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO
MEXICANO.
Editorial Porrúa, S.A.
Segunda edición.
México, 1997.

- 13.- H. Cámara de Diputados, Comité de Asuntos Editoriales
LV Legislatura. Volúmen II y III.
DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.
MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES.
Editorial Porrúa, S.A.
Cuarta Edición.
México, 1994

- 14.- LARA, Ponte Rodolfo.
LOS DERECHOS HUMANOS EN EL
CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.
Editorial Porrúa, S.A.
Primera edición.
México, 1997.

- 15.- MARGAIN, Manautou Emilio.
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
De anulación o De Ilegitimidad.
Editorial, Porrúa, S.A.
Séptima edición, corregida y aumentada.
México, 1998.

- 16.- MARGAIN, Manautou Emilio.
EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.
Editorial Porrúa, S.A.
Segunda edición.
México, 1992.

- 17.- MARTINEZ, Morales Rafael I.
DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO.
Editorial Harla.
Primera edición.
México, 1991.

- 18.- MORAL, Padilla Luis.
NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
ADMINISTRATIVO.
Editorial McGraw-Hill.
Primera edición.
México, 1997.

- 19.- NAVA, Negrete Alfonso.
DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO.
 Editorial Fondo de Cultura Económica.
 Primera edición.
 México, 1995.
- 20.- OVALLE, Favela José.
GARANTIAS CONSTITUCIONALES
(Artículos 13,14,16 y 17 de la Constitución Política)
 Editorial McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A.C.V.
 Primera edición.
 México, 1996.
- 21.- PEREZ, De León Enrique.
NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
ADMINISTRATIVO.
 Editorial Porrúa, S.A.
 Décima cuarta edición.
 México, 1993.
- 22.- POHLIFES Martínez, Arturo y POBLANO Chávez Daniel.
LOS DERECHOS ADMINISTRATIVOS DEL HOMBRE Y DEL
CIUDADANO.
 Instituto Nacional de Administración Pública.
 México, 1993.
- 23.- REYES Tayabas, Jorge.
DERECHO CONSTITUCIONAL APLICADO A LA
ESPECIALIZACION DE AMPARO.
 Editorial Themis.
 Primera edición.
 México, 1991.
- 24.- ROQUE Fourcada, Elsa.
DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO
MEXICANO.
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1996.

- 25.- SAYEG Helú, Jorge.
INTRODUCCION A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO.
Editorial Pac, S.A. de C.V.
Segunda Edición actualizada.
México, 1986.
- 26.- SOTO Pérez, Ricardo.
NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO.
Editorial Esfinge, S.A. de C.V.
Vigésima segunda edición.
México, 1994.
- 27.- TENA Ramírez, Felipe.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Editorial Porrúa, S.A.
Trigésima Primera edición.
México, 1990.
- 28.- TENA Ramírez, Felipe.
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1997.
Editorial Porrúa, S.A.
Vigésima edición.
México, 1997.

DICCIONARIOS

- 1.- CABANELLAS De Torres Guillermo.
DICCIONARIO JURIDICO ELEMENTAL.
Editorial Heliasta, S.R.L.
Undécima edición.
Argentina, 1993.

- 2.- DE PINA, Vara Rafael.
DICCIONARIO DE DERECHO.
Editorial Porrúa, S.A.
Décimo novena edición.
México, 1993.

- 3.- OBREGON, Heredia Jorge.
DICCIONARIO DE DERECHO POSITIVO MEXICANO
Editorial Obregón Heredia.
Primera edición.
México, 1982.

- 4.- ESPASA, Calpe.
DICCIONARIO JURIDICO.
Editorial Espasa Calpe.
Madrid, 1991.

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Delma.
Quincuagésima cuarta edición.
México, 1998.

- 2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Correlacionado y Reglamento
Multi agenda Fiscal 1997.
Ediciones Fiscales ISEF, S.A.
México, 1997.

- 3.- NUEVA LEGISLACION DE AMPARO REFORMADA.
Doctrina, textos y jurisprudencia.
Editorial Porrúa, S.A.
71ª. Edición Actualizada.
México, 1997.
- 4.- NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL. LEY DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO
FEDERAL.
Relacionada y concordada por el Lic. Horacio Sánchez Sodi.
Primera edición.
México, 1996.