



# El derecho de petición y el silencio administrativo

## Right of petition and administrative silence

Jorge Fernández Ruiz\*  
*Universidad Autónoma de México*

### Resumen:

Con lamentable frecuencia, los funcionarios públicos que tienen a su cargo el ejercicio del poder público desoyen las peticiones de los gobernados por abstenerse de darles respuesta. En clara violación de su derecho de petición y de su derecho fundamental a una buena administración pública, ilícito que no sólo agravia el interés particular del solicitante, sino que su impunidad socaba las bases del Estado de Derecho. De manera que, se requiere reformar la normativa vigente con el propósito de endurecer las sanciones a los funcionarios públicos que incurran en esa conducta indebida en perjuicio del peticionario, que el legislador ha tratado de mitigar por medio de la figura del silencio administrativo.

### Abstract:

With unfortunate frequency, public officials in charge of the exercise of public power ignore the requests of the governed for refraining from responding to them, in clear violation of their right to petition and of their fundamental right to good public administration, unlawful only aggravates the particular interest of the applicant, but its impunity undermines the basis of the rule of law, so it is necessary to reform the current regulations in order to toughen the sanctions to public officials who incur in such misconduct to the detriment of the petitioner, which the legislator has tried to mitigate through the figure of administrative silence.

### Palabras clave:

Afirmativa ficta – Indebida inercia – Negativa ficta – Silencio administrativo – Tiempo – Derecho de petición

### Keywords:

Affirmative ficta – Undue inertia – Negative ficta – Administrative silence – Time – Right of petition

### Sumario:

1. Introducción – 2. Influencia del tiempo en el derecho – 3. El silencio administrativo – 4. La indebida inercia de la administración pública – 5. Conclusiones – 6. Bibliografía

\* Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Guadalajara, *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Tlaxcala. Contacto: ferdez@unam.mx

## 1. Introducción

Los derechos humanos son los que tiene todo ser humano por el solo hecho de serlo, mismos que están reconocidos en declaraciones y ordenamientos jurídicos internacionales, así como en los textos constitucionales. Uno de tales derechos es el de petición, en cuyo ejercicio los particulares pueden hacer del conocimiento de los gobernantes sus pretensiones, individuales o colectivas, a efecto de que se satisfagan, lo que da lugar a que haya peticiones individuales –como, por ejemplo, obtener un permiso para construir una casa–, y peticiones colectivas –por ejemplo, pavimentar una calle–.

Otro es el derecho humano a una buena administración pública, reconocido ya en el orden jurídico mexicano, que implica el cabal cumplimiento de los funcionarios públicos de sus obligaciones, incluida la de atender las peticiones de los particulares, mediante resoluciones oportunas y debidamente fundadas, ya sea accediendo o bien negando lo solicitado. Georges Burdeau lo define como “la facultad que pertenece a toda persona de dirigirse a los poderes públicos para hacerles conocer un hecho o un estado de cosas y para reclamar su intervención”<sup>1</sup>.

El silencio administrativo es una institución ficcional creada en afán de preservar el Estado de derecho incubado en la patología de la administración pública, como una medida práctica para contrarrestar las consecuencias de su indebida inercia y mitigar los perjuicios que ocasiona al peticionario. Se trata de una providencia adoptada por el legislador para subsanar la inveterada costumbre de la administración pública –afianzada en la práctica como terca realidad– de ignorar las peticiones de los particulares.

El silencio administrativo no es susceptible de producirse en el procedimiento iniciado de oficio. Este es considerado en el derecho vigente, como equivalente a un acto administrativo y, por tanto, recurrible.

Para que el silencio administrativo surta efectos, la normativa aplicable de algunos países exige que la silente administración pública omisa certifique la falta de respuesta respectiva, certificación que de no hacerse generará un nuevo caso de silencio administrativo.

Sería deseable que esa normativa aplicable estableciera que la certificación de falta de respuesta se presentara ante el superior jerárquico del funcionario u órgano que incurrió en esa omisión, a efecto de que lo conmine, con apercibimiento de sanción específica, a que en plazo perentorio le informe si se incurrió, o no, en esa actitud omisa.

## 2. Influencia del tiempo en el derecho

En el derecho, al igual que en el acontecer cotidiano, el tiempo tiene asignado un papel de primera importancia, toda vez que rige la actuación tanto del poder público como de los particulares, pues todos deben ajustarla a los límites temporales fijados en el orden jurídico.

Tarea ardua, como pocas, es la de explicar el tiempo, conocerlo, dijo Renato Leduc, es sabia virtud; José Saramago estimó que “El tiempo no es una cuerda que se pueda medir nudo a nudo, el tiempo es una superficie oblicua y ondulante que sólo la memoria es capaz de hacer que se mueva o aproxime”.

Desde hace miles de años, el tiempo ha sido motivo de reflexión de los filósofos. Platón, por ejemplo, consideró que el tiempo era producto de la incesante energía del alma que trata de expresar en la materia la infinita y eterna plenitud del ser, y no pudiendo hacerlo de una vez, se ve obligada a una serie sucesiva de actos; el tiempo es, según él, la vida propia del alma, en tanto que la eternidad es la vida del ser inteligible en su totalidad absoluta e inmutable, en suma, “el tiempo es una imagen móvil de la eternidad”<sup>2</sup>.

Acerca del tiempo, Agustín, obispo de Hipona hacía la siguiente reflexión: “quid ergo esttempus? Si nemo ex quaeratscio; si cuarenti explicare velimnescio” (“¿Qué es el tiempo? Si no me lo preguntan lo sé, si lo quiero explicar no lo sé”)<sup>3</sup>.

Por su parte, el filósofo español Jaime Balmes señaló al respecto: «Nada más fácil que contar el tiempo, pero nada más difícil que concebirlo en su esencia. En lo primero no se distingue el rudo del sabio, ambos tienen ideas igualmente claras; lo segundo es sumamente difícil aun a los hombres más eminentes».<sup>4</sup>

1 Georges Burdeau *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Trad. Ramón Falcom Bello, (Madrid: Editora Nacional, 1981), 134.

2 Platón, “Timeo o de la naturaleza”, en *Obras completas de Platón*, Tomo VI (Madrid: Medina y Navarro, 1872), 186.

3 Agustín de Hipona, *Confesiones*, trad. Eugenio Gallegos, Tomo IV (Barcelona, 1859), 73.

4 Jaime Balmes, *Filosofía fundamental*, Tomo III (Imprenta de A. Brusi: Barcelona, 1848), 127.

No pretendo elucidar lo que numerosos pensadores no han podido definir, pero sí habré de apuntar que el derecho objetivo, al igual que el subjetivo, son impactados por el paso del tiempo. Da testimonio de ello, en el derecho objetivo, la desaparición de toda la normativa jurídica que regulaba la institución de la esclavitud; de la misma manera, el derecho subjetivo es influenciado por el tiempo, por ejemplo, en el caso de la prescripción y en el de la caducidad.

Por ello, el tiempo también produce consecuencias en el ámbito del procedimiento administrativo, pues constriñe la actuación de quienes en él intervienen, mediante plazos y términos; además, da paso, a la prescripción, a la preclusión, a la caducidad, y al silencio administrativo que conlleva la respuesta ficta, ya sea negativa o afirmativa.

## 2.1. El plazo

Suele confundirse el plazo con el término, y es frecuente que ambas voces se utilicen como sinónimos, como se puede apreciar en el "Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia" de Joaquín Escriche, escrito en el primer tercio del siglo XIX, en el que define al *plazo* como:

*El término o espacio de tiempo que se concede a las partes para responder o probar lo expuesto y negado en juicio. Puede ser legal, convencional y judicial; se llama legal, el concedido por la ley, estatuto, estilo o costumbre sin ministerio del juez o de los litigantes; judicial, el concedido por el juez en virtud o disposición o permiso de la ley; y convencional el que se conceden mutuamente las partes. El objeto de los plazos o dilaciones, que también así se llaman, es según la ley, dar tiempo a las partes para que puedan buscar abogados que les aconsejen responder a las demandas que se les hagan y buscar y presentar testigos, instrumentos o cartas, interponer y seguir apelación, y hacer o cumplir lo que el juez mande; y mientras dura el plazo, ninguna cosa nueva se puede hacer en el juicio, sino aquellos por cuya razón fue dado, como examinar los testigos, reconocer las cartas o privilegios presentados para prueba<sup>5</sup>.*

Muchos años antes, las Leyes de Partida (Ley 1, título 15, partida 3ª.) no incurrieron en esa confusión, pues con precisión se definió: "Plazo es espacio de tiempo que da el juzgador para responder o para probar lo que dicen en juicio cuando fuere negado."

En el contexto del procedimiento administrativo, se puede entender por plazo, el lapso, continuo o discontinuo, durante el cual puede efectuarse válidamente una actividad específica. Por tanto, habrá plazo siempre que se circunscriba el ejercicio de un derecho o la exigibilidad de una obligación a un espacio de tiempo específico, que puede ser de horas, días, semanas, meses o años.

Por ejemplo, el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA") establece el plazo de las diez a las dieciocho horas para efectuar las actuaciones del procedimiento administrativo, cuando las dependencias y entidades de la administración pública no señalan un horario distinto, y el artículo 32 del mismo ordenamiento legal previene que "Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no excederán de diez días." De igual modo, la ley en cita prevé la negativa ficta, cuando la dependencia o entidad de la administración pública no resuelva lo que corresponda respecto de las peticiones que le formulen los particulares.

El artículo 16 de la LFPA atribuye a la administración pública diversas obligaciones en sus relaciones con los particulares, entre las que figura, la de "dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley".

Y en su artículo 17, el mismo ordenamiento legal fija plazo de tres meses para que opere la negativa ficta, al disponer:

*Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.*

5 Joaquín Escriche, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia* (México: Librería de Ch. Bouret, 1888), 1351.

Conforme a la Ley en cita, los plazos para que la autoridad produzca su respuesta corren a partir del día hábil inmediato siguiente a la presentación de la solicitud respectiva, sin incluir en ellos los días inhábiles, ni los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes; sobre este tema, la ley en cita dispone:

*Artículo 29.-En los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente; cuando no exista el mismo número de día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.*

*Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.*

*Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado hasta el día siguiente hábil.*

Los plazos no son todos del mismo tipo, además se adjetivan de distintas maneras, algunas de ellas innecesarias; así, se habla de plazos máximos, plazos prorrogables e improrrogables, plazos fatales, plazo legal y plazo judicial, entre otros.

Así, innecesariamente, la Ley en comento califica de máximo, el plazo de diez días a partir de la emisión de resolución o acto que se notifique, para efectuar las notificaciones (art. 39); si no se adjetivara de máximo dicho plazo, de todas maneras, no se podría aumentar con uno o más días.

La doctrina habla de plazo fatal para referirse al que no se puede prorrogar; de plazo legal para aludir al establecido en ley, y de plazo judicial para señalar al fijado por órgano jurisdiccional.

## 2.2. El término

Como dije antes, es común que término y plazo se utilicen como sinónimos, así lo hace el Diccionario de la lengua al explicar esas voces: “plazo: término señalado para algo”; “término: plazo de tiempo determinado”; pero en afán de diferenciarlos, se puede entender por término el momento o fecha específicos en que se debe cumplir una obligación o se puede ejercer un derecho; en tanto que plazo, es el lapso durante el cual puede efectuarse válidamente una actividad específica<sup>6</sup>.

## 2.3. La prescripción

El vocablo castellano prescripción proviene del latín *prescriptio, prescriptionis*, y admite diversas acepciones. Unas de ellas, relacionadas con el tiempo, se refieren a la manera de obtener un derecho y a la forma de cancelar una obligación, en virtud de haber pasado el tiempo que para tal efecto establece la ley. En consecuencia, existen dos tipos de prescripción: la adquisitiva y la extintiva. Por la primera, también conocida como usucapión, se adquieren derechos, merced a la segunda se extinguen obligaciones.

La prescripción adquisitiva encuentra fundamento en el interés general de erradicar la incertidumbre jurídica que afecta la seguridad y firmeza de los derechos; sobre este tema, Eugene Petit comenta que en el derecho romano clásico:

*El interés privado de un propietario negligente debe ceder aquí a las consideraciones de orden público; importa, en efecto, que la propiedad no permanezca largo tiempo incierta: la usucapión pone un término a esta incertidumbre, y no consagra, por otra parte, el derecho del poseedor de buena fe sino después de la expiración de un término suficiente para que el propietario pueda buscar y recobrar la cosa que le ha sido arrebatada. De otra parte, siempre es útil para el mismo propietario, porque estableciendo que ha poseído con las condiciones y durante el tiempo requerido para usucapir, puede probar fácilmente su derecho de propiedad, lo cual, sin este recurso, le sería difícilísimo<sup>7</sup>.*

Hoy en día, la prescripción adquisitiva es entendida en la legislación y en la doctrina como una manera de que el poseedor de una cosa adquiera su propiedad por medio de su posesión ininterrumpida durante el tiempo previsto en la ley, por lo cual se vincula con los derechos reales.

El procedimiento administrativo reconoce la prescripción extintiva cuando el particular la hace valer en vía de excepción, en contra de una acción de la administración pública que no la ejerció durante un tiempo determinado, por lo que la autoridad debe declararla de oficio. Acerca de la prescripción extintiva, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

6 Héctor Fix-Zamudio, y Eduardo Ferrer MacGregor. *Derecho de Amparo* (México: UNAM-Porrúa, 2011), 143.

7 Eugene Petit, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. José Fernández González (México: Editora Nacional, 1966), 266.

*Artículo 79.-La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua.*

*Artículo 80.- Cuando el infractor impugnare los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso.*

*Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio.*

## 2.4. La preclusión

La voz latina *precludere*, quiere decir: cerrar, atrancar, taponar, obstruir; de ella deriva la palabra española preclusión, que a la luz del derecho procesal, se interpreta como la pérdida de un derecho a causa de no haberlo hecho valer en el plazo fijado en la ley para tal efecto; ello es consecuencia de la estructura del proceso por etapas. Concluida cualquiera de ellas, ya no admite la realización de más actos procesales propios de la misma y cancela la posibilidad de replantear lo que se resolvió en ella, por haber quedado cerrada, porque, como dijera Chiovenda, el proceso puede avanzar, pero no retroceder.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no hace referencia expresa a la preclusión. En cambio, el Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México previene la preclusión para diversos casos.

*Artículo 84.- Al ofrecerse la prueba pericial, la parte oferente indicará la materia sobre la que deba versar, nombrará a su perito y exhibirá el cuestionario respectivo.*

*Cuando la autoridad administrativa o el Tribunal lo consideren indispensable para la solución del asunto acordarán la admisión de la prueba pericial, sea que se ofrezca por alguna de las partes o así se determine de oficio. Al admitirse la prueba, se prevendrá a las demás partes, para que dentro del término de tres días, nombren al perito que les corresponda y adicione el cuestionario con lo que les interese. La propia autoridad o el Tribunal podrán adicionar el cuestionario, cuando se ofrezca por los interesados.*

*Los peritos deberán aceptar el cargo dentro de los tres días siguientes a partir de su designación.*

*Cuando el perito nombrado por alguna de las partes no comparezca a aceptar el cargo o no rinda su dictamen dentro de los plazos señalados se tendrá a la parte oferente de dicho perito por precluido su derecho, pudiendo continuarse el desahogo con el dictamen del perito de la parte contraria, con el cual se le tendrá por conforme su derecho, sin necesidad de nombrar perito tercero.*

## 2.5. La caducidad

Se habla de caducidad, perención o decadencia de derechos, en sentido amplio, para referirse a la pérdida de un derecho o de una facultad que no se usa dentro de un plazo específico; al respecto, la abrogada Ley Federal de Radio y Televisión disponía:

*Artículo 30.- Las concesiones otorgadas para el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión, caducarán por las causas siguientes:*

*I.- No iniciar o no terminar la construcción de sus instalaciones sin causa justificada, dentro de los plazos y prórrogas que al efecto se señalen;*

*II.- No iniciar las transmisiones dentro de los plazos fijados en la concesión, salvo causa justificada;*

*III.- No otorgar la garantía a que se refiere el artículo 19 de esta Ley.*

La caducidad se inserta en la intersección de la inercia y el transcurso del tiempo, circunstancia que inhibe el ejercicio de un derecho o evita proteger un interés, cuyas consecuencias se producen inexorablemente de manera automática. El profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Bernardo Gómez Corraliza define la caducidad: "como aquella figura que determina de modo automático e inexorable, la extinción de ciertos derechos, poderes o facultades, si no se realiza un acto específico dentro del plazo fijado a tal efecto por la ley"<sup>8</sup>.

En sentido restringido, se circunscribe la caducidad al ámbito procesal, y por tanto jurisdiccional, dando por acabadas las instancias, en razón de su abandono, por no instarse su curso durante el tiempo que para cada una de ellas se fija en la ley procesal, lo que ocurre cuando se deja de instar en juicio en cualquier tiempo procesal, antes de que exista sentencia definitiva, en cuyo caso hablamos de *caducidad de la instancia*.

<sup>8</sup> Bernardo Gómez, *La caducidad* (Madrid: Editorial Montecorvo, 1990), 52.

La Ley Federal de Procedimiento administrativo adopta la figura de la caducidad en su sentido amplio, mediante las siguientes disposiciones:

*Artículo 18.- El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.*

*Artículo 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.*

*Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.*

*Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo: (...)*

*IV. La declaración de caducidad; (...)*

*Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.*

*La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal (sic), pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.*

*Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.*

En este orden de ideas, el profesor de la Universidad Austral, Daniel Fernando Soria hace notar que:

*La caducidad procedimental conduce al archivo del expediente por razón del estado de parálisis de unas tramitaciones, atribuible al interesado durante un lapso de noventa días (mediante previa notificación por el órgano responsable de las actuaciones). De esta suerte de perención administrativa se exceptúan, además de los expedientes de la previsión social, los que traten sobre asuntos en que se halle comprometido el interés público, o aquellos que deban continuar a criterio de la Administración por mediar una particular circunstancia que conlleve la necesidad de su persecución<sup>9</sup>.*

### 3. El silencio administrativo

Ocurre en ocasiones que un particular presenta por escrito una petición a un funcionario de la administración pública y pasa mucho tiempo sin que éste dé respuesta a su solicitud; esa omisión de respuesta se denomina silencio administrativo y de acuerdo con la ley produce diferentes consecuencias.

#### 3.1 Noción de silencio administrativo

En su título tercero, la Ley General de Responsabilidades Administrativas divide las faltas administrativas de los servidores públicos en graves y no graves. Dentro de las primeras incluye el cohecho, el peculado, el desvío de recursos públicos, el abuso de funciones, la actuación bajo conflicto de interés, la contratación indebida, el enriquecimiento oculto, la simulación de acto jurídico, el tráfico de influencias, el desacato, y el nepotismo.

Dicho ordenamiento considera como faltas administrativas no graves los actos u omisiones de los servidores públicos que transgredan diversas obligaciones, entre otras, la de incumplir las atribuciones que se le encomienden, supuesto en el que se puede encuadrar el no respetar el derecho de petición reconocido en el artículo 8 constitucional, de lo que se infiere que a la luz de la Ley General de Responsabilidades Administrativa, el incumplimiento de esta obligación es una falta administrativa no grave.

La evidente pasividad traducida en la indebida inercia de la administración pública, conocida como silencio administrativo, acusa una situación patológica, que evidencia su sordera y mudez, traducida en la omisión

<sup>9</sup> Daniel Fernando Soria, "La caducidad del acto administrativo", en *Acto administrativo y reglamento, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, AA.VV* (Buenos Aires: Ediciones R.A.P., 2001), 262- 263.

de dar a conocer al peticionario su acuerdo sobre el particular en un tiempo razonable, con lo que viola su derecho de petición establecido en el artículo 8° constitucional que mandata darle a conocer en breve término el acuerdo respectivo. Esa pasividad patológica de la administración ha inquietado a la doctrina, y le ha movido a ocuparse de su análisis en afán de construir una categoría jurídica que permita encontrar soluciones para, cuando menos, reducir los perjuicios que ocasiona a los administrados.

Esa inquietud doctrinal ha trascendido a la legislación y a la jurisprudencia, habida cuenta que ambas se ocupan de esta categoría jurídica y de sus consecuencias. Según Julio Massip Acevedo:

*Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa<sup>10</sup>.*

### 3.2. Elementos del silencio administrativo

Para producir silencio administrativo se necesitan varios elementos esenciales. Consecuentemente, la falta de cualquiera de ellos no permite su existencia. No se deben confundir los elementos con los requisitos. Elemento es la parte de un todo; requisito es la condición de validez de algo.

Aparecen en el orden jurídico mexicano, como elementos esenciales del silencio administrativo:

- La petición del particular presentada a un funcionario u órgano de la administración pública
- La falta de respuesta oportuna de la respectiva administración pública.

Respecto de este último elemento, el artículo 17 de la LFPA, señala que el plazo para dar respuesta a las peticiones de los particulares es de tres meses, salvo que otro ordenamiento legal o administrativo determine un plazo distinto. El citado artículo previene que, vencido el plazo respectivo sin que haya respuesta de la administración pública respectiva, se interpretará que su resolución no accedió a lo solicitado por el peticionario.

### 3.3. Requisitos del silencio administrativo

En el ámbito federal mexicano se establecen como requisito del silencio administrativo:

- Que la petición del particular se presente por escrito;
- Que la petición del particular se presente de manera pacífica y respetuosa;
- Que el silencio administrativo esté previsto en ley;
- Que la administración pública correspondiente tenga posibilidad de dar respuesta.

En cuanto al requisito de que la petición del particular se presente por escrito, es de aclararse que no está previsto presentarlo por correo electrónico, ni por WhatsApp, sino impreso en papel, según se desprende del artículo 15 de la LFPA, que exige que las promociones deben ser firmadas por el interesado o su representante, salvo que no sepa o no pueda firmar, supuesto en el que habrá de imprimir su huella digital. Sin embargo, de conformidad con el artículo 42 de la referida ley, el escrito de petición puede presentarse por correo certificado, por mensajería, o por telefax.

### 3.4. Consecuencias de la falta de respuesta al peticionario

El silencio administrativo tiene por consecuencia jurídica suponer que la administración pública silente contestó la petición recibida; se trata de una respuesta ficta que la doctrina, la legislación y la jurisprudencia consideran equivalente a un acto administrativo que admite dos modalidades posibles: la negativa ficta, y la positiva ficta.

#### 3.4.1. La negativa ficta

Respecto de la negativa ficta, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define en la fracción XIX de su artículo 2°: "Negativa Ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos

<sup>10</sup> Julio Massip, *El silencio en el derecho administrativo español* (Oviedo: Universidad de Oviedo, 1934), 5.

jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo”.

Como queda dicho, de manera parecida, el artículo 17 de LFPA, establece:

*Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.*

Además, dispone el citado artículo 17 de la LFPA que la omisa y sorda administración pública que no resolvió dentro del plazo legal previsto, expida constancia de tal circunstancia dentro de un plazo de dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

Esta última disposición propicia una nueva conducta omisa de la sorda y silente administración pública, actitud que puede reproducirse una y muchas veces. El precepto invocado, forma parecida figura en forma parecida en diversos ordenamientos del derecho comparado, como la Ley Española No. 30/92, de la que el abogado por la Universidad Nacional de La Plata, Guillermo Andrés Muñoz infiere:

*(...) el silencio es un acto presunto. Pero para probar su existencia –en realidad su no existencia–, hay que pedir un certificado. Y la Administración debe certificar que existe un acto que no existe; a partir de lo cual se comienza a producir efecto jurídico. No del momento del dictado del acto, sino de la emisión del certificado que acredita que no hay acto. Pero como, a su vez, puede haber retardo en la emisión de ese certificado, comienza una serie de círculos recurrentes que no se sabe en qué termina<sup>11</sup>.*

Es requisito indispensable para que opere la negativa que el órgano administrativo tenga obligación de manifestar su voluntad o resolución respecto de lo solicitado, y que haya transcurrido el plazo fijado por la ley para resolver dicha instancia o petición, Un ejemplo de negativa ficta lo encontramos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que establece:

*Artículo 98. Se entenderán negadas por silencio administrativo las solicitudes presentadas en los términos que fija el procedimiento administrativo, en los siguientes casos:*

- I. Certificación de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos;*
- II. Solicitudes de dictamen de impacto urbano o urbano - ambiental cuando se refieran a obras de impacto urbano o impacto urbano ambiental, o de construcciones riesgosas, calificadas como tales por el reglamento de esta Ley;*
- III. Solicitudes de modificación de los programas; y*
- IV. Solicitudes de licencias de construcción que se pretendan ejecutar en suelo de conservación.*

### 3.4.2 La afirmativa ficta

Tiene por consecuencia la afirmativa ficta, o positiva, que la instancia o petición presentada por el particular al órgano administrativo sea resuelta por éste en sentido afirmativo, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado por el administrado. Esta, explica la fracción III del artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es la “figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo”.

A semejanza de la negativa ficta, para que se produzca la afirmativa ficta se requiere forzosamente que el órgano administrativo al que hizo su petición el particular esté obligado a resolver lo solicitado, en el lapso de tiempo previsto en la ley, y además, que haya concluido tal plazo sin que haya emitido la resolución correspondiente. En su artículo 48, párrafo tercero, la Ley Aduanera prevé la afirmativa ficta en reconocimiento de un derecho del contribuyente, al establecer en su párrafo cuarto: “Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la fracción arancelaria señalada como aplicable por el interesado es la correcta.”

11 Guillermo Andrés Muñoz, “Los plazos”, en *Jornadas Nacionales sobre Procedimiento Administrativo* (Buenos Aires: Universidad Austral, 1998), 46.



Por su parte, la Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, también contempla la afirmativa ficta, respecto de la solicitud de traspaso de algún establecimiento mercantil, al disponer:

*Artículo 31. La delegación, una vez que haya recibido la solicitud de traspaso y documentación respectiva a través de la ventanilla única, procederá en un plazo de 5 días hábiles a emitir la licencia de funcionamiento.*

*El pago de derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal, se realizará previo a la expedición de la licencia de funcionamiento a nombre del nuevo titular.*

*En caso de que transcurrido dicho plazo, no existiera respuesta de la autoridad operará la afirmativa ficta, y se entenderá que el traspaso ha sido aprobado para el nuevo titular; por lo que deberá expedirse la licencia de funcionamiento correspondiente, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.*

*El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en un mismo precepto contempla sendos supuestos de afirmativa y de negativa fictas, al establecer en su artículo 54:*

*La Licencia de construcción deberá expedirse al día hábil siguiente de la presentación de la solicitud, con excepción de las que se refieran a la construcción, reparación o mantenimiento de instalaciones subterráneas; a las construcciones que se pretendan ejecutar en suelo de conservación, o a aquellas que de acuerdo con las Normas Técnicas Complementarias requieran de la opinión de una o varias dependencias, órganos o entidades de la administración pública federal o local. En estos casos, el plazo será de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud.*

*Transcurridos los plazos señalados en el párrafo anterior, sin haber resolución de la autoridad, se entenderá otorgada la licencia con una vigencia de 12 meses, debiendo tramitarse la certificación de resolución ficta conforme a lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, salvo que se trate de construcciones que se pretendan ejecutar en suelo de conservación, o aquellas relativas a instalaciones subterráneas, en cuyo caso se entenderá negada la licencia.*

Respecto de la afirmativa ficta, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, previene:

*Cuando el interesado presuma que se ha operado a favor esta figura administrativa, deberá solicitar para la plena eficacia del acto, en un término de 10 días hábiles, la certificación de que se ha configurado esta resolución ficta de acuerdo a lo siguiente:*

*I.- El interesado comparecerá personalmente o a través de su representante legal ante la Contraloría Interna de la autoridad en que se haya ingresado el trámite o se inició el procedimiento, o bien, ante la Contraloría General cuando no se cuente con órgano de control interno;*

*II.- Suscribirá el formato previamente requisitado por el órgano de control respectivo, al que deberá anexar el original del acuse de recibo de la solicitud no resuelta:*

*III.- El órgano de control que corresponda, dentro de los 2 días hábiles siguientes a que reciba la solicitud de certificación, remitirá el formato al superior jerárquico de la autoridad omisa;*

*IV.- El superior jerárquico, en un término no mayor de 5 días hábiles, contado a partir de que reciba el formato correspondiente, resolverá lo conducente, debiendo enviar copia de lo proveído al órgano de control.*

*En el supuesto que el superior jerárquico niegue la expedición de la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar la negativa de su resolución;*

*V.- La autoridad competente notificará la resolución al interesado en términos de la presente ley.*

*Cuando se expida al interesado una certificación que genere el pago de contribuciones o aprovechamientos de conformidad con el Código Financiero, el superior jerárquico deberá señalar al interesado el monto de las mismas, tomando en cuenta para su determinación, los datos manifestados en la solicitud respectiva, así como la naturaleza del acto.*

*Si la certificación no fuese emitida en el plazo que señala este artículo, la afirmativa ficta será eficaz habiéndose cumplido con lo establecido en el segundo párrafo del presente artículo; se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y el formato de certificación ante el superior jerárquico.*

*La certificación de la afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió; y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para la revalidación de una resolución afirmativa ficta, en caso de que sea necesaria, por así establecerlo la Ley o el manual, la misma se efectuará en los términos y condiciones que señala el artículo 35 de esta Ley.*

Acerca de la afirmativa ficta en el Distrito Federal, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la siguiente tesis aislada:<sup>12</sup>

*AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL).*

*Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen los documentos, cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia de funcionamiento; transcurrido dicho plazo, si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por el silencio de la autoridad el interesado presuma que ha operado en su favor la positiva ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento.*

*Amparo en revisión 264/99. La Barca de Jalisco y su Salón Las Fabulosas, S.A. de C.V. 28 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.*

De manera parecida, el artículo 1304 del abrogado Código Municipal de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 1º de noviembre de 2004, prevenía que el solicitante de una autorización de alineamiento y compatibilidad urbanística, además de presentar la documentación requerida, debería recoger la resolución respectiva (que debía dictarse dentro de los diez días hábiles siguientes) en la fecha que la autoridad le señalare, y de no emitirse la resolución en el mencionado plazo, se tendría por otorgada la autorización respectiva, o sea que, operaría la afirmativa ficta, previa autorización expedida por la autoridad.

### **3.5. Otra consecuencia posible del silencio administrativo**

Puede darse el caso de que el silencio administrativo no permita suponer sentido alguno de respuesta, sino simplemente evidenciar el incumplimiento de la obligación del órgano administrativo de contestar la instancia o petición del particular, habida cuenta que se trata de uno de los derechos humanos que nuestra Constitución Federal protege mediante una de las garantías individuales, concretamente la contenida en su artículo 8.

De cualquier modo, el servidor público federal que no respeta el derecho de petición, por no dar debida respuesta a alguna solicitud formulada por escrito, pacífica y respetuosamente por un particular, se hace acreedor a una sanción de las previstas en el título cuarto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en razón de la infracción a una de las obligaciones que le impone la Constitución, como es la de respetar el derecho de petición.

## **4. La indebida inercia de la administración pública**

Desde luego, no toda inercia indebida de la administración pública surte el silencio administrativo que da lugar al supuesto de respuesta ficta negativa o afirmativa. Por ejemplo, la Ley Aduanera ordena que la autoridad aduanera dicte resolución definitiva en cierto trámite, dentro de un plazo no mayor de cuatro meses, y previene que de no ser así quedará sin efecto toda actuación que hubiere realizado para dar inicio al procedimiento, como se puede apreciar en el siguiente precepto de dicho ordenamiento legal:

*Artículo 153. (...)*

*Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.*

<sup>12</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación (Novena Época), tomo X, julio de 1999, p. 59.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido:

*ADUANAS. NO HAY NEGATIVA FICTA POR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO QUE SE SIGUE CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 153 Y 155 DE LA LEY CORRESPONDIENTE.*

*Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades administrativas y fiscales deben resolver las instancias o peticiones que se les formulen y hacer del conocimiento del interesado la resolución correspondiente en un plazo de tres meses; además, acorde con los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera, resolverán los procedimientos que hubieren iniciado de oficio, en ejercicio de sus facultades de comprobación, en un plazo de cuatro meses y cuando las autoridades no resuelvan dentro de los plazos máximos señalados, se actualiza el silencio administrativo. Sin embargo, no opera la negativa ficta en el procedimiento que la autoridad inició de oficio, toda vez que, en este supuesto, no media una solicitud del particular, sino que el procedimiento se instruye por la autoridad hasta su conclusión, conforme al ordenamiento jurídico de la materia y con la finalidad del interés general que lo motiva. Lo anterior es así, ya que si lo que pretende el citado artículo 37 es que una persona por el acto que inició se encuentra en aptitud, una vez superado el plazo legal sin tener respuesta o resolución alguna, de promover el o los medios de defensa que considere pertinentes en contra de la resolución negativa ficta, a fin de que no quede en estado de indefensión e incertidumbre jurídica, es inconcuso que este objetivo no prevalecería en el caso de un procedimiento de revisión que a iniciativa de la autoridad administrativa se instaure, puesto que ello se traduciría en que aquélla se denegara o desestimara a sí misma la facultad de la revisión de oficio a través de una resolución negativa ficta.*

*CONTRADICCIÓN DE TESIS 88/2004-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 18 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.*

*Tesis de jurisprudencia 118/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de agosto de dos mil cuatro.*

## 5. El derecho de petición

Reconocido en Inglaterra desde 1688 en la "Declaración de derechos proclamada en 1688 por la *Glorious Revolution*", el derecho de petición va de la mano del derecho de toda persona a ser escuchado por los depositarios del poder público. La jurista ecuatoriana Patricia Vintimilla Navarrete fundamenta su existencia en las siguientes razones:

*La democracia, como sistema de gobierno, establece cauces de participación de las personas en el ente "público".*

*El derecho de petición es un instrumento importante de participación democrática que otorga a los ciudadanos la posibilidad de intervenir frente a las decisiones que adopten las autoridades públicas.*

*Con su ejercicio se hace posible un control político y social que el marco constitucional de derechos y justicia social busca satisfacer los intereses generales o individuales contenidos en las solicitudes que los particulares someten a consideración del Estado.*

*Abre un diálogo directo entre el Estado y el ciudadano administrado en la formulación de sus sugerencias, peticiones o quejas.*

*Es un derecho fundamental que hace parte de los derechos inherentes a la persona humana y su protección mediante una tutela efectiva.<sup>13</sup>*

Como se ha expresado antes, los funcionarios públicos tienen obligación de contestar oportunamente las peticiones de los particulares, por disponerlo así el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos constitucionales, al establecer:

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

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

13 Patricia Vintimilla, "El derecho de petición y su razón de ser", en *Libro Homenaje a la jurista Margarita Beatriz Luna Ramos*, Coord. Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México: 2013), 379-380.

De conformidad con esta disposición toda persona puede ejercer el derecho de petición. Sin embargo, tratándose de cuestiones políticas, el ejercicio de tal derecho en México es exclusivo de sus ciudadanos.

Con la anterior salvedad, es obligación de los funcionarios respetar el ejercicio del derecho de petición, por lo que respecto de cada petición que reciban, las autoridades están obligadas a dictar un acuerdo escrito otorgando o negando lo solicitado y, además, notificarlo oportunamente al solicitante, así como a hacerla del conocimiento del peticionario en breve término, o en su caso, requerir al peticionario que esclarezca su solicitud o que cumpla todos los requisitos que la ley exige.

Vengo de decirlo, para que sea atendible el derecho de petición se requiere cubrir dos requisitos, a saber: primero, presentarlo por escrito y segundo, pacífica y respetuosamente.

En consecuencia, toda petición expresada por medio de un mitin o manifestación callejera, no cumple la condición de presentarlo en forma escrita, salvo que a la petición oral formulada en el mitin se añada la petición escrita, entregada a la dependencia correspondiente de la administración pública. Como queda dicho, el escrito de petición requiere ser presentado pacífica y respetuosamente, requisitos incumplidos en las peticiones entregadas en el marco del mitin, de forma violenta, amenazante, o acompañada de insultos.

De acuerdo con lo dispuesto en el multicitado artículo 8 de la Constitución mexicana, la resolución de la petición del particular la debe notificar la autoridad, a quien se haya dirigido, en breve término que, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación no será mayor de cuatro meses.

La Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada en Bogotá en la IX Conferencia Internacional Americana de 1948, también consagró el derecho de petición al establecer en su artículo XXIV: "Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución".

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la respuesta de la autoridad debe referirse a los solicitado por el peticionario, tanto en el caso de acceder a su solicitud, como en el de que la resolución sea negativa.

Consecuentemente, la falta de respuesta en tiempo y forma a toda petición que cubra los requerimientos establecidos en el artículo 8 constitucional constituye una transgresión a ese derecho, misma que puede impugnarse por medio del juicio de amparo, o por medio de queja presentada ante el Ombudsman federal, si la autoridad omisa es federal, o ante el Ombudsman local, cuando la autoridad es de una entidad federativa o de un municipio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no da por bueno el argumento de diversas autoridades administrativas en el sentido de que su silencio implica una respuesta ficta negativa, según se advierte en la siguiente jurisprudencia:

*PETICIÓN, DERECHO DE. NO DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA.*

*Cuando se reclama en amparo la violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8º. constitucional, no es procedente sobreseer en el juicio con base en que el silencio de la autoridad constituyó una negativa ficta, por las razones siguientes: 1) porque la aludida garantía constitucional no puede quedar suspendida por la creación o existencia de figuras jurídicas (como la negativa ficta) que la hagan nugatoria, pues ello equivaldría a limitarla, restringirla o disminuirla y a condicionar su vigencia a lo que dispongan las leyes secundarias; 2) porque la negativa ficta es una institución que, por sus características peculiares, es optativa para los particulares, la cual, por surgir debido al transcurso del tiempo, sin respuesta específica y por escrito de la autoridad a la que se planteó la solicitud, no puede satisfacer el objeto primordial que se persigue con la garantía que tutela el artículo 8º. constitucional; y 3) porque el Juez de amparo no puede prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe ser impugnado el silencio de la autoridad, cuando precisamente se le está pidiendo que obligue a esa autoridad a dar una respuesta, como lo exige el artículo constitucional invocado. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando el particular optó por impugnar la resolución ficta, ya no puede, válidamente, exigir contestación expresa, pues en tal supuesto clausuró su derecho de petición.*

*Contradicción de tesis 51/98. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito (en la actualidad Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito). 29 de octubre de 1999.*

*Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.*

*Tesis de jurisprudencia 136/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Véase, 9ª. Época; 2ª. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Diciembre de 1999; Pág. 245.*

En efecto, la violación del derecho humano de petición da lugar al agraviado a presentar una queja ante el Ombudsman Nacional o local, dado que tales organismos, de acuerdo con el apartado B del artículo 102 constitucional, tienen competencia para conocer de quejas en contra de toda autoridad o servidor público, salvo los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos.

De conformidad con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, toda persona podrá presentar a cualquier hora del día o de la noche, ante dicha Comisión, directamente o por medio de representante, queja por violaciones de derechos humanos cometidas por autoridades federales, en el entendido de que, solo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos, mas no habrá plazo alguno tratándose de violaciones de lesa humanidad.

La queja podrá presentarse oralmente o por escrito, o por vía electrónica o telefónica, pero no de manera anónima, debiendo ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación. Si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento, y en todos los casos se ejercerá la suplencia en la deficiencia de la queja.

Además, el silencio administrativo transgrede el derecho humano a una buena administración pública, reconocido en la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en 2013, y reconocida en la Constitución Política de la Ciudad de México, dado que no puede ser buena una administración que no atiende las peticiones de los particulares.

## 6. Conclusiones

Primera: En la Ciudad de México, la falta de respuesta de los funcionarios públicos a las peticiones formuladas por los particulares es una violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, una transgresión al derecho a una buena administración pública establecido en el artículo 7 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Segunda: La respuesta ficta, negativa o positiva, es una medida destinada a mitigar el perjuicio que ocasiona el silencio administrativo.

Tercera: La Ley General de Responsabilidades Administrativas no incluye a la contumaz violación al derecho de petición dentro de las faltas graves en que pueden incurrir los servidores públicos, lo que permite su impunidad.

Cuarta: Para que la obligación impuesta a los funcionarios públicos en el citado artículo 8 constitucional no resucite el aforismo del antiguo derecho castellano de "obedézcase pero no se cumpla" debiera incluirse, dentro de las faltas graves previstas en el título tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para evitar su inobservancia en casos de contumacia en la violación al derecho de petición.

## 7. Bibliografía

Balmes, Jaime. *Filosofía fundamental*. Barcelona: Imprenta de A. Brusi, 1848.

Burdeau, Georges, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Traducido por Ramón Falcom Bello. Madrid: Editora Nacional, 1981.

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. México: Librería de Ch. Bouret, 1888.

Fix-Zamudio, Héctor, y Eduardo Ferrer Mac Gregor. *Derecho de Amparo*. México: UNAM-Porrúa, 2011.

Gómez, Bernardo. *La caducidad*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1990.

Hipona, Agustín de. *Confesiones*. Traducido por Eugenio Gallegos. Barcelona, 1859.

Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1934.

Muñoz, Guillermo Andrés. "Los plazos". En *Jornadas Nacionales sobre Procedimiento Administrativo*. Buenos Aires: Universidad Austral, 1998.

Petit, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*. Traducido por José Fernández González. México: Editora Nacional, 1966.

Platón, «Timeo o de la naturaleza». En *Obras completas de Platón*, Tomo VI. Madrid: Medina y Navarro, 1872.

Semanario Judicial de la Federación (Novena Época), tomo X, julio de 1999.

Soria, Daniel Fernando, "La caducidad del acto administrativo". En *Acto administrativo y reglamento, Jornadas organizadas por la Universidad Austral*. Buenos Aires: Ediciones R.A.P., 2001.

Vintimilla Navarrete, Patricia, "El derecho de petición y su razón de ser". En *Libro Homenaje a la jurista Margarita Beatriz Luna Ramos*. Coord. Jorge Fernández Ruiz. Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.