



24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN**

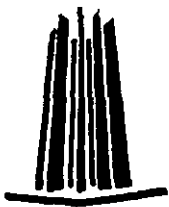
**“NECESIDAD DE LEGISLAR RESPECTO A LA AFIRMATIVA Y NEGATIVA FICTA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**CONRADO ARANDA HURTADO**

298775  
544862

ASESOR :

LIC. ROSA DE JESÚS VIVAS GUZMÁN.





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.

## *AGRADECIMIENTOS*

*A MIS PADRES :*

*MARIA ANTONIA Y RAUL*

*POR SU CARIÑO, DESVELO Y APOYO*

*A MI ESPOSA E HIJOS:*

*GUADALUPE, DAMIÁN, DIANA CAROLINA Y PAULINA*

*PORQUE SON PILAR DE MI EXISTENCIA Y DESEO DE SUPERACION*

*A MIS HERMANOS:*

*MARTÍN, SAUL, RAUL, GILBERTO, ISAAC, CUAUHEMOC Y REFUGIO*

*POR SER MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE LA VIDA.*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO:*

*EN ESPECIAL A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS*

*PROFESIONALES CAMPUS "ARAGON"; PORQUE A ELLA DEBO MI*

*FORMACION PROFESIONAL Y EL ORGULLO DE SER UNIVERSITARIO.*

***A MIS MAESTROS:***

***POR SU DEDICACIÓN, PROFESIONALISMO Y PORQUE DE CADA UNO DE ELLOS ADQUIRI EL CONOCIMIENTO Y LA EXPERIENCIA FUNDAMENTALES PARA SER UN BUEN ABOGADO.***

***A LA LIC. ROSA DE JESÚS VIVAZ GUZMAN:***

***POR LA DISPOSICIÓN Y COMPROMISO PARA CONMIGO DE CULMINAR UNA CARRERA PROFESIONAL EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO DE TESIS.***

***A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:***

***CON QUIENES COMPARTI EXPERIENCIAS DE MI VIDA***

## INDICE.

Introducción.....	I
-------------------	---

### CAPITULO PRIMERO.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS CON RESPECTO AL DERECHO DE PETICIÓN.

1.1.- Roma.....	1
1.2.- Francia.....	4
1.3.- España.....	8
1.4.-México.....	11

### CAPITULO SEGUNDO.

#### CONCEPTO, ELEMENTOS Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE PETICIÓN Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.1.- Definición y Concepto de Petición.....	20
2.2.- Elementos de la Petición.....	27
2.3.- Naturaleza Jurídica de la Petición.....	29
2.4.- Definición del Acto Administrativo.....	33
2.5.- Elementos y Naturaleza Jurídica del Acto Administrativo.....	36

## **CAPITULO TERCERO.**

### **ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTICULO 135 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

3.1.- El Derecho de Petición y el Procedimiento Administrativo Común.....	48
3.2.- La Negativa Ficta.....	63
3.3.- La Afirmativa Ficta.....	72
3.4.- Inoperabilidad de la Afirmativa Ficta.....	81

## INTRODUCCION.

El artículo octavo de la Constitución General de la Republica, consagra el derecho de petición, determinando que, los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de tal derecho, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; Pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. De lo cual forzosa y necesariamente resulta, que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario. Ahora bien, la existencia de este derecho, es la consecuencia de una exigencia jurídica en un régimen de legalidad, todo lo cual se corrobora si se considera que, el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada venganza privada, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano; es decir que la tolerancia al hecho de que cualquier persona, al sentirse vulnerada en sus derechos pudiera ella misma, hacer valer su derecho sin la intervención de autoridad alguna, reclamar esa vulneración, exigiendo por su cuenta el respeto a su esfera jurídica y el cumplimiento de los compromisos u obligaciones contraídas a su favor, lo que significaba un principio de caos y desorden en la vida social, así, el poder público se invistió con la facultad de ser el garante del orden jurídico, expresada en actos de autoridad, los que, con el auxilio de la fuerza material, en aquellos casos necesarios, haría efectiva la suprema potestad del derecho. De tal suerte, el régimen de privada venganza, fue dejando paso al régimen de autoridad en la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la colectividad; por consiguiente, el individuo que veía menoscabados sus derechos por cualquier causa, ya no ejercía directamente represalias contra aquel o aquellos a quienes consideraba

como ejecutores de tal afrenta, sino que acudía a las autoridades, para que por su conducto se resolviera el conflicto suscitado.

Siendo que de tal forma se generó, por parte del ciudadano, la potestad de asistir ante la autoridad para que ésta, en el pleno ejercicio del poder soberano, obligara al incumplidor a realizar, en beneficio del ocurrente, las prestaciones omitidas o violadas, o en su caso, a reparar el daño causado y purgar una pena, respectivamente. Tal potestad, de solicitar la actuación autoritaria a poco se convirtió en una terminante prohibición para el ofendido en general, en el sentido de que, no debía hacerse justicia por su propia mano; y más tarde en una obligación pública individual, tal y como contemporáneamente se determina en el artículo 17 constitucional, con el correlativo derecho de pedir o solicitar la actuación de los órganos del estado, como expresamente lo dispone el mencionado artículo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces, el derecho de pedir, es la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del estado con el fin de que éstas intervengan para hacer aplicable la ley en su beneficio o para constreñir a quien se encontrare obligado a ejecutar con los compromisos contraídos válidamente. Dicha potestad jurídica de petición, se deriva como un derecho subjetivo público individual, en virtud de la cual, la persona tiene la facultad de asistir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escrita de cualquier índole, lo que en este caso se entiende como, petición administrativa, en atención a lo cual, el estado y sus órganos, a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo octavo Constitucional, tienen como obligación la ejecución o cumplimiento positivo de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les dirija.



Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano del estado, sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, siendo, consecuentemente, que una autoridad cumple con tal obligación, impuesta por el precepto constitucional en cita, al dictar un acuerdo, expresando por escrito, respecto a la solicitud que se le haya elevado, independientemente del sentido y términos en que esté concebido.

Las anteriores argumentaciones, se presentan como elemento sustantivo de introducción en la presentación de este trabajo de Tesis, al cual hemos denominado “ **NECESIDAD DE LEGISLAR RESPECTO A LA AFIRMATIVA Y NEGATIVA FICTA, PREVISTAS EN ÉL ARTICULO 135 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO**”. Mismo que para su estudio, se ha dividido en tres capítulos de organización; los cuales se abordan con expectativas de cumplimentar los requisitos insalvables que orientan un Trabajo de esta naturaleza. Así, en el primer capítulo, se pretende recoger una nota histórica de los antecedentes del derecho de petición en legislaciones tales como la romana, la francesa, la española, y por supuesto, la noticia histórica nacional; el capítulo segundo pretende hacer un seguimiento genérico de las particularidades e incidencias del derecho de petición, particularizando respecto a su concepto, elementos y naturaleza jurídica, tomando nota, de las idénticas características del acto administrativo; en el capítulo tercero, se esboza el contenido específico, relativo a este trabajo, consistente en el análisis pormenorizado de la afirmativa y negativa ficta a que hace mérito en su articulado, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Finalmente y como colorario, se enumera un pliego de conclusiones, que llevan como parte conformadora, la opinión del

sustentante, con la enumeración de proposiciones que se consideraron viables y congruentes con la doctrina y la pragmática del caso. Siendo de comprender desde ahora, que el resultado final de esta Tesis, debe ser superar lo, que se ha escrito, con todo aquello que concierne al que se inicia en el campo del derecho; luego entonces, si las proposiciones y consideraciones que se hacen en el decurso de este trabajo son inacabadas e imperfectas, en descargo de ello anoto en mi favor, que el espíritu de estructuración fue primigenio y definitorio, para que los estudiosos y entendidos de la materia, presten atención a figuras jurídicas tan trascendentales, como la que en este, trabajo se analiza minuciosamente, y de su parte, se sirvan proponer soluciones firmes, concretas y aguzadas a todo el tema. Y logrado que sea esto, habré cumplido mi propósito, el cual, finalmente, no tiene objetivo diverso, que introducirme plenamente, en esa gran ciencia, universalmente denominada "Derecho".

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS CON RESPECTO AL DERECHO DE PETICIÓN.**

## 1.1.- ROMA.

Es desde luego inobjetable, que con respecto a las primeras épocas históricas, no es posible hablar, no-solo de la existencia de algún derecho del hombre, considerado aquel, como un conjunto de prerrogativas del gobernado de observancia obligatoria e imperativa, ello desde el punto de vista jurídico, o siquiera, de potestades o facultades de hecho, de que pudiera gozar el individuo dentro de la comunidad o conglomerado a que pertenecía, y que por si mismas constituyesen, una esfera de acción frente al poder público, todo lo cual se habrá de poner de manifiesto en el tratamiento de los puntos que integran este particular capítulo, pero particularmente, en lo que respecta al sistema jurídico prevaleciente en la roma antigua, de la cual, particularmente habremos de referir lo siguiente: "la historia romana comprende tres etapas, que son: la monárquica o real, la republicana y la de los emperadores. La organización política de roma en cada una de dichas etapas o periodos era diversa y distinta también las relaciones entre los diferentes poderes en que se desarrollaba la función o actividad del Estado."<sup>1</sup> Siendo que sobre el particular, es indispensable destacar que, en la época monárquica, el pueblo, que se encontraba dividido en dos clases; Los patricios y los plebeyos, tenían cierta limitada injerencia en la vida del estado, en cuanto elegían a sus reyes, daban su consentimiento o exteriorizaban su disentimiento a las declaraciones de guerra o paz y decidían, en algunos casos, sobre si las leyes debiesen ponerse en vigor o derogarse. A su vez, el senado romano, que era el órgano aristocrático por excelencia, integrado por cien patricios, tenía encomendada la consulta sobre asuntos importantes de la administración pública, así como la facultad de aprobar o desaprobado los proyectos de ley sobre la paz y la guerra, antes de que estos se sometieran a la consideración del pueblo. Las decisiones de los comicios, mas comúnmente conocidos como asambleas populares, deberían estar respaldadas por la aprobación del senado, en cuyo caso, para

---

<sup>1</sup> ROMMEN, Enrique. - Derecho Natural. Editoriales Clásicas. 1950. Pág. - 30.

que aquellas tuviesen fuerza ejecutiva y observancia obligatoria, dicho cuerpo colegiado expedía los respectivos decretos, a los cuales se denominó ordinariamente, senado consulto. Como se observa, en la época referida, la función legislativa era compartida por el rey, a quien incumbía la iniciativa de leyes; luego entonces, en la primera etapa de la historia romana, existía un verdadero equilibrio entre los principales órganos de autoridad del estado, siendo que, tal equilibrio se consolidó durante la segunda época, o sea, la de la república. En ésta, la función legislativa era ejercida por el pueblo, integrado por patricios, el senado y los plebeyos, estos últimos, ya no estaban excluidos del goce de derechos políticos. Las leyes eran votadas por el pueblo y su iniciativa incumbía al senado; pero si afectaban o podían afectar a la plebe, se sometían a la consideración de los llamados acuerdos de asamblea, esto es, las asambleas de la clase de los plebeyos. Por otra parte, pero en el mismo orden de ideas, en la época de los emperadores, el equilibrio entre los poderes del estado romano desapareció, originándose una verdadera autocracia. El emperador, lo era todo y su voluntad no tenía límites ni contrapeso, pues aunque el senado subsistió, fue relegado por la hegemonía imperial a una posición eminentemente servilista, en tal período, las leyes emanaban del César, y no reflejaban sino las decisiones arbitrarias del príncipe, o expresado lo mismo con la corrección que le era inherente a las disposiciones del derecho romano: " *quod principii placuit, legis habet vigorem.*"<sup>2</sup>

Ahora bien, es menester resaltar que, la situación del individuo con respecto a su libertad, como un derecho exigible y oponible al poder público, se sustentaba en el *derecho civil romano*, el cual tenía como elemento de su personalidad jurídica, *el estado de libertad*, pero esta libertad se refería a sus relaciones civiles, y en algunos casos, a sus libertades políticas, ello en cuanto a que, aquellas no eran reconocidas como un derecho por el orden jurídico. Lo

---

<sup>2</sup> MOMMSEM, Teodoro.- Compendio de Derecho Público Romano. Traducción del Alemán por P. Dorado..Editorial Temis. Bogota. 1976. Pág.-173.

anterior en virtud de que, *el estado de libertad*, mas bien se reputaba como una cualidad en oposición a la condición del *siervo*, comprendida aquella, como una facultad de actuar y comportarse por propia voluntad y determinación; además, no se nos escapa que, la libertad, en el régimen romano, estaba reservado a cierta categoría de personas, como el *pater-familias (padre de familia)*, quien gozaba de amplio poder sobre los miembros de su familia y sobre los esclavos. Luego entonces, válidamente se puede afirmar que: "la libertad del hombre como tal, conceptuada como un derecho público individual inherente a la personalidad humana, oponible al Estado en sus diversas manifestaciones y derivaciones no existía en Roma, pues se disfrutaba como un hecho, sin consagración jurídica alguna, respetable y respetada solo en las relaciones de derecho privado y como facultad de índole política."<sup>3</sup> Siendo que en tal sentido, la única garantía del pueblo romano, frente a las arbitrariedades de las autoridades, radicaba en la acusación del funcionario cuando expiraba el término de su encargo, lo cual, de ninguna manera implicaba un derecho público individual, ello independientemente de que, según se acaba de exponer, la libertad en Roma, como atributo esencial del estatuto personal, era de carácter civil y político, sin registrarse como contenido de un verdadero derecho público subjetivo, siendo que, la desigualdad jurídica fue lo que caracterizó el derecho público romano durante las tres etapas históricas del pueblo romano, y a las cuales nos hemos referido precedentemente.

De todo lo cual, se llega a la inevitable conclusión de que, en virtud de la existencia de dos clases sociales diferentes, como eran los patricios y los plebeyos; la esclavitud como institución del derecho romano; y la diversidad de sujetos que carecían de la ciudadanía, nos lleva a afirmar que dentro del régimen jurídico político romano, la desigualdad humana y social, fue un signo característico durante las tres etapas de su historia; sin embargo, con

---

<sup>3</sup> - BURGOA Ignacio.- Las Garantías Individuales. Vigésima Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México . 1995. Pág. 68.

respecto al derecho que pudieran tener los habitantes de Roma, de dirigirse a sus gobernantes, para formularles alguna petición, está aquel de dirigirse al pretor, para solicitar la intervención de su jurisdicción, en el ejercicio de la acción para dirimir o resolver las controversias que tuviera necesidad de satisfacer, ello en cuanto ha que, con el perfeccionamiento del sistema jurídico romano, se substrajo de la potestad del *pater-familias*, (*padre de familia*) la facultad de determinación omnimoda que tenía sobre sus hijos, esclavos, clientes y todos aquellos que se encontraban en su *hogar*, sancionando cada vez con mayor rigor, la venganza privada, en cuanto se considero, que esta era una facultad exclusiva del estado, y que si bien es cierto, tal derecho o facultad, no se puede concretar en lo que contemporáneamente designamos como "derecho de petición", aquella se constituye como el antecedente embrionario del mismo, pues la sucesiva ampliación de facultades intervencionistas del estado, en la esfera de derecho de los particulares, obliga al estado, a iniciar una relación de comunicación entre el estado y los gobernados, en donde, mediante una concesión graciosa, el estado, se dispone a obsequiar o denegar, las peticiones de los particulares, en cuanto ello fuera oportuno o no para el propio estado; desenvolviéndose dicha institución en forma por demás paulatina, en tanto que, se consideró originalmente innecesario, el externar el parecer del estado, con respecto al pedimento de los particulares, por la intrascendencia del pedimento particular, en distracción del superior interés general, que en todo caso, detentaba el propio estado, siendo que, sobre el tema, con lo hasta aquí apuntado es suficiente para la comprensión del mismo, mas aun considerando que en lo sucesivo, reiteradamente habremos de abordar este mismo tema.

## 1.2.- FRANCIA.

En su contexto histórico, Francia se significó por el despotismo y la autocracia, régimen gubernamental que se cimentó en un sistema teocrático, en

cuanto consideraba que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina, por lo que se reputaba a aquella como absoluta, esto es, sin ninguna limitación en su ejercicio. Bajo estas circunstancias, los reyes cometieron un sin fin de arbitrariedades; frente a esto, surgen en Francia, importantísimas corrientes políticas, las que pretendían poner límite y acabar con el régimen absolutista. Así, la libertad humana fue absolutamente reprimida por los gobiernos monárquicos absolutistas. A través de órdenes secretas, denominadas *lettres de cachet*, se sometía a prisión a los individuos sin expresarse la causa o el motivo de su detención, que se prolongaba indefinidamente sin intervención alguna de autoridad judicial. "Este clima auspició que en la realidad política de Francia fructificara la ideología revolucionaria que tendía a transformar los arcaicos cimientos filosóficos sobre los que se erigía el sistema absolutista, en que la actividad del estado se identificaba con la voluntad del monarca, a tal punto que Luis XIV, el rey sol, solía decir, el estado soy yo":<sup>4</sup>

Así, en Francia, de manera súbita y repentina se destruyó el régimen monárquico absolutista y se implantó uno nuevo, democrático y republicano, el cual, fue el producto de elaboraciones doctrinales, de corrientes teóricas, propias y ajenas, que encontraron en el pueblo francés un amplio y propicio campo de desarrollo y realización, lo que en todo caso se debió a la precaria situación en que se encontraba aquel. Esto es, la revolución francesa se provocó, por la convergencia de factores distintos, a saber: el pensamiento filosófico político del siglo XVIII, el constitucionalismo norteamericano que se difundió en Francia mediante la circulación de las constituciones particulares de los estados que formaron la Unión Americana y de la Constitución federal, así como la realidad política y social que acusaba tiranía, despotismo, arbitrariedad y graves afrentas a la dignidad humana. Lo que se cristaliza en función de un

---

<sup>4</sup> - CUMPLIDO. Ignacio. - Publicación de la Historia de la Bastilla. Publicación propia. México, 1969. Pág. 135.



documento que condensa la esencia del pensamiento revolucionario en lo que respecta a la implicación jurídica, filosófica y política del hombre, lo que se pone totalmente de manifiesto con la siguiente transcripción:

"La naturaleza ha hecho a los hombres libres e iguales; las distinciones necesarias para el orden social no se fundan mas que en utilidad general. Todo hombre nace con derechos inalienables e imprescriptibles, como son la libertad de todas sus opiniones, el cuidado de su honor y de su vida, el derecho de propiedad, la disposición entera de su persona, de su industria y de todas sus facultades, la expresión de sus pensamientos por todos los medios posibles, procurarse el bienestar y el derecho de resistencia a la opresión. El ejercicio de los derechos naturales no tiene mas limite que aquellos que aseguran su goce a los otros miembros de la sociedad. Ningún hombre puede estar sometido sino a leyes consentidas por el o sus representantes, anteriormente promulgadas y legalmente aplicadas."<sup>5</sup> En función de todo lo cual, resulta necesaria e inexcusablemente que dicha enunciación en su sentido mas lato, determina que "la declaración de derechos no es otra cosa que la consagración del más absoluto individualismo."<sup>6</sup>

Luego entonces, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 instituyó la democracia como sistema de gobierno, afirmando que el origen del poder público y su fundamental sustrato es el pueblo, o dicho de otra forma, la nación, en la que se deposita la soberanía: "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún individuo o corporación puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella."<sup>7</sup> Siendo que de lo anterior, resulta evidente que este instrumento contenía principios netamente individualistas y liberales. Individualistas, porque

---

<sup>5</sup> .- Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789.

<sup>6</sup> .- SOLIS CÁMARA . Fernando. – Origen y evolución en América de las Instituciones Políticas Anglosajonas Editorial América. 1943. Pág. 83.

.- Artículo 3º. de la Declaración de 1789.

consideraban al individuo como el objeto esencial y único de la protección del estado y de sus instituciones jurídicas, a tal grado de no permitir la existencia de entidades sociales intermedias entre él y los gobernados particulares; siendo que dicho documento tenía principios liberales, porque vedaba al estado toda injerencia en las relaciones entre particulares que no tuviese por objeto evitar que el libre desarrollo de la actividad individual dañara los intereses de los otros individuos, concibiendo a aquel como un mero policía, lo cual se corrobora si se recuerda que el contenido de tal instrumento, refiriéndose a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano precisaba que; " la libertad consiste en poder hacer todo aquello que no dañe a otro; por lo tanto, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tienen más límites que aquellos que aseguren a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser consignados mas que por la ley," Pero, no hay que perder de vista que, la referida declaración, propiamente no fue un ordenamiento de tipo constitucional, puesto que no organizó al estado francés mediante la creación de órganos de gobierno y la distribución de sus Competencias, sino que representa un documento de trascendental importancia, que sirvió de arquetipo a los diferentes códigos políticos que rigieron la vida institucional de Francia a partir del año de 1791,

En función de todo lo anteriormente citado , se puede afirmar válidamente que, en la época del absolutismo en Francia, el ciudadano no gozó de derecho alguno, menos aún el de dirigirse al soberano para realizarle alguna petición, entendido a aquel como derecho de petición, lo cual en todo caso es entendible, desde la perspectiva de que, el soberano se encontraba investido de facultades omnicomprendivas y que en virtud de las mismas, no tenía por que atender ningún tipo de requerimiento o reclamo de parte de sus súbditos, los cuales por otra parte, se encontraban severamente reprimidos para que pudieran ejercer derecho alguno. Siendo que, con posterioridad al movimiento revolucionario y a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de

1789, cambia substancial y radicalmente la situación del gobernado, frente a los órganos del estado, en tanto ha que, en tal momento, el estado se convierte en un instrumento a la disposición del gobernado, el cual sólo va a actuar e intervenir, cuando aquel expresamente se lo solicite, como manifestación extrema del liberalismo, doctrina política estructural, de la referida declaración de los derechos del hombre; derecho este, que sin embargo no quedó expresamente consagrado en las disposiciones de la declaración enunciada, pero que sin embargo, se consideraba otorgado tácitamente, en cuanto a que, no existía proposición que limitara tal ejercicio.

No podríamos dejar de precisar que, la omisión de establecer un derecho de petición, obedece a que de acuerdo a los postulados estructurales de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, aquello resultaba del todo innecesario, pues concibiendo al estado como un instrumento a cargo de los propios individuos, aquello resultaba del todo innecesario, por no decir tautológico, sobre el particular, con lo expuesto debe bastar.

### **1.3.- ESPAÑA.**

Respecto a la madre patria, antes de su formación definitiva en sus aspectos social y político, vivió una prolongada etapa de su historia en periodos de acomodamiento y adaptación entre los diversos pueblos que habitaron su territorio, tanto durante la dominación romana como después del desmembramiento del imperio romano de occidente en el siglo V de la era cristiana. Así, de los diversos pobladores de España antes de la integración de los distintos reinos que transcurrido el tiempo debían constituir la, los más importantes desde el punto de vista de la historia jurídica de aquel país, fueron los visigodos, pues de ellos surgieron las primeras instituciones de derecho escrito o codificado que substituyeron a las viejas costumbres jurídicas. En tales circunstancias, el ordenamiento de mayor significación en la historia jurídica de

España durante la época visigótica, fue el fuero juzgo, también denominado el libro de los jueces o código de los Visigodos.

Sobre este particular, podemos precisar que, el fuero juzgo fue un ordenamiento normativo que comprendía disposiciones relativas a múltiples materias jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado. Así, en el libro primero de los doce que lo integraban, se contienen diversos preceptos concernientes al *facedor* de las leyes y a la naturaleza de éstas, consagrándose en él título preliminar de dicho ordenamiento, un principio que traduce la limitación natural que desde el punto de vista ético-político, debía tener la autoridad real en la función legislativa y de justicia, así como un índice de legitimidad del monarca, en el sentido de que: "Solo será rey, si hiciera derecho, y si no lo hiciera, no será rey." <sup>8</sup>

Otro diverso e importante estatuto que integraba el derecho escrito Español era el Fuero Viejo de Castilla, el cual, como ordenamiento compilador de diversos fueros y disposiciones anteriores, fue publicado en 1356 componiéndose de cinco libros. El primero de éstos trata de cuestiones de derecho público, en el libro segundo se regularon cuestiones de materia penal; en el tercero, los procedimientos judiciales en el orden civil, y en el cuarto y quinto, instituciones de derecho civil. Por otra parte, encontramos a las leyes de estilo, también conocidas con el nombre de Declaraciones de las Leyes del Fuero, siendo que estas no constituyeron propiamente una legislación, sino un conjunto de reglas establecidas por los tribunales a manera de jurisprudencia que vinieron a definir y aclarar, mediante la interpretación adecuada, las disposiciones contenidas en diversos ordenamientos anteriores, sobre diversas materias jurídicas.

---

<sup>8</sup> .- Fuero Juzgo Latin y Castellano. cotejado con los antiguos y preciosos códices. Por La Real Academia Española. Madrid Por Ibarra. Impresor de Cámara de S. M. 1815, Pág. 18

En este mismo sentido, una de las legislaciones que en marcada forma contribuyó a la unidad del derecho español y antecedente inmediato de las Siete Partidas, fue el Fuero Real de España; siendo que este fuero se integró de cuatro libros en los que se norman diversas cuestiones de derecho, principalmente en el civil y en el penal. Por otra parte, el Ordenamiento de Alcalá, en los treinta y dos títulos que comprende, regula como los otros cuerpos legales, diferentes cuestiones, que atañen a diversas ramas jurídicas, principalmente en lo que respecta al derecho civil, penal y procesal. Pero, la unificación del derecho estatutario, se realizó con la expedición de Las Siete Partidas, elaboradas bajo el gobierno del rey Alfonso X, el Sabio, "habiéndose no solo codificado en él bajo un sistema normativo unitario múltiples disposiciones contenidas en cuerpos legales anteriores, incluyendo a las de los diversos fueros municipales, sino adoptando principios predominantes de la filosofía política de la época y del derecho romano que parecía haberse olvidado en legislaciones precedentes." Según lo propone Don Pedro Gómez de la Serna, en la compilación denominada "Códigos Españoles" (introducción, Tomo II, edición 1849)

Debiéndose destacar que en la primera partida se determina lo que debe entenderse por "derecho natural"; en la segunda partida, se comprende el derecho político, y las demás partidas, regularon cuestiones de derecho procesal, civil y penal, cuya referencia específica, excede los límites propios del presente ensayo, por lo que, intencionalmente, se omite su respectivo tratamiento. Luego entonces, la somera reseña que acerca de los principales ordenamientos que integraron el derecho positivo español, hemos brevemente delineado, nos llevan a la conclusión de que en éste, hasta antes de la constitución de Cádiz, no se consagraron, a título de derechos subjetivos públicos, las potestades fundamentales libertarias del gobernado frente al poder público, radicado en la persona del rey y emanado de su autoridad. O dicho en otras palabras, los súbditos carecieron de cualquier tipo de derecho oponible a

la actividad de las autoridades, y si estas, por tanto, no tenían a su cargo obligaciones propiamente jurídicas a favor de los gobernados que les hubiera impuesto alguno de los estatutos sucintamente comentados, es por demás, lógico inferir, que de acuerdo a este sistema jurídico, no existe ningún precedente del denominado "derecho de Petición", que en todo caso informara directa o indirectamente nuestra propia legislación, siendo que, la reseña propuesta, fue necesaria en la medida que en función de la misma, se acredita el aserto precedentemente planteado, siendo que, sobre el particular, huelga cualquier otro comentario.

#### **1.4.- México.**

En este apartado, en forma por demás sucinta, trataremos de referirnos a la situación del gobernado en nuestro país a través de las tres etapas fundamentales en que se divide la historia, la prehispánica, la colonial y la independencia. En tales circunstancias, es menester dejar constancia de que, no descubrimos en la época precolombina y en cualesquiera de los pueblos que habitaron el territorio nacional, antes de la llegada de los colonizadores, ninguna institución consuetudinaria o de derecho escrito, que acuse un antecedente directo del derecho de petición, garantía de la cual pretendemos encontrar su prístina concepción, lo cual, en todo caso es entendible si se considera que los regímenes sociales en que estaban estructurados los principales pueblos prehispánicos se vertieron en formas por demás rudimentarias, y conforme a las cuales, la autoridad suprema, con facultades omnicomprensivas, era el rey o emperador. "El derecho se manifestó en costumbres, a menudo íntimamente ligadas a la religión, tan conocidas de todos que no había necesidad de ponerlas por escrito. Sin embargo, la inclinación habitual de la gran masa indígena ante el poder de los miembros de

la élite (el rey, los nobles, y en menor medida los sacerdotes y comerciantes) creó gran incertidumbre para la posición jurídica de los humildes.”<sup>9</sup>

En tal sentido, podemos afirmar que, el derecho publico, entendido como el conjunto de normas que organizan al estado y que definen y regulan las relaciones entre las autoridades del estado y entre estas y los gobernados, en los diversos regímenes precoloniales existentes en nuestra nación, se traducían en un cúmulo de reglas consuetudinarias que establecían la manera de designar al supremo jefe, así como en una especie de conciencia jurídica que, atendiendo sobre todo a factores religiosos, consideraban al soberano investido de un poder ilimitado; en función de todo lo cual, válidamente se puede afirmar, que en los regímenes políticos y sociales prehispánicos, el gobernado, no era titular de ningún tipo de derecho frente al gobernante, en Tales condiciones, resultaría aventurado, tratar de establecer en función de lo mismo, algún precedente en relación con el derecho de petición, entendido este último derecho, como una garantía individual, siendo que, esta afirmación, no implica, desde luego, que en los pueblos que originalmente poblaron nuestra nación, antes de la conquista, no haya habido ningún derecho, ello en cuanto ha que si existió el mismo, y este se integraba por un conjunto de prácticas que regulaban las relaciones propiamente civiles entre los miembros de la comunidad y fijaban cierta penalidad para hechos considerados como delictuosos. “ Coexistían la administración pública de la justicia y la privada. Los particulares podían pedir la intervención de los órganos del estado en determinados caso; pero en otros, las autoridades políticas y religiosas ejercían de oficio la jurisdicción. La coexistencia de ambos sistemas determinó la diversidad de procedimientos para ejecutar la sentencia.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>.- MARGADANT S. Guillermo F.- Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Décimo Cuarta Edición, Editorial Esfinge. S. A. De C.V. México. 1997. Pág. 23.

<sup>10</sup>.- GONZÁLEZ, Maria del Refugio.- Historia del Derecho Mexicano, en Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I., Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. fuentes b) textos y estudios legislativos. núm. 25. 1981. Pág. 20.

Posteriormente, al consumarse la conquista de México y al iniciarse la colonización del “nuevo mundo”, la penetración jurídica española se encontró con un conjunto de hechos y prácticas sociales autóctonas, las cuales, lejos de desaparecer y ser extinguidas por el derecho peninsular, fueron consolidadas por diversas disposiciones reales: “Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada Religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten; y siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos, con tanto, que nos podamos añadir lo que fuéremos servido, y Nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor, y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho, ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos.”<sup>11</sup> De lo cual, resulta evidente que, el derecho colonial se integró con el derecho español propiamente dicho en sus formas legales y consuetudinarias, y por las costumbres indígenas, principalmente. O dicho lo mismo, en forma más grandilocuente: “en el enfrentamiento entre las distintas culturas indígenas con la española, tocó a las primeras someterse a las reglas del juego de la última. Sin embargo, los patrones jurídicos que se impusieron en nombre del rey, tuvieron que tomar en cuenta los que existían antes de la irrupción española.”<sup>12</sup>

De lo anteriormente expuesto, se deduce sin problema alguno que la legislación española creada para nuestra nación, y en general, la legislación denominada “de Indias”, fue eminentemente protectora del indio, y este afán tutelar, llegó al extremo de considerar al indígena, en un estado de *capitis*

---

<sup>11</sup> .- Recopilación de leyes de indias de 1681. Libro II. Título I, que contiene la orden expedida por el emperador Don Carlos de fecha 6 de agosto de 1555.

<sup>12</sup> .- GONZÁLEZ, Ma. Del Refugio. Op. Cit. Pág. 31



*deminutio*, (pérdida de la personalidad) restrictiva de su capacidad jurídica en muchos aspectos, lo cual se constata, si se toma en consideración que: "A través de las diversas ordenanzas, cédulas, pragmáticas, etc., que en tal recopilación se involucraron, se observa la tendencia permanente de proteger a la población indígena contra abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos principalmente, así como el designio invariable de evangelizarla." <sup>13</sup>

Siendo del todo evidente que en un régimen jurídico como el español, en el que la autoridad suprema del rey, descansaba sobre el principio del origen divino de la investidura soberana de los monarcas, resulta inútil, tratar de descubrir en el sistema de derecho que la estructuraba, alguna institución que directa o indirectamente proclamara, la prerrogativa inherente del gobernado, de dirigirse al gobernante a formular una petición, como contenido de una potestad jurídica, sin embargo la situación jurídica de los aborígenes, siempre se vio suavizada, por los principios morales y religiosos, derivados de los postulados cristianos, siendo prueba de ello, las múltiples disposiciones de las leyes de indias, en donde se establecen esas tendencias a favor de los naturales, las cuales, al adoptar formas preceptivas en un sistema legal, Produjo como resultado, hacer innecesario que el aborígen se dirigiera a la autoridad, porque esta, ya había tendido su manto protector a favor de aquel, ello según, las disposiciones comentadas. Siendo que, basándose en el cúmulo de prevenciones referidas, se revela la verdadera situación de los gobernados durante el régimen español, y a las cuales nos referiremos posteriormente.

Así, con el movimiento insurgente iniciado en septiembre de 1810, la historia jurídica de la nueva España se bifurca. La insurgencia procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería con posterioridad la Nación Mexicana, de acuerdo con las bases constitucionales que ella misma elaboró.

---

<sup>13</sup> .- BURGOA. Ignacio Op. Cit. Pág. 117.

Siendo que en fecha 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español, y aproximadamente un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio congreso expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mayormente conocida como Constitución de Apatzingán, en la que se encuentran plasmados los fundamentales principios de la ideología insurgente.

La constitución de Apatzingán, en su articulado, contiene un capítulo dedicado a las garantías individuales en función de lo cual, se hace una declaración general acerca de la relación entre los derechos del hombre, clasificados a modo de la Declaración Francesa, y el gobierno. Y partiendo de la forma como está concebido dicho articulado, se puede inferir que la Constitución de Apatzingán reputaba a los derechos del hombre como elementos insuperables por el poder público, que siempre debía respetarlos en toda su integridad. Por ende, el documento constitucional que comentamos, en relación con el tema concreto que suscita nuestra atención, establece ya, aun cuando no expresamente, un principio que orientara posteriormente al derecho de petición, como un derecho público subjetivo, preconizado como garantía individual. Siendo que, en los preceptos subsecuentes, dicho documento constitucional, consagra diversas garantías individuales específicas, las cuales presentan una marcada influencia francesa, derivadas de la declaración del hombre y del ciudadano anteriormente referida.

Posteriormente, por decreto de 21 de mayo de 1823, el congreso constituyente mexicano, lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo congreso, y el nuevo congreso constituyente, se enfrentó al dilema de si habría de organizar a nuestra nación, como una república federal o como república

central. Así, los lineamientos generales del Acta Constitutiva de la Federación se adoptan por nuestra primera ley fundamental, la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, siendo que este documento político-jurídico, (cuyo estudio aún sintético, rebasaría los límites de este ensayo) representó una obra metódica y sistematizada, en que las diferentes instituciones constitucionales que establece y regula están organizadas preceptivamente con absoluta ilación, siendo que varias de sus expresiones normativas, se incorporaran precedentemente en las constituciones de 1857 y 1917, lo que nos proporciona una cabal idea y comprensión de la trascendencia de aquella. Pudiéndose afirmar, que la referida constitución federal de 1824, representa la cristalización, del pensamiento jurídico-político, de la época.

No pudiéndose omitir que después de la constitución federal de 1824, y antes de la constitución de 1857, hubo diversas disposiciones legislativas de carácter constitucional (constitución centralista de 1836, siete leyes; Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843; decreto de 10 de febrero de 1847, que restaura la vigencia de la Constitución de 1824), pero que, en virtud de su efímera vida, y que tales disposiciones se erigieron en virtud de las particulares situaciones políticas de su momento, las mismas no se comentan particularmente, pues ello, necesariamente, desviaría nuestra atención del objeto principal de este ensayo, lo que en todo caso, no se afecta en forma alguna por tal omisión.

Por su parte, la Constitución de 1857, implanta el liberalismo e individualismo, como regímenes de relación entre el estado y sus miembros, siendo que dichas posturas, individualista y liberal, derivan claramente del articulado de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, siendo que, finalmente, la constitución de 1917, se aparta de la doctrina individualista, pues a diferencia de aquella, ya no se considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sino que los reputa como un

conjunto de garantías individuales, que el estado concede u otorga a los gobernados, resultando de todo lo hasta aquí expuesto, y en relación específica al objeto de este particular ensayo que: "Entre nosotros desde la Constitución de Apatzingán se consignó la libertad de petición según se lee del artículo 37 de dicho ordenamiento, que dispone: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública." Aunque no se encuentra constitucionalmente consagrado el derecho de petición en los documentos jurídicos políticos anteriores y hasta antes del Acta de Reforma de 1847, en la realidad jamás se impidió que los gobernados elevaran solicitudes a los órganos de gobierno." <sup>14</sup> Siendo que, en la referida acta de Reformas de 1847, se declaró que es derecho de los ciudadanos el "ejercer el de petición", así, "el derecho de petición fue corroborado expresamente por la constitución de 1857 en su artículo 8, que corresponde al artículo 19 del proyecto respectivo. Los demás ordenamientos constitucionales que rigieron en México, con excepción de la Constitución de Apatzingán y del Acta de Reformas de 1847, no lo consagraron en forma categórica como garantía individual o del gobernado, sino que lo suponían de manera tácita, al haber instituido la garantía de libertad genérica." <sup>15</sup>

Retomando el aspecto de las fuentes históricas del derecho de petición y del propio acto administrativo resulta importante hacer hincapié en los aspectos que anteceden al procedimiento administrativo, particularmente lo dispuesto en el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que consagra las figuras jurídicas, silencio administrativo, afirmativa ficta y negativa ficta, que a continuación se cita:

ARTICULO 135. - "Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del poder ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los

---

<sup>14</sup> .- MONTIEL Y DUARTE. Isidro.- Estudio sobre las Garantías Individuales. Quinta edición. librería de Manuel Porrúa. S. A. México. 1991. Pág. 291.

<sup>15</sup> .- BURGOA. Ignacio Op. Cit. Pág.- 380.

Organismos Auxiliares de carácter Estatal o Municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción, cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Transcurrido el citado plazo, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerara como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen a la materia. Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitaran a la autoridad ante la que se presentó petición, la certificación de que ha operado aquella, en la que se precisaran sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. En caso de que no se expida la certificación en este último plazo, los peticionarios acreditaran la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el Servidor Público.

No operara la resolución afirmativa ficta tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa

ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente por los particulares interesados que no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables.

En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerara como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.”

Como puede desprenderse del contenido del artículo ya descrito, se aprecian las figuras jurídicas que serán motivo de estudio en los precedentes capítulos, resultando importante señalar que siendo el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, un nuevo orden jurídico dentro de la legislación del Estado de México, tiene su principal antecedente en la llamada LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, la cual vino a normar la vida administrativa, mediante, “ Decreto numero 168 de la XLIX Legislatura Local, de 23 de diciembre de 1986, se publico en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, de 31 de diciembre de 1986, para entrar en vigor el 1° de enero de 1987 . . .”

Ahora bien dentro del aspecto que nos ocupa, la referida Ley de Justicia Administrativa establecía como asuntos de su competencia y para efectos de promover el Juicio Contencioso Administrativo, el silencio administrativo, la cual se configuraba como resolución negativa ficta, ello por el silencio de las autoridades u organismos con funciones administrativas de autoridad, además de ello se precisaba un término legal no mayor a 60 días, tal disposición era contenida en el artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa, la que no establece más figuras que las propias señaladas por el Código de

Procedimientos Administrativos, pero dichos conceptos tienen un antecedente remoto, en el derecho francés "La ley del 17 de julio de 1900, la concibió; en su <<a.>> , 3ro, en la siguiente forma "En los negocios contenciosos que no puedan ser promovidos ante el consejo de Estado bajo la forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión, las partes pueden considerar su petición como negada y procederán ante el Consejo de Estado". El silencio de la administración dice M. Laferriere, no permitía hacer ninguna acción ( Jurisdiction et competence;2 ed; t. II, p 409)".<sup>16</sup>

Dentro de nuestras legislaciones, el silencio administrativo o lo que sea referido llamar negativa ficta, a estado considerada dentro de la materia fiscal, y puede establecerse que, el objeto de esta figura es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de suerte que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia el legislador ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo para el peticionario.

---

<sup>16</sup> .- Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 DJ2K-2333.

## **CAPITULO SEGUNDO.**

**CONCEPTO, ELEMENTOS Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE  
PETICIÓN Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**



## **2.1.- Definición y concepto de petición.**

Una garantía específica de libertad, es la denominada “derecho de Petición”, misma que se encuentra consagrada por el artículo octavo constitucional, en los siguientes términos: “ 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 la obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario”

En tal sentido, toda persona, tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, o cualquier otro de la misma naturaleza, siendo que, en función de ello, la potestad jurídica de petición, se deriva como un derecho subjetivo público individual emanado de la garantía respectiva, consagrada en el artículo octavo constitucional, y cuyo titular es todo gobernado, esto es, toda persona física o moral, a quien pueda atribuírsele tal carácter. En virtud de lo cual, el precepto citado, “Garantiza que todos los funcionarios y empleados públicos atenderán prontamente las peticiones que les sean presentadas. Toda petición que los particulares hagan a un órgano gubernativo, debe ser adecuadamente atendidas, puesto que el gobierno esta instituido para el servicio del pueblo. El precepto define los requisitos que ha de llenar la petición y los que debe satisfacer la contestación. La petición debe ser: escrita, pacífica y respetuosa; lo primero, para precisar sus términos, lo segundo, por elemental regla de

convivencia social, y lo tercero, para atender a la dignidad propia de la autoridad."<sup>17</sup>

Luego entonces, en asuntos de índole política, la petición, debe emanar de un ciudadano, en atención a que, quien no lo sea, no tiene derecho de intervenir en esa particular clase de asuntos. Siendo que, la contestación deberá ser externada, en un acuerdo que debe dictar la autoridad a quien se haya dirigido la petición, y no ninguna otra diversa; por escrito, ello para precisar sus términos, y poderse determinar si el mismo es congruente con la petición formulada, debiéndose hacer hincapié, nuevamente, que el precepto constitucional en cita, no garantiza que el referido acuerdo, necesariamente sea favorable a los intereses del peticionario. Siendo fundamental, que dicho acuerdo se haga saber al peticionario en breve término, el cual, en todo caso, depende de la sencillez o complejidad de la petición formulada. Así, por breve término, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia firme, ha establecido, que se infringe el contenido constitucional del derecho de petición si transcurren cuatro meses, desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado, ello según se desprende de las tesis 767, 188, 470, del apéndice al tomo CXVIII, de la compilación 1917-1965.

### **Tesis 767. " PETICIÓN, DERECHO DE.**

*La tesis jurisprudencial número 767 del apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: "Atento lo dispuesto en el artículo 8º. De la Constitución, que ordena que a toda petición debe de recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a el, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional". De los términos de esta tesis no*

---

<sup>17</sup> BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales: Curso Introductorio actualizado. Quinta Edición. México. Editorial Trillas. 1998. Pág. 121.

*se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto.*

*Volumen XCVI, Pág. 62. Amparo en revisión 1377/65. José Ruiz Gómez. 11 de junio de 1965. 5 votos.*

*Volumen XCVI, Pág. 62. Amparo en revisión 7286/64. Ángel Carreño Luna. 11 de junio de 1965. Unanimidad de 4 votos.*

*Volumen XCVI, Pág. 62. Amparo en revisión 1729/65. Antonio Aguilar Reyes. 25 de junio de 1965. 5 votos.*

*Volumen C, Pág. Amparo en revisión 3686/65. Gabriel Granados Cabello. 28 de octubre de 1965. Unanimidad de 4 votos.*

*Volumen CII, Pág. 26. amparo en revisión 7536/64. Ricardo Meneses López. 8 de enero de 1965. Unanimidad de 4 votos."*

*Instancia: Segunda Sala. Fuente : Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen CII, Tercera Parte. Tesis: 767. Página 55 Tesis de Jurisprudencia.*

### **TESIS 188. PETICIÓN, DERECHO DE.**

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

*Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: . Sexta, Volumen II, Tercera Parte, Tesis 188, Pág. .- 87*

### **TESIS 470. PETICIÓN, DERECHO DE. TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO.**

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

*Tomo XLIX, Pág. 40. Amparo en revisión 2924/36. González Daniel. 3 de junio de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Tomo L. Pág. 716. Amparo en revisión 3882/26. Vico López Manuel. 28 de Octubre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Tomo L. Pág. 729. Amparo en revisión 1450/36. Solares María. 29 de Octubre de 1936. Cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Tomo L. Pág. 1173. Amparo en revisión 3885/36. “La Impulsora”, Cía de Bienes Inmuebles S.A. 12 de Noviembre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Tomo L. Pág. 2009. Amparo en revisión 2050/36 Blanes López Antonio. 10 de Diciembre de 1936. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Véase Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 132, Pág. 90”.*

*En los Apéndices 1917-1954 y 1917-1965, difiere rubro: “PETICIÓN, DERECHO DE”.*

*Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1975. Época: Quinta Época. Parte III, Sección Administrativa. Tesis: 470. Página: 767. Tesis de Jurisprudencia.*

No obstante lo anterior, tal término no es absoluto, aplicable a todos los casos, ello en cuanto la propia Suprema Corte, a considerado que aquel, es decir el breve término, debe ser determinado en función de que racionalmente sea necesario para que pueda conocerse una petición, y esta pueda ser acordada, así en algunos casos, a determinado que aquel término sea de diez Días y en casos diversos, de cinco días.<sup>18</sup> Siendo que en todo caso, es inadmisibile que el acuerdo demore con el pretexto de consultar los antecedentes del caso o recabar informes de cualquier tipo, ya que, si tal cosa fuera necesaria, deberá de hacerse saber al peticionario, en el sentido de que se procede a obtener la información adecuada para resolver sobre la petición formulada, con pleno conocimiento de causa; resultando evidente que la contestación, no satisface la garantía en comento, la cual requiere, un acuerdo, precisamente sobre la materia concreta de la petición; de donde se infiere, que la revisión de datos o de antecedentes necesarios para acordar sobre la procedencia o improcedencia de la petición, mantiene de forma íntegra, la materia de la petición, y la obligación de la autoridad de dictar el acuerdo respectivo, precisamente sobre los puntos concretos de la petición. Todo lo cual, sin dejar de lado, que la resolución respectiva, debe quedar constreñida a la garantía de legalidad que propala el artículo 16 Constitucional, el cual exige la respectiva fundamentación y motivación en todo acto de autoridad que afecte directamente a los particulares. Y para satisfacer la exigencia constitucional, de que el acuerdo dictado se haga saber al peticionario, aquel deberá expresar en su escrito de petición, el domicilio en donde deberá hacerse de su

---

<sup>18</sup> Boletín de Información Judicial.- 1955, núm. 2.953 (Amparo en revisión 6023/1954 María Servín de Peralta)

conocimiento el respectivo acuerdo, ya que en contrario caso, el peticionario deberá acudir personalmente a la oficina de la autoridad respectiva para informarse personalmente del resultado de su petición.

Y en función de lo hasta aquí descrito, podemos precisar que, por concepto o definición de petición, se puede establecer que este es: un derecho público subjetivo, en función de la cual el gobernado, que es el titular de ese derecho, puede ejercitar la potestad jurídica de petición, dirigiéndose a cualquier autoridad, formulando una solicitud escrita de cualquier índole; y el estado y sus autoridades en virtud de la relación jurídica consignada en la propia constitución, tienen como obligación, el dictar un acuerdo escrito a la solicitud formulada por el propio gobernado. Siendo que, no obstante lo anterior, "las garantías del artículo 8 Constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide, y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido". (Apéndice al tomo CXVIII, tesis 766, tesis 187 de la compilación 1917-1965 y 466 del apéndice 1975, Segunda Sala.)

#### **TESIS 766. PETICIÓN, DERECHO. FORMALIDADES Y REQUISITOS.**

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

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Quinta. Tomo III, parte SCJN: Tesis 766, página 88.

#### **TESIS 187, PETICIÓN, DERECHO DE.**

" El hecho de que el artículo 8° Constitucional no fije el breve término en que debe la autoridad hacer saber a los peticionarios el acuerdo que recaiga a sus solicitudes, no debe ser motivo para que tal acuerdo permanezca indefinidamente aplazado."

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta, Volumen I, tercera Parte, tesis 187. Pág. 48.

## 2.2.- ELEMENTOS DE LA PETICIÓN.

En principio, la petición que el gobernado formula a las autoridades del estado, deberá ser escrita, y aquella dirigida en forma pacífica y respetuosa; lo cual, con el efecto de precisar el contenido específico de la propia petición, lo que formulado dentro de un marco mínimo de convivencia social, necesariamente incide en el hecho de reconocer la dignidad inherente de todas las autoridades del Estado. Siendo que otro de sus elementos esenciales, es el que esta misma, cuando se refiera a asuntos políticos, necesariamente tendrá que ser formulada por un ciudadano, ello en cuanto a que, quien no lo sea, no puede hacer uso de este específico derecho, ya que constitucionalmente, no tiene ningún tipo de facultad jurídica para intervenir en este tipo de asuntos.

Consecuentemente, son elementos de la petición, el que la misma se formule por escrito, y que se dirija en forma específica a una autoridad determinada, adicionalmente la petición misma, debe ser propuesta con relación a las facultades específicas que tiene atribuida la autoridad a que es dirigida, ya que, si la petición formulada se refiere a actividades diversas, que corresponden a otra autoridad, es inconcuso que tal petición es del todo

infundada, y el pretender que una autoridad determinada, responda con relación a las actividades de otra diversa, es del todo improcedente, y si bien es cierto que la obligación constitucional establece que todos los funcionarios y empleados públicos, deberán de respetar el ejercicio del derecho de petición, también lo es, que el cumplimiento de tal obligación, no amplía el campo de acción o facultades de la autoridad a quien se dirige la petición, para dar respuesta a la petición formulada por el gobernado respecto a un asunto que no es de su competencia. Siendo que en tal sentido, resulta incuestionable que para que surta efectos plenamente la obligación constitucional establecida en el Artículo Octavo, es requisito esencial que la multimencionada petición que se formule a los funcionarios o empleados públicos, se refiera a alguna actividad que se encuentre dentro de sus atribuciones legales, y no de cualquier otra materia, lo que resulta evidentemente comprensible.

En este mismo orden de ideas, el hecho de que tal petición se formule de manera pacífica y respetuosa, incide en que los funcionarios y empleados públicos se encuentran constitucionalmente eximidos de dar cualesquiera tipo de respuesta, cuando se formule una petición ante ellos en forma violenta, o de cualquier forma intimidadora que los obligara a asumir una respuesta esencialmente derivada de esa presión o intimidación, todo lo cual se corrobora y justifica si no se pierde de vista que, con respecto al acto jurídico en general y particularmente con respecto al acto jurídico administrativo, los vicios de la voluntad, derivados particularmente de la intimidación u amenazas, originan la nulidad del acto mismo, además de lo cual, resulta incuestionable que no es debido ni adecuado intimidar a las autoridades del estado, para que estas Respondan a las peticiones de los gobernados en un determinado sentido, en cuanto ha que, de permitirse ello, se vulneraría flagrantemente el estado de derecho, y en consecuencia de ello, las respuestas de la autoridad, no derivarían de las disposiciones normativas, sino en función del sentido que determine la presión o intimidación formuladas por el peticionario, lo que bajo



ningún concepto puede ser permitido, según se desprende del arábigo 8 de nuestra carta máxima, siendo que, lo mismo cabe mencionar con respecto a que dicha petición se formule de manera respetuosa, pues no-cabria la posibilidad, de dejar de lado la dignidad del propio estado, y de los funcionarios y empleados públicos que lo integran, para dar contestación a una petición mediante el cual el gobernado, realice una petición específica, de forma totalmente irrespetuosa, ofensiva o injuriente, ya que aquella, además de ser ilícita, carece de eficacia para ser objeto de respuesta alguna, en cuanto que no cabe posibilidad alguna de que se emita respuesta a una petición formulada en tales términos, según se desprende del precepto constitucional en cita.

Resultando luego entonces, que son requisitos esenciales en el ejercicio del derecho de petición, otorgado a favor de los gobernados, el que dicho derecho lo ejerciten en forma escrita, de manera pacífica y respetuosa, siendo que con respecto a tal petición, no basta que se haga por escrito, sino que la misma, debe ser dirigida a la autoridad competente, para que en términos de ley, de contestación a la petición formulada, no existiendo dicha obligación, cuando la petición formulada, se refiera a cuestiones o circunstancias, que se encuentren fuera del ámbito de competencia de la autoridad a quien se dirigió la misma, ya que, como lo señalamos precedentemente, la petición del gobernado, no surte los efectos de ampliar la competencia de la autoridad a quien se dirige, y por consecuencia, no surte la obligación constitucional de emitir una respuesta por escrito al gobernado; Aquella deberá ser pacífica, en cuanto resulta inadmisibles, el que se pretenda obtener una respuesta específica de la autoridad por cualquier tipo de presión, ya sea esta física o moral, que pretenda inducir la respuesta de los entes del estado, en franca vulneración del orden normativo; Y respetuosa, en atención a la dignidad del estado y de sus integrantes, en los términos precedentemente apuntados, en virtud de que es del todo improcedente que aquellos pretendan producir una contestación cualquiera, cuando se ve afectada la dignidad que le

debe ser inherente, siendo que, sobre el particular, con lo hasta aquí expuesto, se encuentra suficientemente argumentado el punto en cuestionamiento.

### **2.3.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA PETICIÓN.**

El derecho de petición, como garantía individual del gobernado, consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra prevista como una más de las garantías de libertad que tal dispositivo establece, siendo que, en su concepción más amplia, las garantías de libertad, definen a su naturaleza jurídica: "Como la potestad consistente en realizar trascendentalmente los fines que el mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual solo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado ajeno." <sup>19</sup>

Consecuentemente, podemos decir que, la naturaleza jurídica del derecho de petición, la encontramos en aquella libertad objetiva del gobernado, que se revela como la potestad consistente en realizar o no una petición a los órganos del estado, denominados funcionarios o empleados públicos, por conducto de los medios idóneos, que la propia constitución pone a su disposición, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual solo tiene por restricción, aquellas que específicamente establece la propia ley, en virtud del interés social o del estado. Todo lo cual, sin olvidar que en estricto sentido, su naturaleza jurídica, se revela como un derecho público subjetivo individual, que es una potestad jurídica de todo gobernado en general.

Siendo que, efectivamente el derecho de petición, es una libertad objetiva del gobernado, en virtud de que como tal, se encuentra plasmada en el artículo octavo de nuestro pacto político, y en función del mismo, el gobernado

---

<sup>19</sup>.- BURGOA Ignacio. Ob. Cit. Pág.- 307.

se encuentra frente a la posibilidad jurídica específica, de elevar una petición a los órganos del estado cuando así lo considere pertinente, y con relación a la actividad de dichos órganos que afecten directa o indirectamente su esfera jurídica; Siendo que tal derecho, efectivamente es una potestad, pues el gobernado, no se encuentra obligado a ejercitar tal derecho, sino que, el mismo tiene la facultad preponderante de ejercitarlo o no, según sean sus particulares intereses, sin que por ello se afecte o disminuya el mismo, siendo que, el conducto idóneo, establecido por la propia Constitución es por escrito, mecanismo por el cual se externa indubitadamente la actuación del gobernado, dirigiéndose a los órganos del estado, ( pudiendo citar como ejemplo de tales, la solicitud de ejercer una actividad industrial, la realización de una obra de construcción, la autorización de un evento de cualquier índole, etc), formulando una petición en específico, mismo que solo encuentra como restricción; establecido ello por la propia Constitución, que dicha petición escrita, se formule de manera pacífica y respetuosa, ello, en estricta protección del interés social, tanto como del interés del estado, lo que se circunscribe en los términos precedentemente expuestos, precisamente los apuntados en el párrafo que antecede.

Todo acto de petición como lo son, el que sea pacífica; y de manera respetuosa. El primero de los mencionados reviste un sentido en que la actitud del solicitante debe estar seguida de un entendimiento y concordia para con quien lo ha de conceder. Por cuanto hace al aspecto de la respetuosidad, es de entenderse que esta no debe de contener frases, términos o cualesquiera formas que atenten contra el orden público, la moral o las buenas costumbres.

Sin omitir que el derecho de petición, también es un derecho subjetivo público individual el que": se traduce jurídicamente en una relación de

derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades.”<sup>20</sup>

Luego entonces la potestad de reclamar al estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del gobernado, y que constituye la relación jurídica, tiene la naturaleza jurídica, de un derecho subjetivo público, es decir como un conjunto de normas, que derivan en la facultad de exigir o conceder algo, cuando este sea ilícito; facultad que de acuerdo a lo señalado por el Maestro Eduardo García Maynes, puede dividirse “en tres clases de facultades:

- 1.- Derecho de Libertad;
- 2.- Derechos que se traducen en facultad de pedir la intervención del Estado, en provecho de intereses individuales;
- 3.- Derechos Políticos.”<sup>21</sup>

No siendo ocioso precisar que, el concepto de derecho público subjetivo, no debe ni puede identificarse con el concepto tradicional de “derechos del hombre”, ello en cuanto ha que, la fuente del derecho subjetivo, es la norma jurídica objetiva, sin la cual, no puede existir aquel. Todo lo cual se puede corroborar basándose en la siguiente profunda disquisición: “Obviamente, cuando Se habla de “los derechos del hombre”, con este vocablo, “derechos” se piensa en otra cosa y, sobre todo, en un plano diferente del derecho positivo. Se piensa en una exigencia ideal, la cual es formulada verbalmente diciendo “todos los hombres tienen —por ejemplo—derecho a la libertad de conciencia”, lo cual no expresa un derecho subjetivo en el sentido técnico de estos vocablos, sino que expresa que el derecho positivo, todo orden

---

<sup>20</sup> .- Ibidem.- Pág.- 164.

<sup>21</sup> .- GARCÍA MAYNES Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. Trigésima Sexta Edición 1984. Pág. 201.

jurídico positivo, por exigencia estimativa o axiológica, debe establecer y garantizar en sus normas de libertad de conciencia. Cuando la doctrina filosófica habla de "derechos del hombre", lo que hace es dirigir requerimientos al legislador, fundados en normas o en principios ideales, en criterios estimativos, en juicios de valor, para que el orden jurídico positivo emita preceptos que vengan a satisfacer esas exigencias."<sup>22</sup> En función de todo lo cual, no debe confundirse en ningún concepto y en ningún momento, un derecho público subjetivo, como lo es el derecho de petición, con un "derecho del hombre". Ya que como quedo establecido, este solo constituye un antecedente de aquel, resultando luego entonces, que cualquier otra argumentación sobre el particular, es del todo innecesaria.

#### **2.4.- DEFINICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

En su concepción más amplia, el acto administrativo es la manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad administrativa, por medio de la cual crea, modifica, extingue o declara derechos y obligaciones que producen consecuencias individuales y concretas. Siendo que, de igual forma, el acto administrativo, es un producto de la potestad administrativa, es decir, de la potestad pública, la que únicamente da lugar a actos de derecho público. En función de lo cual, forzosa y necesariamente, los actos administrativos, tienen como cualidades la ejecutoriedad y la legitimidad; Conllevando dos características adicionales, como son, la unilateralidad, característica que lo diferencia de un acto convencional, y la producción de efectos jurídicos Subjetivos, los cuales son concretos, de alcance individual, ello para no invadir la esfera legislativa.

---

<sup>22</sup> RECASENS SICHES. Luis. - Panorama del Pensamiento Jurídico en el Siglo XX. Publicación del Centro de Estudios Filosóficos. UNAM. Fondo de Cultura Económica. México. 1963. Tomo I. Pág.- 535.

En este sentido, encontramos que: "El acto administrativo es, como el jurisdiccional, un acto de aplicación del derecho al caso concreto, pero en él, la autoridad correspondiente es parte de la relación jurídica concreta que realiza con fundamento en la norma abstracta."<sup>23</sup> En este mismo orden de ideas encontramos que: "El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa. Siendo dicha función producto de la actividad del Estado."<sup>24</sup> Por otra parte, el emérito maestro de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, Don Andrés Serra Rojas, en relación con el tema que en este momento nos ocupa, se ha servido manifestar lo siguiente: "El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."<sup>25</sup>

De lo anterior, resulta evidente, que en el extenso panorama de la reglamentación jurídica, y en concreto, en la doctrina, no existe unificación de criterios en la conceptualización del acto administrativo, todos los especialistas, lo han definido en inmensas variaciones, para demostrar tal acertó, reproduciré algunas otras concepciones, para que, in fine, proponga la propia, consecuentemente encontramos que de acuerdo a lo expuesto por Royo Villanova, en su tratado de Elementos de Derecho Administrativo tomo I, el acto administrativo es": un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración

---

<sup>23</sup> CAMPILLO SÁNCHEZ. Antonio G. - El Notario y la Jurisdicción Voluntaria, Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del Notariado Latino: en Veracruz. Ver.. 1965. Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., México. 1965. Pág.- 102.

<sup>24</sup> OLIVERA TORO. Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. Séptima Edición, México. 1997. Pág.- 141

<sup>25</sup> SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo, Décima Novena Edición, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. Pág.- 238.

especial, que afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública.”<sup>26</sup> No pudiéndose dejar de significar que el conjunto de acervo literario de la materia es por demás abundante, lo que queda de manifiesto al citar el concepto que esgrime Hauriou Maurice, en su obra denominada “ *Precis de Droit Administratif*” de la que reproduzco la siguiente trascripción: “ Acto administrativo es una decisión ejecutoria, es decir, toda declaración de voluntad emitida por una autoridad administrativa en forma ejecutoria, que implica la ejecución de oficio, de producir un efecto jurídico respecto a los administrados.”<sup>27</sup> Siendo que, en este concierto de definiciones, encontramos la que externa el autor Zanobini Guido en su libro” *Corso di Diritto Administrativo*”,el cual de manera conjunta con nuestro anterior expositor, atinadamente, hace cita de ellos en su obra el Maestro Serra Rojas, siendo el siguiente concepto: “ acto administrativo, es cualquier declaración de voluntad, de deseo de conocimiento, de juicio realizado por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa. No serán actos administrativos los actos jurídicos que realice la administración conforme al derecho privado.”<sup>28</sup> . Siendo que, en función de las retrotranscritas definiciones propuestas por la doctrina, me encuentro en posibilidad de sustraer de las mismas, los elementos constitutivos que pueden informar y precisar, un concepto acorde en relación con nuestro sistema jurídico, pudiéndose establecer que:

*A.- El acto administrativo evidentemente es un acto jurídico circunscrito en el ámbito del derecho público;*

*B.- Emanado de la administración pública;*

*C.- sometido al régimen de derecho administrativo;*

*D.- no normativo;*

---

<sup>26</sup> ROYO VILLANOVA, Antonio.- Citado por Olivera Toro. Ob. Cit. Pág.141.

<sup>27</sup> HAURIOU, Maurice. Citado por: Serra Rojas. Ob. Cit. Pág.- 239.

<sup>28</sup> ZANOBINI, Guido.- citado por Serra Rojas. Ob. Cit. Pág.- 239.

*Resultando esta peculiaridad de su naturaleza, lo que distingue los actos administrativos y las normas jurídicas. Lo que es decir: 1.- el acto administrativo se agota en su cumplimiento, en tanto que; 2.- la norma administrativa mantiene su vigencia hasta en tanto no sea derogada, cierto es que guardan ambos conceptos estrecha vinculación, pero acto y norma, es evidente, obedecen a regímenes jurídicos diversos; Es en concreto, una decisión ejecutoria y no contenciosa (como lo pretenden algunos de los autores citados), es una declaración exteriorizada, que emana de una autoridad administrativa y excepcionalmente por otra autoridad distinta, en el ejercicio de la función administrativa; ; unilateral, ejecutiva, independientemente de ser ejecutoria y oportuna, que produce particularmente una concreta situación jurídica que en definitiva, es objetiva, y que como finalidad se propone la satisfacción de un interés general. Y cabe aclarar, que dichos elementos no son arbitrariamente propuestos, por quien esto suscribe, sino que es como ya ha quedado asentado, la extracción de los elementos fundamentales propuestos por la doctrina y que sirven como fundamento, para que me permita aumentar, el ya de por sí, gran catálogo de definiciones emitidos sobre esta particular materia, lo que me permito proponer de la siguiente forma:*

***EL ACTO ADMINISTRATIVO ES AQUELLA EXTERIORIZACIÓN DE VOLUNTAD, CONOCIMIENTO Y JUICIO, EMINENTEMENTE UNILATERAL, CONCRETO Y NECESARIAMENTE EJECUTIVO; GENERADO, EN PRINCIPIO, POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y EXCEPCIONALMENTE POR LA LEGISLATIVA Y JUDICIAL EN SU MATERIALIDAD, EN EJERCICIO DE LA POTESTAD OTORGADA POR LA LEY; QUE CREA, RECONOCE, MODIFICA, TRANSFIERE O EXTINGUE UNA SITUACIÓN JURÍDICA SUBJETIVA, Y SU FINALIDAD, ES LA SATISFACCIÓN DEL INTERÉS GENERAL.*** Siendo que, de tal forma, queda establecida nuestra propuesta sobre el particular, y en virtud de ello, sin más, continuamos con la exposición respectiva, en los términos propuestos.



## 2.5.- ELEMENTOS Y NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La doctrina jurídico-administrativa, a intentado fijar los elementos del acto administrativo, y en esta materia no ha existido acuerdo, por nuestra parte, señalaremos como elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, competencia, manifestación de la voluntad administrativa, objeto del acto administrativo, motivo, elemento teleológico del mismo y la forma del acto, aclarando desde luego que, no son ello, todos los elementos contemplados por la doctrina, pero si son los más abordados por la misma, los cuales, aun parcialmente, son esbozados por las distintas corrientes doctrinarias, en lo tocante a los elementos del acto administrativo, luego entonces tenemos que:

El sujeto del acto administrativo, es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo requiere ser realizado por quien tiene aptitud legal. De igual forma que los actos jurídicos requieren una capacidad especial para ser realizados, asimismo, se requiere la competencia del órgano del poder público que lo ejecuta. " La competencia en derecho administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituyen la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración." <sup>29</sup> No obstante este significado idéntico existe entre la competencia del derecho administrativo y la capacidad del derecho civil, la substancial diferencia siguiente: en principio, la competencia requiere siempre y en todo caso, una ley específica para que pueda existir, en tanto que en el derecho civil, la capacidad es la regla y la ausencia de esta, es la

---

<sup>29</sup>FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. Trigésima Segunda Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. Pág.- 267.

excepción, esto es, en el derecho administrativo rige el principio de que la competencia debe justificarse siempre y en cualquier caso, otra diferencia se encuentra en que, la competencia administrativa, en tanto sea de ejercicio, es obligatoria, y en el derecho privado, esta es potestativa, esto es, sucede que la ley al establecer la competencia, determina las especiales condiciones en que debe ejercitarse, o bien, que dé libertad de apreciación respecto a la oportunidad de su ejercicio, otra característica más, es el de que la competencia en su inmensa mayoría, se encuentra dividida en varios órganos, de tal suerte que para la creación de un mismo acto jurídico, intervienen varios de ellos, y por último, la competencia, no se puede renunciar, ni ser objeto de pacto que comprometa su ejercicio.

En resumen, el sujeto del acto administrativo, es el órgano que formula la declaración de voluntad, dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo, las que requieren siempre un texto expreso de la ley para que puedan existir, siendo obligatorio su ejercicio, puesto que no es renunciable, ni puede ser objeto de pacto que comprometa tal ejercicio, toda vez que la competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho particular del titular del propio órgano. Así tenemos que: "El acto debe emanar de la administración, es decir, de un órgano estatal actuando en función administrativa (véase supra, No 4). Esto significa que son actos administrativos no solo los que dictan los órganos de administración, en el doble aspecto orgánico y funcional, sino también los emanados de los órganos legislativos y judiciales cuando ejercen actividades administrativas ( véase supra No. 217). Por igual razón, a la inversa no son actos administrativos los actos jurisdiccionales que a veces dicten los órganos de administración." <sup>30</sup> Con lo cual se establece en definitiva el sujeto del acto administrativo, la competencia emanada del texto expreso de la ley, la

---

<sup>30</sup> SAYAGUES LASO, Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo. Talleres gráficos Barreiro y Ramos, S.A. Tomo I. Cuarta Edición, puesta al día por el Doctor Daniel H. Martínez; Montevideo Uruguay 1974. Pág.- 432

obligatoriedad de la misma, la fragmentación de los órganos, su irrenunciabilidad y la detentación del órgano en su ejercicio.

Por otra parte, la exteriorización de la voluntad, es elemento esencial del acto jurídico, ello en cuanto el efecto sea deseado y requerido por el sujeto administrativo, la existencia de la voluntad estatal, se exterioriza mediante una declaración expresada en las formas legales. "Aunque el acto administrativo se aprecie a través de esa declaración, lo esencial es la voluntad real del órgano administrativo. De ahí que, si hay discordancia entre la voluntad real y la declarada (2), el acto resulta viciado, pues lo que vale es la primera (3). En este caso corresponderá rectificar el acto para ajustarlo a la voluntad real, salvo que medien obstáculos legales para hacerlo y sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar." <sup>31</sup> Es decir la voluntad real, puede considerarse como aquello que la autoridad manifiesta de manera intencionada y que debe cumplirse; y la voluntad declarada lo que estrictamente se apega a normas de derecho. Luego entonces, todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria del titular investido de las funciones del órgano, sin encontrarse viciada, por ello es elemento del mismo la manifestación de voluntad, exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y el fin deseado; la violencia, en la coacción física o moral realizada en el receptor del poder estatal; el dolo, en las maquinaciones efectuadas para producir un acto contrario a las disposiciones normativas. En función de lo cual, se puede establecer que: " en la mayor parte de las leyes que regulan el funcionamiento de la administración, no se contienen disposiciones que fijen los caracteres de la voluntad para que puedan dar nacimiento a un acto jurídico; pero es indudable que el concepto mismo de este acto supone necesariamente la existencia de una voluntad no viciada."<sup>32</sup> Luego entonces, la voluntad del sujeto, que es el elemento esencial para el nacimiento

---

<sup>31</sup> Ibidem. Pág.- 434.

<sup>32</sup> .- FRAGA. Gabino. Op. cit. Pág.-269.

de un acto jurídico privado: "sufre en el derecho administrativo una inversión total, pues es necesario que el sujeto estatal presupueste la causa de su actividad en una norma, para que tenga existencia el acto administrativo. En lugar de la voluntad natural, la juridicidad de una norma que hace de causa creadora. El contenido de la causa creadora, es distinto al que rige en el derecho privado, pues en este basta la voluntad para crear. Mientras que en el derecho administrativo se justifica la validez del acto."<sup>33</sup>

Por constreñirse a elementos eminentemente similares, a la manifestación de la voluntad en el acto jurídico, para su consideración me permite remitir al lector, a las afirmaciones precedentemente formuladas, ello en homenaje a la brevedad y en obvio de inútiles e innecesarias repeticiones, que solo rayarían en lo tautológico.

En el mismo orden de ideas, encontramos que, el objeto del acto administrativo, es el que consiste específicamente en la declaración de voluntad administrativa, esta, establece la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro. "El objeto del acto administrativo se encuentra en relación directa con la llamada causa categorial o causa determinante y puede manifestar la creación inmediata de normas jurídicas, o un juicio, o una prestación administrativa o una certificación del cumplimiento de obligaciones."<sup>34</sup> ( Podemos entender desde la apreciación del autor que la causa categorial o determinante es aquella conducta que debe ser objeto de una regulación mediante normas que previamente a ella se establezcan.)

Es la relación jurídica que crea el contenido del acto, de tal forma que objeto y contenido se encuentran identificados, es el resultado práctico que

---

<sup>33</sup> FIORINI, Bartolomé A.- Teoría Jurídica del Acto Administrativo. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Republica Argentina. 1969. Págs. 81 y 82.

<sup>34</sup> Ibidem. Pág.- 119

el órgano se proponga conseguir a través de su voluntaria acción."Parte de la doctrina estudia el objeto del acto administrativo como un elemento con individualidad propia, afirmando que debe ser cierto, determinado y lícito (4.) Sin perjuicio de compartir esa opinión en cuanto establece tales características del objeto del acto, parece mas acertado considerar que ese elemento está comprendido dentro del contenido."<sup>35</sup> Luego entonces, todo aquello que pueda formar objeto de relaciones de derecho público, puede serlo de los actos administrativos. "En otros términos, un acto administrativo estará legalmente motivado cuando se ha comprobado la existencia objetiva de los antecedentes previstos por la ley y ellos son suficientes para provocar el acto realizado".<sup>36</sup> Siendo que en tal concepto, el objeto del acto administrativo, debe ser posible, lícito y determinado, como cualquier otro acto jurídico.

Por su parte, el elemento del acto administrativo denominado "motivo", surge al panorama administrativo, como un mandato establecido por nuestra carta magna al ordenar en el artículo 16 lo siguiente:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento por escrito de autoridad competente, que funde y motive las causas legales del procedimiento.

No podrá liberarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la Ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

---

<sup>35</sup> SAYAGUES LASO Enrique. Ob. Cit. tomo I. Pág.- 119

<sup>36</sup> FRAGA. Gabino.- Op. cit. Pág.- 270.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la Ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave, así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación de detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada,

en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y de exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra

los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

Esto es, el razonamiento lógico mediante el cual se genere la causa en que se funde dicho mandamiento, el motivo es luego entonces, el antecedente que provoca y funda la realización del acto administrativo. “Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho; cuando esa situación es la prevista por la ley para provocar la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma ley ha determinado”<sup>37</sup> o lo mismo, propuesto en otros términos, un acto administrativo se encontrara legalmente motivado cuando se ha comprobado previamente la existencia objetiva de los presupuestos previstos por la norma y ellos fueren suficientes para generar el acto realizado.

Lo que se corrobora si se toma en consideración que: “ al revés de lo que ocurre con los particulares, que se mueven bajo el principio de libertad y deciden como quieren, mientras no vulneren una norma jurídica prohibitiva, los órganos de administración actúan para el cumplimiento de los fines que el derecho objetivo establece y de conformidad con las reglas de fondo y de forma. Los órganos de la administración están, pues, en una situación de deber, para cumplir a la cual, el derecho les asigna determinados poderes jurídicos.”<sup>38</sup> Es decir, y sin contravenir lo establecido en la cita antecedida, la autoridad tiene una obligación de cumplir lo que la propia norma le faculta; Derivando de ahí que la administración pública no pueda actuar caprichosamente, sino que debe de hacerlo, en consideración de las circunstancias de hecho y de derecho correspondientes.

---

<sup>37</sup> .- FRAGA Gabino. Op. cit. Pág.- 270.

<sup>38</sup> .- SAYAGUES LASO Enriqu. Op. cit. Pág.- 447. tomo I



Y desde luego, siempre debe existir como elemento del acto administrativo, una relación inmediata de causalidad, entre la declaración y las razones que determinen el acto administrativo.

En cuanto a sus contenidos, la teleología del acto administrativo, como elemento o causa final del mismo, no es otro que la utilidad pública, siendo de tal suerte, que no se puede seguir en el acto administrativo, sino un interés de fin público; no una finalidad extraña a las que enuncia la ley, y más aún, tampoco otro fin que aquel concreto, que dada su naturaleza misma y Principio del formulario condiciones impone el acto. "El fin público es confundido con el interés público aunque son expresiones distintas, pues el primero expresa el concepto teleológico de una actividad pública, mientras que el segundo, se refiere a su contenido u objeto. El fin público expresa una relación lógica siempre genérica e incondicionada, mientras que el interés público es substancialmente su contenido que sufre recondicionamiento manifestándose en diversas formas y sobre bienes distintos."<sup>39</sup> Aquí, no hay que olvidar, que el órgano administrativo, se ubica en una situación de deber, para cumplir la asignación prevista por el derecho, de determinados poderes de incontinencia jurídica, por lo tanto, al ejercer los referidos poderes, han de orientarse por el fin propio del servicio a su cargo, despojándose de toda idea extraña que pueda desorientar su línea de conducta, por lo cual, todo acto administrativo, debe tener una finalidad propia de servicio, y este requisito debe constituirse como elemento esencial del acto. Siendo que, "No puede darse una formula genérica acerca de lo que es el fin de la actividad administrativa, pues varía de un servicio a otro. La determinación debe hacerse en cada caso de conformidad con las reglas establecidas por el legislador."<sup>40</sup> En función de lo cual se puede precisar que la teleología del acto jurídico, es perseguir el interés general, que queda incurso dentro de la competencia del agente que realiza el acto, la licitud

---

<sup>39</sup>.- FIORINI, Bartolomé A. Op. cit. Pág.-71

<sup>40</sup>.- SAYAGUES LASO Enrique. Op. cit. tomo I. pág.- 449.

del mismo, es perseguible por medio de los instrumentos que la propia ley establece y no por ningún otro medio, ya que de ser así, se degeneraría la finalidad del acto, como elemento supremo del mismo.

Por otra parte, constituye la forma, el elemento externo que integra al acto administrativo, en ella se comprenden todos y cada uno de los requisitos de carácter extrínseco que la ley establece como necesarios para la expresión Final del formulario de la voluntad que engendra la decisión del órgano administrativo, concepto que cita el Maestro Fiorini Bartolomé, de la Obra del Jurista Ortolan " generalidades del Derecho Romano": " La forma es el conjunto de las prescripciones de la ley respecto a las solemnidades que deben observarse al tiempo de la formación del acto jurídico."<sup>41</sup> Luego entonces, la formalidad en el derecho administrativo tiene el carácter de solemnidad necesaria para la existencia del acto, en tanto que dicho elemento constituye una garantía de la regularidad de la actuación administradora, más aún considerando que la formalidad genera, con la determinación de la competencia, la principal condición en el ejercicio del poder administrativo. En relación con lo cual, podemos validamente apuntar que: "El derecho moderno se liberó del formalismo siempre que se revelara de alguna manera la existencia de la declaración de la voluntad, pero que ello no quiere decir que hubiera perdido su importancia ya que existen determinados actos que requieren para su eficacia jurídica, una solemnidad especial, una forma determinada. En los actos administrativos, esa forma es la escrita. La ley positiva señala en cada caso la forma que debe revestir el acto, cuando ello sea requisito para su eficacia jurídica."<sup>42</sup> La forma del acto administrativo, puede ser oral o consistente en actos materiales, generalmente se plasma en forma escrita y de esta forma, llega a ser una garantía, cuando el acto implica la afectación de un derecho.

---

<sup>41</sup> -ORTOLAN. Citado por: Fiorini Bartolomé. . Ob. Cit. Pág.- 121.

<sup>42</sup> - OLIVERA TORO.- Ob. Cit. Pág.- 134.

En función de todo lo cual, válidamente se puede afirmar que, el acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general. Cuya Naturaleza jurídica, es el no ser, normativa, lo que resulta de distinguir, los actos administrativos y las normas jurídicas, ello en tanto que, las normas administrativas, ya se precisó ello precedentemente, mantienen su vigencia hasta que sean derogadas, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento, cierto es, que guardan estrecha relación, pero aquellas, obedecen a diversos regímenes jurídicos; siendo notas características del acto administrativo, inherentes a su propia naturaleza, el ser una decisión ejecutoria y no contenciosa; el ser una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en ejercicio de la función administrativa; además de ser, unilateral, ejecutiva y oportuna, que produce una situación jurídica concreta, mediante el cual, y siempre atendiendo a su naturaleza, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva; y finalmente, el acto administrativo, por y en virtud de su propia naturaleza, se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la antes dicha función administrativa. De lo anterior expuesto, y considerando que hemos realizado un estudio de manera sencilla, breve y sin mayores tecnicismos, el acto administrativo como parte esencial dentro del tema que nos ocupara al abordar el siguiente capítulo; y que si bien existen un sinnúmero de conceptos, definiciones y exposiciones al respecto, y que podemos seguir tratando solo es necesario comprender en lo mejor posible la fundamental del mismo y así tener una perspectiva y proseguir inmediatamente con el planteamiento originalmente propuesto.

**CAPITULO TERCERO.**

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTICULO 135 DEL CÓDIGO DE  
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

### **3.1.- EL DERECHO DE PETICIÓN Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.**

Hemos ya estudiado lo relativo al derecho de petición, en cuanto a su concepto, a su naturaleza jurídica y a los elementos que lo conforman pero es importante que se entienda que es parte esencial del propio procedimiento administrativo común, ya es basándose en la voluntad del particular exteriorizada por escrito como dicho procedimiento se genera; ahora bien el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece el mismo como una serie de formalidades tendientes a regular la actuación de la autoridad, ya sea de carácter Estatal o Municipal, frente a los particulares, estableciendo para ambos derechos como obligaciones. Resalta el hecho de que la Legislatura del Estado haya recogido, dentro de sus Legislaciones Fiscales y de carácter administrativo, todos los procedimientos que en su momento regulaban las actuaciones de las diferentes instancias administrativas y establecer un solo conjunto de normas.

En su concepción mas lata, por procedimiento administrativo, debemos entender el conjunto de actos y formalidades que preceden al acto administrativo y que son indispensables, para que el mismo, sea eficaz y produzca todos sus efectos y consecuencias. Siendo que en principio, se debe distinguir entre proceso y procedimiento, así, el común de la doctrina, esta de acuerdo en afirmar que, el proceso se integra por un conjunto de actos que sirven para determinar, la actuación ante los órganos jurisdiccionales, por la vía del agotamiento de la instancia, integrada esta, por todas aquellas formalidades, que posteriormente se traducen en una resolución. Respecto al procedimiento, este es el conjunto de actos que no tienen las características de jurisdiccionales, pero que sin embargo, persiguen un fin determinado. Por lo

tanto fácilmente se deduce que, con respecto al acto administrativo, solo hay procedimiento, el cual se puede iniciar:

1.- A instancia o a petición de parte, es precisamente aquí donde el particular ejerce el derecho de petición, consignado en el artículo octavo constitucional. Cabe señalar que muy independiente del ejercicio de ese derecho; el contenido esencial de la petición ejercerá sobre la autoridad respectiva una conducta de hacer a favor del gobernado una contestación, de ahí que el referido código otorgue el carácter de peticionario.

2.- De oficio, cuando se lleva a cabo por iniciativa de la propia autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, que invariablemente puede consignar en su ejercicio el que un gobernado lo proponga, por haber presentado una solicitud, queja o recurso, en ejercicio de su derecho de petición y que éste no implique notoriamente el de contestarle; si no que la autoridad ejercite una atribución concedida a ella por la propia Ley. En otro de los casos la autoridad lo iniciará atendiendo a la facultad discrecional implícita en el cumplimiento por el gobernado de ciertas reglas de convivencia, de orden público y de economía, pudiendo citar como ejemplos de ellas el cumplimiento en el pago de los impuestos de predio, agua, u otros, obligaciones consignadas en las normas fiscales en las que existe un deber de hacer del particular que al no cumplirse la autoridad lo ejercita de propio derecho.

En las antes dichas circunstancias, el procedimiento administrativo, se seguirá ante las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y Organismos Auxiliares de carácter Estatal y Municipal, el cual se iniciara, tramitará y decidirá con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos en Vigor para el Estado de México.

Siendo menester significar que, el procedimiento administrativo, tiene características y requisitos, que es necesario analizar, aunque sea de forma sucinta, y así tenemos que: el primero de aquellos, es el de legalidad, el cual implica que el procedimiento debe estar previsto en la ley, y ser de la competencia específica de un órgano determinado; de igual forma, debe de ser eficiente, entendiendo por tal, que con el mismo, se logre producir o ejecutar adecuadamente el acto respectivo; además, debe ser gratuito, lo que alude a que las actuaciones de los órganos administrativos, en todas sus actuaciones, deben ser de esta manera, salvo que se trate de la prestación de servicios públicos o cualquier otra actividad que imponga como obligación al gobernado, pagar algún derecho; también debe de estar investido de publicidad, lo que permite a todos los interesados presenciarlo, salvo que se trate de asuntos en los cuales sea necesario guardar reserva, o por razones de índole moral; debiendo ser ágil, en cuanto debe de haber rapidez en el desarrollo del procedimiento administrativo y evitar a toda costa, tramites innecesarios; y por último, el mismo debe de ser equitativo, entendiéndose por tal, que el mismo debe tender a lograr el resultado mas favorable en beneficio del gobernado o particular.

Luego entonces, el procedimiento administrativo, encuentra su justificación, al ordenar que la autoridad administrativa actúe conforme a derecho, y que al particular se le respete su garantía de audiencia y de defensa. "El objetivo esencial de dicho procedimiento administrativo es el de fijar un camino a la elaboración de los actos administrativos, ya sea para el ejercicio de la competencia reglada o bien para el ejercicio de facultades discrecionales. Es así como se espera mejorar la calidad de la decisión y promover al mismo tiempo la participación de los administrados en la formación de aquellas decisiones administrativas que pueden llegar a perjudicarles."<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> .-VÁZQUEZ ALFARO, José Luis.- El Control de la Administración Pública en México. Universidad Nacional Autónoma de México.. Instituto de Investigaciones Jurídicas. núm. 93. México. 1996. Pág.- 27

Ahora bien, es necesario dejar sentado que, con respecto a la garantía de legalidad, cualquier resolución que se dicte en el procedimiento, debe estar debidamente fundada y motivada, y por otra parte, la garantía de audiencia, es donde se da materialmente, la función jurisdiccional dentro del procedimiento administrativo, donde se otorga al particular, la posibilidad de defensa. Luego entonces, los particulares pueden concurrir al procedimiento administrativo, con el carácter de peticionario, afectado o tercero interesado. En este sentido, será interesado, cuando eleva una solicitud a la autoridad administrativa; afectado, cuando es perjudicado en su esfera jurídica, particularmente en sus derechos e intereses legítimos, por un acto administrativo o fiscal; y finalmente, tendrá el carácter de tercero interesado, cuando externe una pretensión contraria o coincidente con la del peticionario.

Pero no obstante lo anterior, el procedimiento administrativo no es solo una pauta a seguir por la administración pública para ordenar actos y plazos que conducen a la adopción de una resolución administrativa, sino que principalmente constituye una garantía para que los administrados puedan hacer valer sus derechos e intereses. Ello es, el procedimiento administrativo, tiene el empeño de: "proporcionar a los hombres que obtienen sus derechos en cada caso particular, a través de las autoridades administrativas, las mismas garantías de juricidad, o lo que es lo mismo, la misma aplicación justa del Derecho Administrativo material o sustantivo. La necesidad de observar ciertas formas, se considera con razón una garantía al debido proceso legal, esto es, de que el contenido se adapte a la forma. Un procedimiento administrativo es una manera adecuada y eficaz de instrumentar, en el ámbito administrativo, el debido proceso legal consagrado, en el artículo 14 constitucional." <sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> - Estudios Jurídicos en Honor de Raúl F. Cárdenas. ( Necesidad de incorporar a nuestro sistema Jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa) Editorial Porrúa. S.A. México. 1983. Pág.- 259.



Artículo 14 Constitucional.- "A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una Ley exactamente aplicable al delito del que se trata.

En los juicios del orden civil, la Sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación Jurídica de la Ley, y a la falta de esta se fundara en los principios generales de derecho."

En este sentido, el objeto fundamental del procedimiento administrativo, es proteger a los gobernados, de cualquier actuación y resolución administrativa, arbitraria o anómala, antes de que aquellos se vean obligados a recurrir a la vía jurisdiccional. Luego entonces, y en esta misma temática, encontramos que, de acuerdo al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el procedimiento administrativo se divide en:

1.- Especial, incluyéndose en ellos, A) El de Ejecución; B) El Recurso Administrativo de Inconformidad.

Se entenderá especial como tal, el procedimiento administrativo que norma en lo particular ciertos actos, siendo uno de ellos el procedimiento de ejecución, mediante el cual la autoridad por vía de éste, hará efectivo el cobro de créditos fiscales a favor de la autoridad con motivo de daños y

perjuicios. En el segundo caso el recurso administrativo de inconformidad tendrá como finalidad otorgar al afectado o particular un medio de defensa previo por considerar que la autoridad no ha cumplido con las propias formalidades del procedimiento administrativo común. Siendo que, en los antes dichos tipos de procedimiento, los particulares pueden concurrir o participar en el mismo, con el carácter de peticionario, afectado o tercero interesado, como ya precedentemente lo apuntamos.

2.- Común; particularmente, el procedimiento administrativo común, se puede iniciar de oficio, por la propia autoridad administrativa, o a petición de los particulares interesados. En el primer caso, la autoridad administrativa, tiene la posibilidad de abrir un periodo de información previa, tendiente a conocer las circunstancias correspondientes; en el segundo caso, el procedimiento tiene lugar cuando la autoridad recibe un escrito del gobernado. Y en cuanto la autoridad inicie un procedimiento, deberá proceder a asignarle un numero progresivo, al expediente que para tal efecto se forme el cual deberá incluir la referencia al año en que se inicie, y como contenido de aquel, en el desarrollo del mismo, la autoridad administrativa, puede comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, llevando a cabo visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, ello observándose los siguientes elementales requisitos: siempre deberá realizarse previo mandamiento escrito de autoridad administrativa competente, el cual deberá especificar el lugar y objeto de la visita, al practicarse la misma, el visitador, deberá identificarse plenamente y entregaran al gobernado copia de la orden de visita, requiriéndose al visitado, para que designe testigos, que lo asistan en la respectiva diligencia, continuamente y con relación al objeto de la visita, se procederá a formular y firmar, la respectiva acta de visita, con lo cual concluirá dicha diligencia, siendo que en todo caso, el gobernado tendrá un termino de tres días, siguientes al desahogo de la diligencia respectiva, para ofrecer pruebas, en relación al objeto de la misma; y para el caso de que se

trate de la imposición de sanciones o de actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgara previamente a aquellos, la garantía de audiencia, procediéndosele a citar, siendo que el respectivo citatorio, deberá contener necesaria y forzosamente, cuando menos, los siguientes requisitos: el nombre de la persona a quien se dirige, el lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la diligencia, el objeto y alcance de la misma, las disposiciones legales en que se sustente el requerimiento, así como el derecho que tiene el interesado para aportar pruebas y alegar, por si o por medio de defensor, así como, el nombre, cargo y firma de la autoridad administrativa que emite el respectivo citatorio, debiéndose realizar mención expresa, en el antes dicho citatorio, que si el citado no comparece el día y hora señalado, se tendrá por satisfecho en su perjuicio, la garantía de audiencia. No resultando ocioso señalar que, el procedimiento administrativo puede concluir por desistimiento, convenio, resolución expresa, afirmativa ficta o por negativa ficta.

"El procedimiento administrativo, tiene por objeto el permitir a los particulares, cuya esfera jurídica corre el riesgo de ser lesionada por un acto administrativo, expresar su punto de vista, así como de presentar sus medios de defensa antes de que dicho acto sea pronunciado." <sup>45</sup> Ahora bien, en función de lo antes expuesto, sumariamente podemos decir que, en el procedimiento administrativo, las decisiones no se encuentran sometidas, en principio, a ningún formalismo, siendo que lo anterior se precisa, en el sentido de que no existe ninguna modalidad de redacción obligatoria, y en todo caso, los aspectos mas importantes en lo concerniente a la forma de los actos administrativos son la motivación, la fundamentación y la publicidad de los mismos, ello en razón de que, en tales aspectos, se puede afectar las posibilidades de defensa de los gobernados. Siendo que, con respecto al

---

<sup>45</sup>.-RUIZ MASSIEU. José Francisco.- El Procedimiento Administrativo y la Experiencia Mexicana. Revista de Investigaciones Jurídicas. México. 1984. Pág.- 297.

primero de los elementos mencionados, podemos decir que: "podríamos definir la motivación como la expresión de los motivos de un acto jurídico . . . son las premisas lógicas de la decisión, la justificación, por parte del autor del acto, del ejercicio de su competencia en función de una situación determinada... los antecedentes de hecho anteriores y exteriores al acto jurídico, o los hechos anteriores y exteriores al acto y cuya existencia llevó al autor del acto, a realizarlo." <sup>46</sup> Siendo que, la motivación del acto de autoridad administrativa, redundando en beneficio del administrado, en cuanto ha que en función de la misma, se tiende a eliminar la arbitrariedad, ya que contribuye a establecer un nexo de coordinación entre la administración y el administrado, pero fundamentalmente, el que la misma, la fundamentación, permite al o los administrados conocer y apreciar los elementos de hecho que constituyen el fundamento del acto administrativo.

Siendo que, en nuestro sistema jurídico, la motivación y la fundamentación de las decisiones administrativas, es una garantía consagrada en nuestra propia constitución, como en reiteradas ocasiones lo hemos señalado, de conformidad a lo establecido por el artículo 16 Constitucional, que impone la obligación a las autoridades administrativas, de expresar los motivos y fundamentos legales de sus decisiones, ya que la ausencia o inexactitud de la motivación y fundamentación, puede ser combatida a través de los instrumentos que la propia ley establece, tendiente ello a anular el acto impugnado. Siendo que, por lo que respecta a la publicidad de los actos administrativos, esta da a los administrados una doble protección en principio, porque la administración no puede aplicar a los administrados un acto o retirarles ciertos derechos, sin antes hacerles conocer su contenido, siendo que esta exigencia procedimental, es una condición de seguridad jurídica; la segunda, en virtud de que esta publicidad permite el acceso de los interesados al procedimiento, debido a que fuera de los casos de negativa ficta, la publicidad es el punto de partida del

---

<sup>46</sup>.- VÁZQUEZ ALFARO.- Op. Cit. Pág.- 53

proceso administrativo, y en tales circunstancias, la misma constituye, una garantía específicamente procesal.

Dicho lo anterior y con él animo de precisar los argumentos vertidos no esta fuera de contexto el que se realice un análisis comparativo del procedimiento administrativo común, contenido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; con la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, así como con la Ley de Procedimiento administrativo del Distrito Federal, ello considerando que las mismas norman la actuación de la administración Gubernamental, destinada a satisfacer intereses colectivos lícitos que redundan en beneficio de todos los Gobernados, y que en su momento el estudio y la profundidad de la propia norma puede ser aplicativa independiente del nivel o grado de autoridad que se regule, ya sea en el ámbito Federal, Estatal, Municipal o Delegacional en su caso.

Podemos establecer algunas variantes específicas, todo con el deseo de precisar el tema motivo de estudio. Con relación a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, se establece al propio inicio de la misma, las excepciones en las cuales no puede ser aplicable " El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los Servidores Públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales acto seguido en relación con las materias de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4-A de esta Ley".

Es decir, contrario a lo establecido en el artículo 135 del Código Administrativo del Estado de México, la Ley Federal Administrativa determina las materias de las que no será objeto el procedimiento administrativo, y refiere a los actos propiamente como los que conoce a la autoridad administrativa, en cuyo caso y como los señala el artículo 14 de la citada Ley Federal también se

podrán iniciar a petición de parte o de oficio por la autoridad, que en cuyo caso y por obviedad será de carácter federal.

En cuanto al aspecto que propiamente nos ocupa, la citada Ley Federal Administrativa resulta muy distante ya que el Código Administrativo de la entidad señala un término para que se configure la afirmativa ficta o en su caso la negativa ficta, plazo que no podrá excederse dentro de los treinta días posteriores al escrito de petición y luego de ello la previa certificación que se solicite. La Ley Federal Administrativa señala un plazo fatídico de cuatro meses para que esta resuelva el procedimiento administrativo, independiente de que este se otorgue en su sentido negativo o positivo, previa constancia que solicite el particular el cual no será mayor a dos días posteriores a la resolución que recaiga.

“Artículo 17.- Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderá las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que las disposiciones aplicables se prevean lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y esta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.”

De la transcripción anterior se desprende detalle de suma importancia, la responsabilidad que se puede fincar por no cumplir con dicho término. Pretensión que se vislumbra en la propuesta de legislar el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Ahora existe un aspecto importante que se debe señalar; y que en ambas legislaciones dista de compararse; mientras el Código de Procedimientos del Estado de México, una figura jurídica como lo es la afirmativa ficta puede dar lugar a otra ya que al no configurarse da lugar a la negativa ficta, lo cual en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo los actos deben de otorgarse en un sentido negativo o positivo y dentro de un plazo determinado.

Por cuanto corresponde al análisis de comparación que pudiéramos establecer con relación a la Ley de Procedimiento administrativo del Distrito Federal, con el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, puede observarse que la serie de formalidades que al efecto se determinan a seguir tanto por la autoridad, como por el propio particular hace imprescindible, que exista una causa que motive la actuación, pudiendo ser de oficio, o a petición de parte.

Tal vez podemos observar en el texto del contenido de la propia Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal con relación al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el hecho de que tanto la primera como la tercera requieren aún más de ser revestidas en cuanto a aspectos de formalidad, considerando que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al revestir su carácter como una norma generalizada que no requiere para la culminación o la determinación de ciertos actos la aplicación de otra norma, de igual orden jerárquico o superior, tal y como lo establece y lo señala la jurisprudencia SE-54<sup>47</sup> misma que a la letra se transcribe:

---

<sup>47</sup> Jurisprudencia SE-54. Compendio de Jurisprudencia primera y segunda época. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Págs. 183, 184

"Jurisprudencia SE-54. Código de Procedimientos Civiles del Estado. No puede aplicarse supletoriamente al procedimiento y proceso administrativo.- Señalan los artículos 1º, 106, 107 y 199 del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, que las disposiciones del propio ordenamiento tienen por objeto regular el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y los Organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local; que el procedimiento administrativo se iniciará, tramitará y decidirá conforme a los preceptos de los títulos primero y segundo del mismo Código; que a falta de normas expresas en el indicado cuerpo legal, se aplicarán los principios generales de derecho y que el proceso administrativo ante el Tribunal se sustanciará y se resolverá con arreglo a las disposiciones de los títulos primero y tercero del referido ordenamiento. Consecuentemente, al entrar en vigor el Código de Procedimientos Administrativos del Estado, que regula con precisión las normas sobre el procedimiento y proceso administrativo, se suprime la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles de la entidad en ambos renglones. Estos es, ante la existencia de un régimen jurídico específico, el Código de Procedimientos Civiles del Estado no puede aplicarse supletoriamente al procedimiento y Proceso Administrativo.

Recurso de revisión número 316/997.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 27 de mayo de 1997, por Unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 751/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 9 de febrero de 1999, por Unanimidad de tres votos.



Recurso de revisión número 221/999.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 15 de abril de 1999, por Unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el pleno de la Sala Superior en sesión de 30 de Junio de 1999, por Unanimidad de cinco votos”.

Consideración que en contrario de lo señalado, en ciertos actos contenidos en las Leyes Procedimentales, se establece la aplicación supletoria de otra norma de igual orden jerárquico, cuando de ella se desprende la existencia de una cierta laguna, citando como ejemplo de ello las establecidas en el Código federal Civil o Código Civil para el Distrito Federal.

No existe la necesidad de profundizar en cuanto al ámbito general de las Leyes en mención con respecto al contenido que expresan, ya que de la simple lectura de ellas se desprenden diferencias en cuanto a ciertos actos regulados, pudiendo citar en forma expresa, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, consagra a la negativa ficta, como figura jurídica que regula al silencio de las autoridades; que la Ley de Procedimiento Administrativo, regula a la afirmativa ficta como figura jurídica que concede la existencia de ciertos actos a favor del propio particular, sin establecer condicionantes salvo los términos que en su momento se deban de considerar.

De lo anterior expresado es que resulta la importancia de que el contenido, del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México establezca términos fatales para que se configure en cuales quiera de los casos las figuras jurídicas que regula, que las mismas otorguen un solo sentido a las pretensiones del particular y que se establezca en diferente rubro apartado las condicionantes en las cuales no resultaría procedente otorgar un derecho solicitado.

Con lo anterior expresado no se pretende manifestar, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal pudieran tener mayor o menor cantidad de lagunas legales, como pudiera tener en este caso el Código Administrativo del Estado de México, sino que dichas leyes requieren de mayor estudio y profundidad, y en su momento aportar los elementos que requiera para que al ser aplicada no deje en estado de indefensión a los propios particulares y en su caso, la misma ley sancione la negligencia administrativa en que se cae por la autoridad a no cumplir con la obligación que legalmente le reviste.

A continuación nos permitimos citar como ejemplo de lo antes mencionado lo expresado en la jurisprudencia SE-10,<sup>48</sup> de la segunda época de jurisprudencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

"Jurisprudencia SE-10 RESOLUCION AFIRMATIVA FICTA. SU CONFIGURACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- los dos primeros párrafos del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad señala que transcurrido el plazo de 30 días hábiles posteriores a la presentación de las peticiones que los particulares formulen ante autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que se notifique la resolución expresa correspondiente, el silencio de las autoridades administrativas competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen a la materia, lo que da de hecho a los gobernados a solicitar a las propias autoridades la expedición de la certificación de existencia de esa resolución. Por su lado, el tercer párrafo del mismo

---

<sup>48</sup> Jurisprudencia SE-10. compendio de jurisprudencia primera y segunda época. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Pág. 141

precepto legal enumera los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta. De ahí que, para la configuración de la resolución afirmativa ficta en el procedimiento ante las autoridades de la Administración Pública, Estatal y Municipal, sea necesario que se acrediten estos tres elementos: a.- La existencia de una petición que algún gobernado haya presentado ante la autoridad administrativa competente, con las excepciones que prevé el referido ordenamiento; b.- El silencio de la autoridad administrativa para dar respuesta a la petición planteada por el particular; y c.- El transcurso de 30 días hábiles sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación expresa de la petición. Por lo tanto, una vez que se compruebe la existencia de los citados elementos, se configura la resolución afirmativa ficta en el procedimiento administrativo, que sustenta el derecho del particular peticionario para solicitar a la autoridad competente la certificación de que ha operado dicha afirmativa ficta.

Recurso de revisión número 62/997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior del 9 de septiembre de 1997, por Unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 191/997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior del 7 de octubre de 1997, por Unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 409/997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 11 de diciembre de 1997, por Unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el pleno de la Sala Superior en Sesión de 17 de diciembre de 1997, por Unanimidad de siete votos.”

Ahora bien sin el ánimo de entrañar, el sentido que el órgano jurisdiccional establece en la jurisprudencia que hemos citado, es bien claro que no existe una diferenciación dentro del procedimiento administrativo que determine a favor del particular la configuración de la figura jurídica afirmativa ficta ya que, la petición de origen puede dar cause o no a un procedimiento, lo que implica que el particular siga quedando en un estado de indefensión y agravio en cuanto al derecho que asiste y la obligación de la autoridad en contestar en un breve término.

### **3.2.- LA NEGATIVA FICTA.**

Con el objeto de evitar que la autoridad permanezca inactiva y paralice con ello el desarrollo del procedimiento administrativo, se ha recurrido a una ficción, que consiste en atribuir determinado sentido al silencio de la administración, en aquellos casos en los que, habiendo recibido una petición, queja o solicitud de parte de los administrados, la autoridad no emita la resolución correspondiente en un plazo determinado.

En este sentido, "la negativa ficta, consiste en interpretar en sentido negativo o desfavorable la ausencia de respuesta de parte de la autoridad respecto de alguna petición que previamente le ha sido formulada, una vez que transcurre un lapso determinado."<sup>49</sup>

Sobre el particular, el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, literalmente establece: "Las peticiones de los particulares que hagan a las autoridades del poder ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal

---

<sup>49</sup> - ESCOLA. Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Depalma, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1990. Volumen I. Pág.- 543

o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días, posteriores a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.”

“Transcurrido el citado plazo, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen a la materia. Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitarán a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquella, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. En caso de que no se expida la certificación en este último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridad administrativa y particulares, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo.”

“No opera la resolución afirmativa ficta tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter Estatal o municipal, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisión de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o

los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señalan las normas jurídicas aplicables”

“En todos los casos en que no opere la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución NEGATIVA FICTA, que significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.”

Resultando luego entonces, que de acuerdo al dispositivo en cita, la negativa ficta, opera en los siguientes particulares casos: 1.- cuando la petición del gobernado, vaya dirigida a adquirir la propiedad o posesión de bienes del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares, ya sean estos, estatales o municipales; 2.- cuando se persiga el otorgamiento de una concesión para la prestación de un servicio público; 3.- la petición tendiente a que sea autorizado el fraccionamiento o subdivisión de terrenos; 4.- el pedimento mediante el cual se solicite la autorización de exención para el pago de créditos fiscales; 5.- la resolución del recurso administrativo de inconformidad; 6.- cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente; 7.- cuando el peticionario, no haya reunido los requisitos que señalan las normas jurídicas aplicables. Y en todos estos casos, el silencio de la autoridad en el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, lo cual significa decisión desfavorable para los derechos e intereses del gobernado peticionario, ello, para los efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo. “La regla de la negativa ficta, consiste en interpretar en sentido negativo o desfavorable la ausencia de respuesta de parte de la autoridad respecto de

alguna petición que previamente le haya sido formulada, una vez que transcurra un lapso determinado.”<sup>50</sup>

En función de todo lo cual, podemos afirmar, que de conformidad a lo establecido por el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, y específicamente, con respecto a lo preceptuado para la negativa ficta, se viola abierta y flagrantemente el contenido del artículo octavo constitucional, ello en virtud de que, el ordenamiento constitucional, no establece ni determina excepciones al ejercicio del derecho de petición, ya que en forma por demás terminante, ordena que, todos los funcionarios y empleados públicos, deben respetar el derecho de petición, siendo que tal derecho se respeta, emitiendo un acuerdo escrito, que conteste la petición formulada, y la obligación de hacer conocer en breve término dicha respuesta, al peticionario; en función de lo cual se observa que el dispositivo constitucional, no establece exenciones ni excepciones, con respecto al cumplimiento de tal mandato, en caso diverso a que la petición se formule verbalmente, de manera violenta e irrespetuosa, o que aquella se formule por un no-ciudadano, específicamente en materia política.

Es decir, que en los tres primeros aspectos mencionados no se cumplen los propios requisitos que señala el artículo octavo de la Constitución general de la república para que sea procedente el derecho de petición; y en el último supuesto, refiriéndonos al no-ciudadano lo podemos entender como la persona o el sujeto de derecho que no reviste la calidad que le otorgan los artículos 30 y 34 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos mismos que a la letra rezan:

---

<sup>50</sup>. - DELGADILLO, Luis H. - Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, S.A. México. 1991. Pág. - 181.

Artículo 30.- " La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre nacida en territorio nacional;

III Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I Los extranjeros que obtengan de la Secretaria de Relaciones carta de naturalización, y

II La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

ARTICULO 34.- "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I Haber cumplido dieciocho años, y

II Tener un modo honesto de vivir."

Circunstancias de hecho y de derecho que se hacen determinantes, con lo propio establecido en el artículo 33 de nuestra Carta Magna, que señala y



estable quien tiene la calidad de extranjero, así como la limitante consignada en su contenido.

ARTICULO 33.- " Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio ; a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera de inmiscuirse en los asuntos políticos del país."

Si bien es cierto que en la exposición de motivos del código de procedimientos administrativos, se trata de justificar la razón de ser de la negativa ficta, sobre la base de consideraciones tales como:" la regla general de la afirmativa ficta, tiene importantes excepciones cuando el interés público se antepone al interés individual, como ocurre entre otros, en asuntos relacionados con exenciones para el pago de créditos fiscales, concesiones para la prestación de servicios públicos o autorización de fraccionamientos" También lo es, que es incuestionable que, la disposición constitucional, no puede ni debe ser vulnerada, en virtud de una supuesta protección del "interés público", que en todo caso, según la exposición transcrita, es superior al "interés privado", olvidando imperdonablemente, que las garantías individuales, lo que tienden a proteger, es precisamente ese interés privado, sobre cualesquier interés público.

En este sentido, encontramos que, mediante la figura de la negativa ficta, se reglamenta en forma por demás indebida el artículo octavo constitucional, ya que se pretende que mediante la misma, y como un paliativo,

se tenga por cumplido el mandato constitucional, afirmando que en tales circunstancias, el silencio de la autoridad equivale a la negación, como respuesta a la solicitud formulada por el gobernado, el cual adquiere el "derecho", de poder concurrir al juicio administrativo, el que finalmente, solo puede ser resuelto en el sentido de que se ordene a la autoridad omisa de contestación en un termino perentorio a la solicitud formulada por el gobernado, la cual finalmente, será en el sentido de negarle la autorización de lo solicitado, respuesta que en todo caso no puede ser diversa, si se atiende al sentido de la omisión, o dicho de otra forma, si la autoridad requerida por la solicitud del particular, no formula expresamente. Una contestación, ello se significa como una respuesta negativa a dicha petición (sin que por otra parte, no se signifique, que con ello sé esta violando el contenido del artículo octavo constitucional), pues si fuera aquella en sentido afirmativo, no habría razón alguna para tal omisión, y que como consecuencia directa de tal omisión, se está vulnerando el mandato constitucional, el cual no prevé en sus excepciones, la protección del interés público sobre el interés particular, y la restitución en el goce de la garantía constitucional, no puede ni debe ser, "el derecho", de poder acudir al proceso administrativo, pues lo mismo equivale a tratar de justificar la indolente e ilícita omisión de la autoridad que violenta abiertamente el contenido del multicitado artículo octavo constitucional.

Al establecer el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la figura de la negativa ficta, lo que está tratando de proteger, es un supuesto interés "público", en franca vulneración del mandato constitucional, el cual bajo ningún concepto permite que las diversas autoridades del estado, guarden silencio en ningún caso, con respecto al pedimento de los particulares, ni aún, cuando supuestamente se está protegiendo el "interés público", ya que en caso contrario, quedaría al libre arbitrio de la autoridad el determinar, en que casos hay interés público de por medio, y en tal circunstancia evadir la obligación constitucional, lo cual, desde

luego, es contrario al espíritu que informa el precepto constitucional en comento.

Siendo que, en función de estas elementales razones, nos pronunciamos abiertamente en contra de la negativa ficta, pues argumentar que la indolencia o abandono de la autoridad, en franca violación de lo ordenado por la propia constitución, se justifica en aras de preservar el interés público, es restarle valor y autoridad al mandato constitucional, lo que finalmente, es del todo inadmisibles. Ello más aún si se considera que la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos, es cumplir con los mandatos y responsabilidades que la propia ley les determina, y que al eximirlos de la responsabilidad de dar contestación a las peticiones formuladas por los gobernados, prácticamente se les liberaría de cualquier otra obligación.

La obligación que establece la constitución, no puede ni debe ser substituida por ningún tipo de paliativos, que solo tienen la finalidad de justificar la inactividad, abandono e indolencia de los empleados y funcionarios públicos, sino que la omisión misma, debe perjudicar al funcionario rebelde, trascendiendo tal resultado al órgano de gobierno, por permitir, consentir o consecuentar las omisiones desplegadas por sus integrantes; ya que, finalmente, la consecuencia directa y necesaria del silencio administrativo, no puede ser otra diversa, que el aceptar plenamente el pedimento del gobernado, por más que los mismos se refieran a las excepciones marcadas por el artículo 135 del código de procedimientos administrativos del Estado de México, en virtud de que, bajo ningún concepto y por ninguna razón, se puede justificar el silencio de la autoridad en perjuicio del gobernado, y adicionalmente premiarlo, dándole la interpretación de negación a la petición, sin que esta negación este fundada y motivada, lo que también deriva en una vulneración a lo establecido por el artículo 16 constitucional, que ordena que todas las determinaciones de la

autoridad, deben estar fundadas y motivadas, y que el propio silencio, no motiva ni justifica, la causa de la negación a la petición formulada por el gobernado.

En tal sentido, la figura de la "negativa ficta", como excepción al silencio de la administración, prevista en el Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, debe desaparecer, para dejar paso, única y exclusivamente a la afirmativa ficta, no en los términos en que actualmente se encuentra reglamentada, sino en los términos que seguidamente habremos de proponer en el decurso de este opúsculo; y afirmamos que debe desaparecer del plano legislativo administrativo estatal, la figura de la negativa ficta, porque no existe ningún tipo de razón, ni aún de interés público, que justifique la inobservancia de lo preceptuado por la Constitución General de la República, existiendo y persistiendo la obligación de los empleados y funcionarios públicos, de dar contestación a las solicitudes de los gobernados en breve término, y de no hacerlo, se sufran y se integren plenamente las consecuencias de tal omisión, entendiéndose el mismo, en el sentido de que se acepta plenamente la petición realizada por el gobernado, por más que la misma carezca de los requisitos que exija la propia ley, en tanto que la autoridad administrativa, contó con un término mas que suficiente, para hacer saber al gobernado de tal deficiencia, o para contestar en forma fundada y motivada, la razón o razones por las cuales no se obsequia de conformidad su petición. De tal suerte, la inobservancia a la Constitución, redundaría en perjuicio de la autoridad y no del gobernado, al tenerse por expresamente autorizada la petición formulada por el gobernado; ya que, siendo improcedente la misma, en razón de cualquier tipo de circunstancia, o por carecerse de todos o alguno de los requisitos que establece la ley de la materia, el acto de aceptación tacita (derivado de su silencio), de la autoridad, resultaría ilícito, y en tal circunstancia, el empleado o el funcionario público, enfrentaría dos tipos de responsabilidad, una de orden penal, por el evidente abuso de autoridad, al permitir o autorizar un acto (tácitamente), que afecte el interés público que el

representa, y la otra de índole administrativa, derivada del no-cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes, observándose claramente, que bajo estas circunstancias, el perjuicio por la inobservancia del mandato constitucional, afecta la esfera jurídica del empleado o funcionario público, y no la del gobernado, como contemporáneamente acontece, en evidente daño del ciudadano, pero particularmente de la Constitución General de la República, siendo que, la propuesta final, con respecto a la negativa ficta, es que la misma sea derogada del dispositivo administrativo en vigor para el Estado de México, en razón de todos los argumentos anteriormente vertidos, los cuales considero suficientes, y acaso sobrados, para fundamentar la antes dicha propuesta. Siendo que, cualquier otro comentario sobre el particular, sale sobrando.

### **3.3.- LA AFIRMATIVA FICTA.**

Como precedentemente lo apuntamos, el silencio de la autoridad administrativa, es un hecho, al cual la propia ley, le atribuye determinadas consecuencias de derecho, todo esto se corrobora si se toma en consideración que: "para que haya silencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca. En este punto las declaraciones jurisprudenciales son concluyentes y no dejan lugar a duda. Así la jurisdicción de agravios ha declarado que el silencio administrativo consiste en la atribución, por disposición general, de un valor concreto al defecto de pronunciamiento expreso de un órgano ante una pretensión que exija una decisión del mismo, sin que, por ende, pueda haberse la institución en ausencia de tal disposición general determinadora del sentido del silencio."<sup>51</sup> Es decir un hecho consignado a la autoridad por la omisión a una obligación de conceder, negativa o positivamente.

---

<sup>51</sup> - GARRIDO FALLA, Fernando. "La llamada Doctrina del Silencio Administrativo" Revista de Administración Pública. núm. 16. Pág.- 88.

Debiendo recordar que el artículo 135 del ordenamiento procesal de la materia, literalmente establece: "Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del poder ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. Transcurrido el citado plazo, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen la materia. Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitarán a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquella, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. En caso de que no se expida la certificación en este último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, y que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo".

Luego entonces, el defecto de pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa, en términos de lo establecido por el Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el estado de México, produce los efectos de resolución afirmativa ficta, la cual presupone una decisión de la autoridad, favorable a los derechos e intereses legítimos, derivados de la

petición formulada por el gobernado y con respecto a las disposiciones de la materia sobre la que versa la petición. Siendo que lo anterior es completamente objetable por inoperante, lo que se pretende demostrar en base a las siguientes consideraciones.

En principio, el nomoteta, acepta expresamente y que es práctica común y ordinaria de la autoridad administrativa, el violar el contenido del artículo octavo de la Constitución General de la República; al establecer como una conducta ordinaria y sin ningún tipo de sanción para el empleado o funcionario público respectivo, el silencio administrativo, el cual puede derivar de una amplia gama de omisiones, según se puede observar del contenido del artículo que en este trabajo se disecciona; y que inclusive, para justificar tales omisiones, se han esgrimido argumentaciones como las siguientes : "Hay numerosos casos en que la autoridad administrativa no esta obligada a informar a los particulares de sus actos porque así puede exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos."<sup>52</sup> siendo que el error de fondo radica en que la obligación de toda autoridad, derivada de la propia constitución, es prioritaria, en relación a cualquier otro interés diverso, y el hecho de que ciertas autoridades deban guardar reserva en relación a ciertos asuntos, no las releva de dar cumplimiento al imperativo constitucional establecido por el artículo octavo; el cual ordena se dé contestación a las peticiones formuladas por los gobernantes, siempre y cuando las mismas se formulen por escrito, en forma pacífica y respetuosa, y si son de incontinencia política, que estas sean formuladas únicamente por un ciudadano y llenados aquellos requisitos, la obligación es inexcusable, pero que sin embargo, no obliga a la autoridad administrativa a contestar en un sentido determinado, y mucho menos aún, en contestar la petición respectiva, a favor del peticionario, sino que, lo que no pueden dejar de hacer las mencionadas autoridades, es no dar contestación a toda petición que reúna las características previamente señaladas.

---

<sup>52</sup>.-SERRA ROJAS.- Ob. Cit. Pág.- 389

De lo cual resulta, que siendo evidente la inobservancia a los contenidos de la constitución por parte de las diversas autoridades administrativas; incluso en forma legislativa, se trata de justificar aquello, creando ficciones jurídicas, que pretenden paliar la inactividad de las referidas autoridades, proponiendo un “sentido de resolución” a aquellas, particularmente, en este caso, la afirmativa ficta, la cual, no obstante que pretende resolver el problema del silencio administrativo, se erige como un intrincado problema de difícil solución, el cual habremos de poner de manifiesto, en relación a nuestra particular perspectiva, y en los siguientes términos:

En principio, debe de existir un término de treinta días, entre el momento de la petición y la no-contestación, para que “opere” la afirmativa ficta, ello en atención, a que se estimó por parte del legislador Mexiquense, que este era un termino prudente para que la administración pública, dé contestación a las peticiones que los gobernados les eleven, ello, sin tomar en cuenta el gigantesco aparato burocrático que integran las entidades administrativas, las cuales harían presuponer la innecesidad de tan extenso término, por aparentar tener la capacidad material para dar una respuesta, que si no inmediata, si por lo menos, en un plazo mucho menor que el establecido en el ordenamiento procesal; no obstante lo cual, el término legal, para que opere la afirmativa ficta, de acuerdo al antes dicho ordenamiento procesal, es de treinta días, los que deben ser considerados como naturales, y no hábiles, ello derivado ha que, con respecto al mismo término, la propia ley, no hace una determinación específica, siendo que, es un axioma jurídico el principio que establece que, ahí donde la ley no hace una excepción, no se está autorizado ha hacerla, y pasado que fuere dicho término, sin que exista notificación de la resolución expresa, el silencio de la autoridad competente, se “considerara”, como una decisión favorable a los derechos o intereses legítimos del peticionario, conforme a las disposiciones legales de la materia.



Ahora bien, si la proposición “se considerará”, contenida en el precepto que se analiza, lo que implica una substitución de la resolución, la cual sin embargo, no adquiere las características de aquella, pues solo establece una presunción y no una determinación, esto es, al precisar la ley, que el silencio de la autoridad se considerará como resolución a favor de los intereses del peticionario, solo está estableciendo un presunción, la cual, como cualesquier otra presunción, no determina una situación jurídica específica, y puede ser objetada en cualquier momento, siendo que, por tales razones se presenta como absolutamente necesario, sustituir dicho vocablo, por el de “se entenderá y tendrá” como una decisión favorable a los derechos del peticionario, siendo que de tal forma, sobre el particular, no cabría interpretación alguna, en perjuicio de los intereses del gobernado, como una forma de garantizar a favor del gobernado, el derecho adquirido por el indebido silencio de la autoridad administrativa.

En este mismo orden de ideas, encontramos que el código procesal administrativo, se vuelve extravagante y utópico al determinar que: “Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitaran a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquella, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud.” Y afirmamos que es utópica y extravagante tal previsión, en cuanto a que, no resulta ser congruente el hecho de que, la autoridad administrativa, teniendo treinta días para contestar la petición ante ellos elevada por los gobernados, no lo haya realizado, y sin embargo, en un término diverso de tres días, deberá certificar “que no dio contestación a la petición que se le dirigió por el peticionario, en el término establecido por la ley, y además precisar los efectos legales del silencio administrativo, en íntima relación con el pedimento formulado por el gobernado”, lo cual, al propio legislador le pareció de

improbable realización por cuanto a la autoridad administrativa se refiere, sin embargo y en un afán proteccionista, que raya incluso en el encubrimiento, el legislador se engolfa y regodea, en proposiciones tales como: "En caso de que no se expida la certificación en este último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta..." en función de lo cual, resulta por demás evidente, que la autoridad administrativa, viola sistemáticamente la garantía constitucional del derecho de petición, y que el legislador, se empeña en crear ficciones jurídicas para justificar la indolencia, el abandono e inclusive la mala fe, de la antes dicha autoridad administrativa.

Y en una indebida segunda oportunidad, el código de procedimientos administrativos, faculta a la autoridad, al momento de realizar la "certificación" correspondiente, a "precisar los efectos legales", derivados de su propio silencio, lo cual, ya raya en lo absurdo, pues a pesar de su silencio, que solo le es imputable a la propia autoridad, aquella tiene la facultad, para determinar los alcances de la misma, la cual, es obvio, nunca será en su perjuicio, y por lo tanto, forzosa y necesariamente, habrá de repercutir en los intereses y derechos de los gobernados-peticionarios, lo que trae como resultado, una disposición que aparentemente se crea en beneficio del gobernado, y no es tal, sino que solo es un instrumento, con visos de legalidad, generada a favor de la autoridad administrativa, para que esta, de forma por demás impune, violente los contenidos de la Constitución General de la República; a ciencia y paciencia del propio legislador, que de forma abierta, permite y autoriza, se omita el cumplimiento al derecho de petición, por más que esta sea una garantía individual.

En atención a lo cual, resulta del todo necesario se substraiga del contenido de tal disposición, la parte relativa a la certificación, la que en todo caso resulta innecesaria, puesto que el propio dispositivo, prevé la forma en que se establece la "afirmativa ficta", sin necesidad de la certificación; y que, en

el caso de que esta se expidiera se precisarán, por omisión o dolosamente, los efectos legales de aquella, el gobernado-peticionario, nuevamente se encontraría ante la incertidumbre jurídica, de saber cual es el alcance del silencio de la autoridad, sin siquiera haber avanzado un paso, en su petición a la autoridad y sin embargo, encontrar un sinnúmero de obstáculos, en la satisfacción de su pretensión, la cual se encuentra protegida constitucionalmente, o por lo menos, con tal apariencia.

En la proposición legislativa prevista en el arábigo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se establece que para el caso de que no se expida la certificación en el plazo establecido de tres días, el petionario acreditará la existencia de la resolución afirmativa ficta, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, la que deberá incluir o contener el sello fechador de la dependencia administrativa o constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo, siendo que tal documento producirá todos sus efectos legales ante autoridad administrativa y particulares; y de tal proposición se cuestiona, cuales son o pueden ser los efectos legales que producirá tal escrito, en tanto que aquel, dirigido a la autoridad sirve de conducto para elevar una petición, la que de no ser contestada, se entiende concedida fictamente, en los términos propuestos en la petición, respecto a lo cual, no queda la menor duda, más sin embargo, si la petición va dirigida a presentar una queja, una observación o proposición de cualquier índole, o en general una exposición tendiente a mejorar la administración pública y por consecuencia se solicita la remoción o destitución de un servidor publico por cualesquier causa, cual serán todos los efectos legales de dicho silencio, todo lo cual se complicaría si se toman en consideración la amplísima gama de posibilidades que pueden derivarse de la petición que realizan los gobernados, dirigidos a la autoridad administrativa; motivo por el cual, de igual forma se propone se modifique la redacción de tal párrafo, para que su contenido no se preste a interpretaciones sin fundamento,

debiendo quedar el mismo, en este particular caso, redactado de la siguiente forma: La acreditación de la existencia de la resolución afirmativa ficta, se realizará con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, mismo que debe incluir, el sello de la dependencia administrativa y la fecha de su presentación, o la constancia de su recepción suscrita por el personal de la dependencia, mismo que producirá todos los efectos legales correspondientes, ante cualquier autoridad e inclusive frente a los particulares.

Ello en atención a que, no existe razón alguna que justifique que, la afirmativa ficta, no genere efectos jurídicos con autoridad diversa a la administrativa, pues si los efectos de la misma, son dar contestación afirmativa al pedimento de los particulares, la omisión de la contestación, establece la aceptación tácita de dicha petición, la cual, una vez configurada, surtirá sus efectos ante y frente a toda la sociedad, en donde por supuesto quedan incluidas las autoridades diversas a las administrativas y los particulares, lo que del todo resulta congruente, en tanto que, similares efectos produce la autorización concedida expresamente por la autoridad administrativa; eficacia que no debe ni puede ser disminuida por la omisión de la ya mencionada autoridad administrativa, y en perjuicio de los gobernados.

Restringiéndose de igual forma, los requisitos que debe contener el escrito de petición, ello en tanto que, todos los obstáculos que se imponen al gobernado, redundan en beneficio de la autoridad administrativa, cuando en estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo mismo debe ser a la inversa, como creemos que queda debidamente integrado en atención a la proposición retrotranscrita, siendo que en función de todo lo hasta aquí expuesto, no se aprecia en lugar alguno de la disposición, sanción una para el empleado o funcionario público, que omita dar cabal cumplimiento a sus obligaciones, tanto constitucionales como laborales, por lo cual, en este contexto se propone adicionar el precepto en cita, con el siguiente enunciado: “

ESTA COPIA NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

si la autoridad administrativa, no resuelve la petición del gobernado en el plazo establecido anteriormente, ello será considerado como falta grave, que se sancionará de conformidad a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, considerando que se trata de el Derecho consagrado conforme a El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ello sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera originarse por tal omisión". Esto anterior manifestado, que tal modificación será relativa al propio ordenamiento legal, es decir al artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México ; independientemente de que en materia del artículo Octavo Constitucional se proponga una adición o reforma semejante.

Lo cual, en todo caso se propone, para que en la medida de lo posible, la práctica perniciosa de no dar contestación a las peticiones de los gobernados, se vea restringida al máximo.

Lo anterior no implica que en función de la implementación de las reformas que se proponen, se llegue al grado de que los particulares-gobernados, obtengan todo lo que soliciten; si no que, la finalidad específica de tal propuesta, es que la autoridad administrativa, dé cumplimiento al mandato Constitucional y dé contestación a las peticiones que le son presentadas, en ejercicio del derecho de petición, siendo que si la autoridad resuelve fundada y motivadamente lo que los gobernados solicitan, dejará de tener objeto y aplicación práctica la afirmativa ficta, y fuera de toda posibilidad la aplicación de cualquier tipo de sanción, ya que en esencia, lo que se persigue, es el respeto irrestricto al derecho de petición, garantía constitucional, prevista por el artículo octavo de nuestra Carta Magna.

### 3.4.- INOPERABILIDAD DE LA AFIRMATIVA FICTA.

Es bien cierto que hemos ya referido a la Negativa Ficta como una consecuencia del silencio administrativo, y producida aquélla podía configurarse la Afirmativa Ficta; en cuanto al termino inoperabilidad se referirá propiamente a aquellos actos que la autoridad administrativa no considerara como pretensiones favorables al gobernado, cuando este mismo los ha solicitado para su propio interés, independientemente de que se reúnan los requisitos que el artículo 135 señala para obtener la consecuencia de una configuración afirmativa.

En función a todo lo hasta aquí argumentado, resulta evidente que la afirmativa ficta, como mecanismo para obtener una respuesta de la autoridad administrativa, frente a su silencio, no representa ni constituye una verdadera garantía para el gobernado, antes al contrario, aquella parece ser un beneficio legislado a favor de las autoridades administrativas, ya que en virtud de la misma, se permite o se faculta a las referidas autoridades administrativas, para que inobserven o francamente violen el contenido de lo preceptuado por el artículo octavo constitucional, permitiéndoseles abstenerse de dar contestación a las peticiones que le son formuladas, ello a pesar del amplio término que se les concede para hacerlo, y que finalmente, de no contestar la petición, el particular, si quiere hacer efectivo el contenido de su petición, debe solicitar a la misma autoridad omisa, que certifique, que ante ella se presentó un escrito, que transcurrió con exceso el término previsto en la ley para que se diera contestación, sin haber emitido la misma, y adicionalmente, la multitudada autoridad omisa, deberá precisar los efectos jurídicos de tal omisión en relación al escrito de petición; descartándose desde luego, que dicha autoridad realice tal certificación, pues si no dio contestación a la petición original, es del todo improbable que proceda, posteriormente, a producir la referida certificación, y tan es ello cierto, que el propio legislador en su afán proteccionista y solapador

de la autoridad administrativa, nuevamente justifica su omisión, tratando de "satisfacer" la pretensión del peticionario, mediante el expediente de "atribuir" efectos jurídicos a su petición, limitando sobre manera los mismos, a la autoridad administrativa y a los particulares, como si con ello se resolviera plenamente la solicitud erigida, interponiendo una serie de limitaciones a tal derecho, y si no se satisfacen las pretensiones del gobernado, siempre queda expedito su derecho para hacerlo valer en la vía contenciosa-administrativa; resultando destacable precisar que, frente a tal omisión, la autoridad administrativa no incurre en ninguna sanción, en tanto que el propio dispositivo, establece los "mecanismos de solución subsidiarios", que hacen innecesaria cualquier tipo de sanción. Y si esta es la realidad con respecto a la afirmativa ficta, nada queda por decir en cuanto a la negativa ficta, la cual no es otra cosa que la facultad absoluta e ilimitada para violar el artículo octavo Constitucional, en aras de proteger el "interés público", según precisa el legislador en la exposición de motivos de tal ley. Siendo que, en cuanto al particular, no se puede presentar argumento alguno, que no haya sido previamente expuesto, ya que estos giran sobre las mismas observaciones, las cuales, desde nuestro punto de vista, solo son deficiencias legislativas, que es imperativo subsanar, para restituir plenamente el respeto al derecho de petición, garantía individual conferida por el artículo octavo Constitucional, ya que una ley secundaria, como en este caso lo es el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no puede reglamentar y limitar la previsión Constitucional, que ordena el respeto irrestricto a derecho de petición, dando contestación a toda petición de los particulares, que se formulen por escrito, en forma pacífica y respetuosa.

Luego entonces, resulta evidente que las argumentaciones se han vuelto repetitivas, tendiendo a lo tautológico, y para efecto de evitar lo mismo, no resta mas que reiterar en este apartado, todo lo precedentemente apuntado, y sin más pasamos a concretar nuestras anteriores afirmaciones, en los siguientes breves términos:

## PROPUESTA.

Al tenor de todas las pretéritas afirmaciones, se reputa de inconstitucional, el contenido del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, específicamente en lo que se refiere a la afirmativa y negativa ficta, como mecanismo que permite inobservar abiertamente el contenido del artículo octavo constitucional, las razones, han quedado apuntadas, sin que sea menester en esta oportunidad reiterarlas, en cuanto que las mismas resultan evidentes, pero lo que si resulta oportuno, es proponer la forma o mecanismo en como pretendemos evitar tan lamentable violación al precepto constitucional, siendo que ha ello se resume el presente trabajo de tesis; concretándose tal proposición en la reforma y adición del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, el cual finalmente se propone sea del siguiente tenor:

*ARTICULO 135.- LAS PETICIONES QUE LOS PARTICULARES HAGAN A LAS AUTORIDADES DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES DE CARÁCTER ESTATAL O MUNICIPAL, DEBERÁN SER RESUELTAS EN FORMA ESCRITA, DENTRO DE UN PLAZO QUE NO EXCEDA DE TREINTA DÍAS POSTERIORES A LA FECHA DE SU PRESENTACIÓN O RECEPCIÓN. CUANDO SE REQUIERA AL PROMOVENTE QUE CUMPLA LOS REQUISITOS OMITIDOS O PROPORCIONE LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER, EL TERMINO COMENZARA A CORRER DESDE QUE EL REQUERIMIENTO HAYA SIDO CUMPLIDO.*

*SI LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO RESUELVE LA PETICIÓN DEL GOBERNADO EN EL PLAZO ESTABLECIDO ANTERIORMENTE, ELLO SERÁ CONSIDERADO COMO FALTA GRAVE, LA QUE SERÁ SANCIONADA DE CONFORMIDAD A LA LEY DE*



*RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO, Y SIN PERJUICIO DE LA RESPONSABILIDAD PENAL QUE PUDIERA ORIGINARSE POR TAL OMISIÓN.*

*TRANSCURRIDO EL CITADO PLAZO SIN QUE SE NOTIFIQUE LA RESOLUCIÓN EXPRESA, EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, SE ENTENDERÁ Y TENDRÁ, COMO RESOLUCIÓN FAVORABLE A LOS DERECHOS E INTERESES LEGÍTIMOS DE LOS PETICIONARIOS.*

*LA ACREDITACIÓN DE LA EXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN AFIRMATIVA FICTA, SE REALIZARA CON LA PRESENTACIÓN DE LA COPIA DEL ESCRITO QUE CONTENGA LA PETICIÓN FORMULADA, EL CUAL DEBE INCLUIR EL SELLO DE LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA QUE LO RECIBE Y LA FECHA DE SU PRESENTACIÓN, O LA CONSTANCIA DE SU RECEPCIÓN SUSCRITA POR EL PERSONAL DE LA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA, MISMO DOCUMENTO QUE PRODUCIRÁ TODOS LOS EFECTOS LEGALES CORRESPONDIENTES, DERIVADOS DE SU PROPIA PETICIÓN, ANTE CUALQUIER AUTORIDAD, E INCLUSIVE FRENTE A LOS PARTICULARES.*

Considerando que el respeto a las garantías individuales debe ser irrestricto e incuestionable, entre las cuales se encuentra el derecho de petición, es por lo que, se formula la proposición que antecede, la cual, reconocemos anticipadamente, puede carecer de una adecuada técnica legislativa, su previsión final, habrá de corresponder a quien se encuentre versado en esa especial materia, más sin embargo, me encuentro plenamente convencido del contenido de la propuesta, la que, al amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reputo como totalmente válida, y si acaso la misma se aprecia como extremosa, ello solo es atribuible al sentido y contenido de la

carta magna, así como en lo que corresponde a su observancia; por lo que respecta a lo demás esgrimido, puede atribuirse al objetivo pretendido por el sustentante en la realización de este trabajo de tesis.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.**- En su nota esencial, el derecho de petición se revela como la exclusión de la *venganza privada*, es aquí en donde el poder público se inviste con la facultad de ser el garante del orden jurídico, lo que finalmente se expresa en actos de autoridad, inclusive, con el auxilio de la fuerza material en aquellos casos que se presenta como absolutamente necesario, para hacer efectiva la suprema potestad del derecho.

**SEGUNDA.**- Con respecto a las primeras épocas históricas del hombre, en ellas no encontramos ninguna prerrogativa del sujeto como gobernado de observancia obligatoria e imperativa, o siquiera de potestad o facultad de hecho que constituyera una esfera de acción frente al poder público, siendo ello del todo entendible, si se considera que en esas antiguas épocas, la facultad de determinación y poder omnímodo, radicaba en un solo hombre, al cual se calificó y determinó de diversas formas.

**TERCERA.**- En virtud de la existencia de dos clases sociales diferentes; los patricios y los plebeyos, la esclavitud como institución del Derecho Romano, y la diversidad de sujetos que carecían de la ciudadanía, determinaron que dentro del sistema jurídico-político romano, en sus tres estados caracterizadores, la desigualdad humana y social fuera su signo ordinario, por lo cual, resultaba innecesario el externar el parecer del estado, con respecto al parecer de los gobernados, lo que se explica por sí mismo.

**CUARTA.**-Por cuanto se refiere a la noticia más antigua de Francia, está se significó por el despotismo y la autocracia, resultando en una absoluta represión de los gobernados, por la monarquía absolutista, la cual negaba la existencia de cualquier tipo de derecho de que fueran receptorios los particulares; posteriormente, y mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se consagra el mas absoluto individualismo, en donde se establece que el propio Estado, sólo debe actuar e intervenir, cuando el gobernado expresamente se lo solicite, con lo cual se transitó de un extremo a otro respecto a la libertad del gobernado, sin que en función de lo mismo, se establecieran en forma expresa los derechos del gobernado frente al estado

**QUINTA.**- En España, en el régimen jurídico prevaleciente al momento de la conquista de nuestra nación y el contemporáneo a la misma, el gobernado careció de cualquier tipo de derecho, oponible a la actividad de las autoridades, las cuales no tenían ningún tipo de obligación jurídica en relación a los particulares que derivaran de los estatutos vigentes en tal época, resultando consecuentemente, que en este particular momento, no se encuentra vestigio alguno con respecto al derecho de petición.

**SEXTA.**- En los antecedentes históricos nacionales, encontramos que la legislación colonial creada para la Nueva España, fue eminentemente protectora del indio, llegando incluso a considerarlo en un estado de categoría mínima y restrictiva de su capacidad jurídica, siendo que, en función de lo mismo, es imposible encontrar en tal época un antecedente directo del derecho de pedir a la autoridad.

**SÉPTIMA.**- El derecho de petición, se puede conceptuar como un derecho público subjetivo, en atención a la cual, el gobernado que es su titular, puede ejercitar la potestad jurídica de petición, dirigiéndose a

cualquier autoridad formulando una solicitud escrita de cualquier índole; y el estado y sus autoridades, en virtud de la relación jurídica consignada en la Constitución, tiene la obligación de dictar un acuerdo escrito a la antes dicha petición del gobernado.

**OCTAVA.**-Toda petición que un gobernado formule a las autoridades del estado, deberá ser escrita y estar dirigida en forma pacífica y respetuosa, ello en principio, con el efecto de precisar el contenido específico de la propia petición, y formulada, seguidamente, dentro de un marco mínimo de convivencia social, mediante la que se reconozca la inherente dignidad de toda autoridad del Estado, y cuando la petición se refiera a asuntos políticos, ésta sólo podrá ser formulada por un ciudadano, con exclusión de cualquier otro sujeto.

**NOVENA.**- La naturaleza jurídica del derecho de petición, se revela como aquella libertad objetiva del gobernado, potestad del mismo, consistente en realizar o no una petición a los órganos del Estado, denominados funcionarios y empleados públicos, por conducto de los medios idóneos que la propia Constitución pone a su disposición, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual solo tiene por restricción, aquellas que específicamente establece la propia ley, en virtud del interés social o del Estado.

**DÉCIMA.**- Por nuestra parte definimos al acto administrativo como aquella exteriorización de voluntad, conocimiento y juicio, eminentemente unilateral, concreto y necesariamente ejecutivo; generado en principio por la autoridad administrativa y excepcionalmente por la legislativa y judicial en su materialidad, en ejercicio de la potestad otorgada por la ley; que crea, reconoce, modifica, transfiere o extingue una situación jurídica subjetiva, y; su finalidad, es la satisfacción del interés general.

**DÉCIMA PRIMERA.**- La naturaleza jurídica del acto administrativo, es la de no ser normativa, lo que resulta de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas, en tanto que estas últimas mantienen su vigencia hasta que son derogadas, en tanto que, el acto administrativo se agota con su cumplimiento, y si bien guardan estrecha relación, las mismas obedecen a diversos regímenes jurídicos. En este sentido, la naturaleza jurídica del acto administrativo se manifiesta como, una decisión ejecutoria no contenciosa, declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en ejercicio de la función administrativa, unilateral, ejecutiva y oportuna, que produce una situación jurídica concreta, mediante la que se crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, misma que se propone la satisfacción de un interés general.

**DÉCIMA SEGUNDA.**- Por procedimiento Administrativo, en su concepción más extensa debe entenderse, como el conjunto de actos, formalidades y solemnidades que preceden al acto administrativo y que son indispensables para que el mismo sea eficaz y produzca todos sus efectos y consecuencias jurídicas.

**DÉCIMA TERCERA.**- La negativa ficta, es una ficción jurídica, que consiste en atribuir determinado sentido al silencio de la administración, en aquellos casos en los que, habiendo recibido una petición, queja o solicitud, de parte de los administrados, la autoridad no emita la resolución correspondiente en un plazo determinado de treinta días, la que consiste en interpretar tal silencio, en sentido negativo o desfavorable para los derechos o intereses del peticionario, en relación con la petición formulada.

**DÉCIMA CUARTA.**- En la negativa ficta, reglamentada por el Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México,

el silencio de la autoridad equivale a la negación, como respuesta a la solicitud formulada por el gobernado, en aras de proteger el "interés público", reglamentando de forma indebida e ilegal, lo preceptuado por el artículo octavo Constitucional, el cual bajo ningún concepto permite que las autoridades del estado guarden silencio en ningún caso diverso a los expresamente establecidos en dicho precepto, con lo que, se contraría el espíritu del artículo constitucional en cita. En razón de lo cual, la figura de la negativa ficta, como excepción al silencio de la administración, considerando que esta misma no se configuró como certificación afirmativa ficta, en razón de proteger la autoridad sus propios intereses, por encima de los derechos del gobernado; por tanto debe ser derogada de la legislación vigente, para dejar paso, única y exclusivamente a la afirmativa ficta, no en los términos que actualmente se encuentra reglamentada, sino en la forma propuesta en esta tesis.

**DÉCIMA QUINTA.-** La falta de pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa, en términos de la legislación de la materia, cuando no se dan las hipótesis de la negativa ficta, produce los efectos de resolución afirmativa ficta, la cual presupone una decisión de la autoridad, favorable a los derechos e intereses legítimos del gobernado, derivados de su propia petición, en concordancia con las disposiciones de la materia sobre la que versa aquella, aceptándose y autorizándose con tal figura, el incumplimiento del mandato Constitucional establecido por el artículo octavo, pretendiendo justificar la indolencia y abandono de la autoridad administrativa con respecto a sus propias obligaciones; aparentando otorgar con tal previsión, un derecho al gobernado, frente a tal silencio, sin embargo, debidamente analizado el mismo, resulta que aquel se erige como un beneficio mas para las autoridades administrativas, que facilitan y toleran el pleno incumplimiento a la garantía individual, denominada, derecho de petición.

**DÉCIMA SEXTA.-** En razón de lo antes dicho, y en conjunción de las diversas argumentaciones formuladas a lo largo de este trabajo de tesis, es por lo cual se propone la reforma y adición del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, precisamente en los términos reseñados en la parte final del apartado que antecede. ello con la única finalidad de que, el ordenamiento procesal administrativo en comento, adecue sus disposiciones plenamente a los mandatos constitucionales, y que en función de ello, se constituya en un instrumento al servicio de los gobernados, y no sólo otro obstáculo en sus pretensiones, además de impedir a la autoridad administrativa inobservar sus más elementales obligaciones, aceptándose de antemano que tal proposición adolezca de diversas deficiencias, más sin embargo, evidente resulta la conclusión final, que no intenta determinar la posible reforma al precepto respectivo, sino únicamente orientar los derroteros sobre la cual ha de versar la misma, y si tal objetivo se cumple, se habrán satisfecho las expectativas que orientaron la realización de esta obra personal y el propio fin que conlleva que es el obtener una máxima profesional.



## BIBLIOGRAFÍA.

### DOCTRINA

BAZDRESCH, Luis.- Garantías Constitucionales. Curso Introductorio Actualizado, quinta Edición. México, Editorial Trillas, 1998. 171 Págs.

BURGOA, Ignacio.- Las Garantías Individuales. Vigésima Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. 810 Págs.

CAMPILLO SÁNCHEZ, Antonio G.- El Notario y la Jurisdicción Voluntaria. Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del Notariado Latino: en Veracruz, Ver., 1965. Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C. México, 1965. 268 Págs.

CUMPLIDO, Ignacio.- Publicación de la Historia de la Bastilla. Edición Propia.[ S. I. ] México, 1969. 192 Págs.

DELGADILLO, Luis H.- Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, S.A. México, 1991. 188 Págs.

ESCOLA, Jorge.- Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Depalma, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1990. Volumen I. 440 Págs.

FIORINI, Bartolomé A.- Teoría Jurídica del Acto Administrativo. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Republica Argentina, 1969. 221 Págs.

MARGADANT S. Guillermo F. - Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Décimo Cuarta Edición, Editorial Esfinge, S.A. de C. V. México, 1997, 295 Págs.

FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. Trigésima Segunda Edición., Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. 506 Págs.

GARCIA MAYNES, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima Sexta Edición., Editorial Porrúa, S. A. México, 1984. 444 Págs.

GARRIDO FALLA, Fernando.- "La llamada Doctrina del Silencio Administrativo", Revista de Administración Pública, núm. 16. 167 Págs.

GONZÁLEZ, María Del Refugio.- Historia del Derecho Mexicano, en: Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I., Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A, fuentes b) textos y estudios legislativos, núm. 25. México, 1981. 790 Págs.

Estudios Jurídicos en Honor de Raúl F. Cárdenas. ( Necesidad de Incorporar a nuestro Sistema Jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal federal de Justicia Administrativa ). Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. 532 Págs.

MOMMSEN, Teodoro.- Compendio de Derecho Público Romano. Traducción del Alemán por P. Dorado., Editorial Temis, Bogota, 1976. 876 Págs.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro.- Estudio sobre las Garantías Individuales. Quinta Edición, Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1991. 603 Págs.

OLIVERA TORO, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición, México, 1997. 382 Págs.

RECASENS SICHES, Luis.- Panorama del Pensamiento Jurídico en el Siglo XX. Publicación del Centro de Estudios Filosóficos. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1963. Tomo I. 330 Págs.

ROMMEN, Enrique.- Derecho Natural. Editoriales Clásicas. Tomo Único, Edición 1950. 122 Págs.

RUIZ MASSIEU, José Francisco.- El Procedimiento Administrativo y la Experiencia Mexicana. Revista de Investigaciones Jurídicas. México, 1984. 88 Págs.

ROYO VILLANOVA, Antonio.- Elementos de Derecho Administrativo. Tomo I.[ S. E.] 132 Págs.

SAYAGUES LASO, Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A. Tomo I, Cuarta Edición; Montevideo Uruguay 1974. 432 Págs.

SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo. Décima Novena Edición, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. 905 Págs.

SOLÍS CÁMARA, Fernando.- Origen y Evolución en América de las Instituciones Políticas Anglosajonas. Editorial América. 1943. 157 Págs.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis.- El Control de la Administración Pública en México. Universidad Nacional Autónoma de México., Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 93, México, 1996. 343 Págs.

Fuero Juzgo en Latín y Castellano, cotejado con los más antiguos y preciosos códices. Por la Real Academia Española. Madrid. Por Ibarra, Impresor de Cámara de S.M. 1815.

Recopilación de Leyes de Indias. 1681, Ordenes expedidas en 6 de Agosto de 1555, por el Emperador Don Carlos.

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada por el DR. RUBEN DELGADO MOYA.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Boletín de Información Judicial, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1955. núm. 2953.

JURISPRUDENCIA PRIMERA Y SEGUNDA EPOCA. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México . Segunda Edición. México 2000. 220 Págs.

**ECONOGRAFIA**

DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Desarrollo Jurídico Copyright.