

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

Dr. Jorge Fernández Ruiz*

(Recibido 13/08/13 • Aceptado 03/12/14)

* Abogado; y, académico e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.
E-mail:ferdez@servidor.unam.mx
Tel: (005255) 5622-7469

Resumen: La norma jurídica, regula coercitivamente la conducta externa humana; sin ella es impensable el Estado y la sociedad misma, aun cuando el Estado es, a su vez, indispensable para la vigencia de la norma jurídica, o sea, del derecho; dicho de otra manera: Estado y derecho se necesitan indispensable y mutuamente. Mas la norma jurídica no puede abarcar toda la conducta externa humana, pues debe respetar un ámbito mínimo de irrestricta libertad del ser humano considerado como ente con su propio fin. El inextinguible e irrenunciable ámbito mínimo de libertad humana representa sus derechos subjetivos conocidos como derechos fundamentales.

Palabras Clave: derechos fundamentales, derecho de petición, silencio administrativo

Abstract: Legal rules regulate external human behavior coercively. Without these rules, both State and society are unconceivable, although the State is, in turn, essential for the operation of legal rules, that is, of Law. Put in another way, State and Law essentially and mutually require each other. However, legal rules cannot encompass every external human behavior because it must respect a minimum scope of unrestricted freedom of human beings, which are considered as an entity within its own purpose. The inextinguishable and inalienable minimum scope of human freedom represents its subjective rights, known as fundamental rights.

Keywords: Fundamental rights, right to petition, administrative silence procedure.

Índice

- I. Los derechos fundamentales
 - A. El enfoque filosófico de los derechos fundamentales
 - B. Prolegómenos de las declaraciones de los derechos fundamentales
 - C. La Declaración de Derechos de Virginia
 - D. La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano
 - E. La Declaración Universal de los Derechos Humanos
 - 1. Derechos fundamentales congénitos
 - 2. Derechos fundamentales en sentido amplio
 - F. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- II. El silencio administrativo
 - A. Concepto de silencio administrativo
 - B. Consecuencias del silencio administrativo
 - 1. La negativa ficta
 - 2. La afirmativa ficta
 - 3. La indefinida
 - C. El derecho de petición
- III. Conclusiones
- Bibliografía.

I. Los Derechos Fundamentales

A. El enfoque filosófico de los derechos fundamentales

No está sujeto a discusión el hecho de que el ser humano no es una cosa sino un ser, un animal inteligente y libre, apto para enfrentar y resolver problemas, que a diferencia del resto del resto de los seres, es el único capaz de determinar sus propios fines y de distinguir entre el bien y el mal; en fin, tiene capacidad para ser sujeto de obligaciones y derechos, algunos de estos últimos se consideran derechos fundamentales y que el profesor colombiano Tulio Eli Chinchilla Herrera describe como:

(...)situaciones ventajosas que por tener una fundamentación axiológica sólida y que por constituir pilares sobre los cuales se edifica el orden sociopolítico canonizado como modelo constitucional se encuentran revestidas de una constelación de garantías que refuerzan significativamente su eficacia y, de esta guisa, representan la máxima capacidad de reclamación moral en la vida de un Estado.

La idea de los llamados derechos fundamentales nos conduce a meditar sobre el hombre y sus derechos, tema que ha tenido lugar eminente en el pensamiento filosófico desde la era presocrática, por ejemplo, en opinión de Protágoras de Abdera, el hombre es la medida de todas las cosas, “de lo que es, en cuanto es; de lo que no es, en cuanto no es.”

No existe otro ser viviente, aparte de la persona humana que pueda ser sujeto del derecho, circunstancia que le confiere superioridad sobre el resto de los seres de la creación. Consecuentemente, el ser humano es el protagonista principal de cualquier ordenamiento jurídico, lo que se traduce en que tenga un cúmulo de derechos identificables como subjetivos, unos, alcanzados y otros ínsitos a su propia naturaleza, aquéllos son susceptibles de enajenarse o renunciarse, los otros: por ser consubstanciales a su naturaleza no se pueden enajenar ni renunciar y se identifican como *derechos humanos*.¹

Dada su corporeidad, el ser humano queda sujeto a las leyes espaciales y temporales de la materia y, dada su corporeidad humana, asimismo queda sometido a las leyes de la forma y del desarrollo y evolución de la materia orgánica.

¹ CHINCHILLA HERRERA, Tulio Eli, ¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?, Bogotá, Temis, 1999, p. 153.

Mas la persona humana es también expresión de la libertad y se distingue de todos los demás seres del universo por el hecho de no estar vinculado totalmente a las leyes que gobiernan omnímodamente la naturaleza, y de no ser, por consiguiente, objeto de irrevocable determinación en su ser, sino que se ubica abierto ante el cosmos, con lo cual se enfrenta a la tarea ineludible de darse a sí mismo la conformación que corresponde a su ser y de forjarse por sí mismo sus posibilidades futuras, lo que representa la esencia de la libertad.

El carácter inalienable de su libertad es de tal magnitud, que paradójicamente escapa a la decisión humana usarla o abstenerse de ello, porque aun la misma renuncia de conformar su propio ser, significa ya una resolución sobre el sentido de la existencia y, por ende, una conformación del ser del hombre por él mismo.

Conlleva esa libertad la espiritualidad humana que al trascender, mediante el conocer, el querer y el obrar, da lugar a la personalidad, suma y compendio de los rasgos esenciales de la persona.

Está implícita en la personalidad la referencia del ser humano al ser humano, por la cual la persona humana ubica su esencia y realidad no como individuo particular, aislado o único, sino como integrante de la humanidad, en unión de sus semejantes, en un mundo común, no obstante lo cual, como persona, conforma su propio fin, jamás medio para otra cosa, lo cual significa que la persona, como fin de sí misma viene a ser su propio respeto, es decir, la dignidad de la persona.

Sin embargo, he de reiterar, la esencia del hombre no es algo inherente al individuo aislado, sino que se ubica en el conjunto de las relaciones sociales, porque el ser humano no sólo es una criatura, un ente biológico, sino que es el producto supremo de la creación , no obstante lo cual no nace con la conciencia, el lenguaje y las emociones humanas, ni siquiera con la capacidad para caminar erecto, a pesar de heredar de sus padres las premisas biológicas necesarias para tal efecto.

La diferencia del ser humano respecto de los demás seres del reino animal deriva de haberse sometido a un proceso de preparación y empleo de instrumentos para modificar el mundo exterior; así formó y desarrolló sus capacidades y propiedades humanas y configuró el mundo social peculiar en el que él puede existir.

Ese mundo social se da en un contexto de relaciones sociales y lejos de ser algo ajeno o externo al hombre, constituye su esencia, al hacer de él un ser social, al que configura y determina la peculiaridad de su actividad, de su concepción y percepción del cosmos.

Consecuentemente, aun las funciones estrictamente fisiológicas del organismo humano sufren una metamorfosis con la sociedad, por la influencia de la cultura material y espiritual de la humanidad, razón por la cual cada individuo se ve obligado desde su nacimiento al aprendizaje de la cultura humana, del modo humano de actuar en la vida para consolidarse como ser humano, como homo sapiens, entendido como conjunción del alma y del cuerpo, definido como animal racional, por ello, Jorge Federico Hegel afirma: *“El hombre, un cuando pueda ser considerado como finito por sí mismo, es también imagen de Dios y fuente de la infinitud en sí mismo, ya que es finalidad por sí mismo y tiene el valor infinito y el destino hacia la eternidad en sí mismo”*² porque, como lo considera Platón, es un animal “capaz de conciencia”, o como señala Aristóteles, el hombre es el único animal que posee razón, porque *“lo propio del hombre con respecto a los demás animales es que él solo tiene la percepción de lo bueno y de lo malo, de lo justo y de lo injusto y de otras cualidades semejantes”*³.

Numerosos autores han señalado la composición humana de alma y cuerpo; por ejemplo, para Plotino, *“El puesto del hombre está en el medio entre los dioses y las bestias y él se inclina unas veces hacia unos y otras hacia los otros; determinados hombres se parecen a los dioses, otros a las bestias y a mayoría se encuentra en un término medio”*⁴.

La semejanza con Dios queda señalada en el Génesis (I, 26) *“Díjose entonces Dios, hagamos al hombre a nuestra imagen y semejanza.”* El estudio del hombre es doblemente filosófico por ser el sujeto de la filosofía y, simultáneamente, el objeto de una de sus partes, por ello, el estudio más propio de la naturaleza humana es el hombre mismo, por cuya razón, el ser humano es, a la vez, sujeto y objeto de la filosofía.

² HEGEL, Jorge Guillermo Federico, Filosofía de la Historia Universal, trad. José Gaos, Madrid, Revista de Occidente, 1928, p. 427.

³ ARISTÓTELES, Política, trad. Antonio Gómez Robledo, 9ª ed. México, Porrúa, 1981, p. 161.

⁴ Tomado de ABBAGNANO, Nicola, Diccionario de Filosofía, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 624.

Milenios después se insiste, en el pensamiento filosófico, en la composición material e inmaterial del homo sapiens, en este sentido, Louis Gabriel Ambrosie De Bonald sostuvo en el siglo XVIII que el hombre es una inteligencia servida por órganos⁵, en tanto que Blas Pascal, un siglo antes, había considerado en el mismo orden de ideas que “*El hombre no es más que un junco, el más débil de la naturaleza, pero es un junco pensante.*”⁶

En cuanto hace al derecho, en su aspecto objetivo, es el ordenamiento coercitivo de la conducta externa humana; en tanto que, como afirma con toda razón Eduardo García Máynez, “*el derecho subjetivo es correlativo de un deber, general o especial, de una, de varias o de todas las personas*”⁷.

Consecuentemente, el ser humano, como persona, es el eje de todo ordenamiento jurídico y, como tal, es titular de un conjunto de derechos subjetivos; entre ellos figuran los llamados derechos humanos, proclamados en las declaraciones de derechos y textos constitucionales que se han formulado desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta nuestros días.

*Como hace notar León Duguit “si el Estado no puede hacer ciertas leyes, es porque el individuo tiene derechos subjetivos contra él, derechos inmutables en su esencia y que cuando las leyes los limitan, regulando el ejercicio de los derechos de cada uno para proteger los derechos de todos, permanecen fundamentalmente intangibles, conservando cada individuo sus derechos subjetivos contra el Estado mismo que los reconoce y proclama. Así, la libertad y la propiedad reconocidas y reglamentadas por la ley positiva, son y permanecen siendo derechos subjetivos del individuo, opuestos a todos, incluso al Estado mismo.”*⁸

⁵ Vid. DE BONALD, Louis Gabriel Ambroise, vizconde de, *Demonstration philosophique du principe constitutif de la société*, París, Le Clare, 1840, p213.

⁶ PASCAL, Blaise, *Pensamientos*, trad. Xavier Zubiri, Madrid, Alianza, 2004, p. 74.

⁷ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34ª ed., México, Porrúa, 1982, p. 197.

⁸ DUGUIT, León, *Manual de derecho constitucional*. trad. José G. Acuña, 2ª ed., Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 201.

He de reiterar que el derecho objetivo, es decir, la norma jurídica, regula coercitivamente la conducta externa humana; sin el derecho es impensable el Estado y la sociedad misma, aun cuando el Estado es, a su vez, indispensable para la vigencia del derecho; dicho de otra manera: Estado y derecho se necesitan indispensable y mutuamente. Sin la coacción del Estado, el derecho pierde su coercitividad; sin el derecho, el Estado es incapaz de estructurar y regular el funcionamiento de sus órganos de gobierno, las relaciones de ellos entre sí, de ellos con los gobernados y de estos últimos entre sí, lo cual significa la anarquía y el caos.

En razón de su coercitividad, la norma jurídica no puede abarcar toda la conducta externa humana, pues debe respetar un ámbito mínimo de irrestricta libertad del hombre considerado como persona, o sea, como ente con su propio fin cuyo cumplimiento pretende realizar por determinación propia, distinguiéndose así de las cosas y de todos los demás entes cuyo fin se ubica fuera de sí, por lo cual vienen a ser simples medios para fines ajenos, susceptibles de tasarse en un precio; en tal diferencia se localiza la dignidad humana.⁹

El inextinguible e irrenunciable ámbito mínimo de libertad se traduce en ciertas posibilidades concretas de actuación que el doctor Ignacio Burgoa Orihuela explicara en los siguientes términos:

*Dichas posibilidades o libertades específicas, como las llamaremos, que en su conjunto constituyen, repetimos, el medio general de la realización de la teleología humana, son, verbigracia, la libertad de trabajo, de comercio, de prensa, etc., contenidas a título de derechos públicos individuales en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos de los países civilizados y que, dentro de nuestra Constitución encontramos en los artículos 5, 7 y 28, bajo el nombre de garantías individuales.*¹⁰

Sin un ámbito mínimo donde se desarrollen las libertades esenciales identificadas como públicas o como derechos fundamentales, el telos o fin del ser humano se vuelve casi inasequible, por lo que el legislador debe reconocerlo y asegurarlo para propiciar el adecuado ejercicio de las actividades de los seres humanos.

⁹ Vid. RECASÉNS SICHES, Luis, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 1979, pp. 203 y 209.

¹⁰ BURGOA, Ignacio *Las garantías individuales*, 20ª ed. México, Porrúa, 1986, p. 21.

B. Prolegómeno de las declaraciones de los derechos fundamentales

El reconocimiento de libertades públicas y derechos humanos fundamentales se registra en la *Charta Libertatum*, mejor conocida como Carta Magna, que los barones ingleses obtuvieron el 15 de junio de 1215, del rey Juan sin Tierra, quien la firmó en la pradera de Runnymede, cuando se vio obligado a reconocer y sancionar dichos derechos y libertades a perpetuidad, para todos los hombres libres de Inglaterra. Un artículo de ese documento viene a ser remoto antecedente de las declaraciones de derechos de nuestro tiempo, al establecer: “Ningún hombre será detenido ni preso, ni desposeído de sus derechos y posesiones, ni declarado fuera de la ley, ni exiliado, ni perjudicada su posición de cualquiera otra forma, ni Nos procederemos con fuerza contra él, ni mandaremos a otros a hacerlo, a no ser por un juicio legal de sus iguales o por la ley del país.”¹¹

En la Península Ibérica, desde un siglo antes, el Justicia Mayor de Aragón, al tomar el juramento a los antiguos reyes, aseveraba con arrogancia lo siguiente:

*“Nos, que cada uno valemos tanto como vos, y que juntos valemos más que vos, os ofrecemos obediencia si mantenéis nuestros fueros y libertades.”*¹²

*Ya en las postrimerías del siglo XVIII se propaga el reconocimiento público de los derechos humanos en las declaraciones norteamericanas y francesas. En primer término aparece la Declaración de Derechos de Virginia, cuyos representantes, reunidos en Williamsburg, en “libre y completa convención”, aprobaron el 12 de junio de 1776, “los derechos que pertenecen a ellos y a su posteridad, como base y fundamento de gobierno”, según reza el célebre documento redactado básicamente por George Mason que, a juicio de Georg Jellinek, es el origen de la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, de 1789.*¹³

¹¹ Tomado de: DÍAZ MULLER, Luis, Manual de derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 77.

¹² Tomado de LUQUE, Rodolfo N., “Derechos individuales”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1968, t. VIII, p. 348.

¹³ Vid. JELLINEK, Georg, La declaración de los *derechos del hombre y del ciudadano*, trad. Adolfo Posada, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1908, p. 102 y 189.

C. La Declaración de Derechos de Virginia

Primera en su género, la carta de Virginia influyó con mayor o menor intensidad en los instrumentos similares formulados a partir de entonces en diversos países del orbe; por ello, la Declaración de Derechos de Virginia, como expresa Luis Sánchez Agesta: *“es un hito básico en la formación del concepto moderno del derecho constitucional. Pasados casi dos siglos tiene una frescura, una ingenuidad entusiasta e incluso una belleza en su enunciación escueta de los principios que los colonos norteamericanos creyeron que eran la base de un buen gobierno, que deben figurar como un texto histórico,”*¹⁴

Aprovecha la Declaración de Virginia las ideas de diversos pensadores europeos como Juan Jacobo Rousseau, Juan Locke, Ricardo Hooker, Hugo Grocio, Juan Altusio, Samuel von Pufendorf y Francisco de Suárez; en fin, del iusnaturalismo universal, del constitucionalismo inglés y del naciente liberalismo europeo; asimismo, se observa una marcada influencia del puritanismo que siempre existió en las colonias inglesas de América del Norte, desde el arribo a las costas de Massachussets del legendario navío Mayflower con los peregrinos ingleses en 1620. Entre las cláusulas de la Declaración de Virginia, destacan las que a continuación comento.¹⁵

*“I. Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y poseen ciertos derechos propios de los que, al entrar en sociedad, no pueden ser privados, ni despojada su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y de la libertad con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de perseguir y obtener la felicidad y seguridad.”*¹⁶

Hooker, Grocio y otros iusnaturalistas habían hecho pronunciamientos en ese sentido, desde muchos años antes. El mérito de George Mason y demás autores de la Declaración de Virginia, consistió en llevar a la praxis política los enunciados de la filosofía y de la teoría políticas, aun cuando la realidad esclavista de las colonias que se

¹⁴ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Los documentos constitucionales y supranacionales*, Madrid, Editora Nacional, 1972, p. 8.

¹⁵ Textos tomados de: CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, 6ª ed., Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968, t. I, pp. 585 y 586.

¹⁶ LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. Armando Lázaro Ros, México, Aguilar, 1983, p. 100.

independizaban, desvirtuase rotundamente los enunciados de libertad e igualdad connaturales al hombre, contenidos en la primera cláusula de este histórico documento de donde fueron tomados para incorporarlos a la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, del 4 de julio de 1776, al afirmar que todos los hombres han sido creados iguales; que están dotados de determinados derechos inalienables, entre los cuales figuran la vida, la libertad y el conato de felicidad. “II. *Todo poder corresponde al pueblo, del cual, por tanto, se deriva. Los magistrados son los comisarios y servidores del pueblo, responsables ante él en todo tiempo.*”

Esta idea de la soberanía popular fue manejada por diversos iusnaturalistas desde el siglo XVI; así, por ejemplo, a juicio de Altusio, la soberanía descansa invariable e inalienablemente en el pueblo.¹⁷

“III. Todo gobierno ha sido o debe haber sido instituido para el beneficio común, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad; de todos los sistemas y formas de gobierno, el mejor es el que es capaz de producir la mayor suma de felicidad y seguridad, y ofrece más eficaces garantías contra el peligro de la mala administración. Cuando se ve que un gobierno no llena o contraría estos fines, la mayoría de la comunidad tiene derecho indudable, inalienable a reformarlo, alterarlo o abolirlo, de la manera que juzgue más conducente al bien público.”

En la cláusula anterior se advierte un trasunto de las ideas de Locke, expresadas en los siguientes términos: “*Porque hallándose todo poder confiado en vista de un fin, por él limitado, siempre que el final objeto fuere manifiestamente descuidado o resistido, la confianza vendrá necesariamente a ser objeto de extinción legal, y el poder devuelto a las manos que lo dieran y que de nuevo podrán ponerlo en las que entendieron más aptas para su sosiego y seguridad*”.¹⁸

Como se puede advertir con toda claridad, esta idea de Locke, de regresar el poder a su titular original que es el pueblo, fue utilizada en la

¹⁷ Vid. SABINE, George H., *Historia de la teoría política*, trad. Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, pp.309 a 311.

¹⁸ Tomado de LUQUE, Rodolfo N., “Derechos individuales”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1968, t. VIII, p. 348.

cláusula III, antes transcrita, del documento de Virginia. “*IV. Ningún hombre o grupo de hombres tiene derecho a disfrutar emolumentos o privilegios exclusivos o independientes del resto de la comunidad, a no ser en consideración a servicios públicos, no siendo aquéllos transmisibles, ni hereditarios los cargos de magistrado, legislador o juez*”

La primera parte de esta cláusula IV recoge el principio de igualdad postulado por los filósofos europeos del siglo XVIII, como Montesquieu, quien *El espíritu de las leyes*, sostiene la igualdad de los hombres en el estado de naturaleza, misma que les arrebató la sociedad y recobran gracias a las leyes, principio de igualdad que también adopta nuestro artículo 13 constitucional al disponer: “*Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.*”

Además, la referida cláusula IV es, asimismo, un repudio al privilegio y al depósito hereditario del poder, al prohibir prebendas y canonjías y al cancelar el carácter hereditario de la titularidad de los cargos públicos; repudio expresado en consonancia con las ideas republicanas, democráticas e igualitarias que animaron las revoluciones de Estados Unidos y Francia a fines del siglo XVIII, las cuales explicó Thomas Paine, hace dos siglos, en los siguientes términos:

*“No fue contra Luis XVI, sino contra los despóticos principios del gobierno, contra lo que se sublevó la nación. Y estos principios no tenían su origen en él, sino, muchos siglos antes, en su institución original. (...) La natural moderación de Luis XVI no contribuyó en absoluto a alterar el despotismo hereditario de la monarquía. Todas las tiranías de los primeros reinados se ocultaban bajo ese despotismo hereditario, y siempre era de temer que resucitasen en manos de uno de sus sucesores.”*¹⁹

A partir de la Declaración de Virginia, el principio de igualdad ha sido una constante en las declaraciones de derechos y en las constituciones de los países que se precien de ser democráticos.

¹⁹ PAINE, Thomas, *Los derechos del hombre*, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., 1985, p. 35.

“V. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben estar separados y ser distintos y para que los miembros de ellos se abstengan de oprimir, sintiendo y compartiendo las cargas del pueblo, serán reducidos en periodos fijos a la condición de particulares y volverán al cuerpo de donde originariamente salieron, siendo cubiertas las vacantes en elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que todos los miembros que han cesado o algunos de ellos, serán reelegidos o no, según las leyes dispongan.”

Un análisis somero de esta cláusula V pone de manifiesto la influencia de Locke, Montesquieu y Rousseau en su redacción y alcance institucional. *“Ningún edicto u ordenanza –dice Locke–, sea de quien sea, esté redactado en la forma que lo esté y cualquiera que sea el poder que lo respalde, tienen la fuerza y el apremio de una ley, si no ha sido aprobada por el poder legislativo elegido y nombrado por el pueblo.”*²⁰

Nótese en el párrafo anterior la presencia de los dos principios básicos de la separación de poderes y de la elección popular que inspiran dicha cláusula. Acerca de tales principios, Montesquieu había sostenido con anterioridad: *“Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo ejerciera esos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar.”*²¹

El análisis de las referidas cláusulas de Declaración de Derechos de Virginia, nos permite afirmar que dicho documento represente un proemio obligado de todo estudio sobre los derechos humanos, dada su innegable influencia en los posteriores pronunciamientos acerca de este tema, formulados en diferentes latitudes del mundo.

D. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

El día 5 de octubre de 1789, Luis XVI firmó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, previamente aprobada por la Asamblea Nacional en ese mismo año; este documento, como certeramente afirma Luis Sánchez Agesta:

²⁰ LOCKE, John, op. cit., p. 100.

²¹ Montesquieu, Charles de Secondat, Barón de la Brede et de, *El espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, pp. 107 y 108.

“es el símbolo del nuevo régimen que iba a instaurarse como consecuencia de la revolución francesa. La libertad, la igualdad y la idea democrática de participación iban a aparecer en la magia de la ley, que era expresión de la voluntad general, norma de la libertad y regla de la igualdad: La división de poderes como instrumento de limitación del poder se identifica con la Constitución. Durante cerca de dos siglos han servido estos criterios de modelo del orden europeo continental.”²²

La declaración francesa de 1789 coincide parcialmente con la de Virginia de 1776 en la mención de los derechos individuales y resume las ideas del liberalismo individualista acerca del Estado, cuyo papel lo reduce a garantizar los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, quien pacta su reconocimiento motivado precisamente por el disfrute y protección de los mismos, según lo establece dicho documento --del que también utilizo la traducción contenida en el Diccionario de derecho usual, de Guillermo Cabanellas--, al afirmar: “Artículo 2º La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Queda claro que las ideas de Locke, Montesquieu, Rousseau y, en menor medida de Hooker, Voltaire y Diderot, entre otros, subyacen en el texto de la declaración de 1789, redactado a la luz del iusnaturalismo, del individualismo, del racionalismo y del constitucionalismo de la época. En el marco de la libertad, los derechos humanos no tienen barreras en sí mismos, según esta declaración, que enuncia:

“Art. 4º La libertad consiste en la facultad de hacer todo aquello que no perjudique a otro; por tanto, el ejercicio de los derechos naturales de cada uno no tiene más límites que los que afiancen a los demás miembros de la sociedad el goce de iguales derechos, solamente las leyes pueden determinar estos límites.”

Así pues, de acuerdo con este artículo 4º, la limitación de los derechos es externa y resulta de la asociación de los hombres; en este sentido, los límites son fijados por la voluntad general, o sea, la ley.

²² SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Los documentos constitucionales y supranacionales*, op. cit., p.9.

El artículo 5° de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano, abunda en cuestiones relativas a la libertad, en tanto que el artículo 10 se refiere específicamente a la libertad de expresión y a la libertad religiosa, mientras que la libertad de imprenta está contenida en su artículo 11.

El principio de isonomía o igualdad ante la ley quedó establecido en el artículo 6 de la referida declaración de 1789, al disponer que la ley debe ser la misma para todos; con esto se trataba de cancelar todo privilegio estamental, incluida la diferente penalidad que por la comisión de un mismo delito se aplicaba en el antiguo régimen, según el estamento al que perteneciese el delincuente. Asimismo, se rompía el monopolio de las dignidades y funciones públicas creado a favor de unos pocos, al ordenar la parte final del artículo 6: *“Todos los ciudadanos, como iguales ante la ley, son del mismo modo admisibles a los cargos, dignidades y empleos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de la virtud o el mérito.”*

El principio de seguridad jurídica quedó consagrado en la declaración francesa de 1789, en sus modalidades de legalidad, exacta aplicación de la ley e irretroactividad, por medio de varios de sus artículos, como se comenta a continuación.

Al disponer que *“ningún individuo puede ser acusado, preso o detenido sino en los casos y en la forma que determinen las leyes”*, el artículo 7 del documento en análisis, adopta el principio de la exacta aplicación de la ley.

El principio de legalidad, pieza fundamental e insustituible del derecho penal, condensado en el epítome *“Nullum crimen, nulla pena, sine lege”* queda incorporado, junto con el principio de irretroactividad, en el artículo 8° de esta declaración francesa, al disponer : *“Nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada.”*

E. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

Las declaraciones de derechos de Estados Unidos y Francia, formuladas en el último cuarto del siglo XVIII, influyen en mayor o menor medida en los textos constitucionales generados a partir del siglo XIX en otros países, con lo cual los derechos humanos empiezan a adquirir

protección constitucional en diversas latitudes, aun cuando en medida muy modesta, como en los casos de los documentos constitucionales de Bayona y Cádiz. No obstante este avance en la protección de los derechos humanos, no se produce en su defensa, durante el siglo decimonono, ningún documento importante en el plano internacional.

En cambio, en el siglo XX, con dos conflictos bélicos mundiales registrados en apenas tres décadas de su primera mitad, y con los aterradoros y masivos atentados perpetrados contra los más elementales derechos de millones de personas, la comunidad internacional integrada en la Organización de las Naciones Unidas –ONU–, cobró conciencia de la necesidad urgente, insoslayable e inaplazable de adoptar un ordenamiento internacional para el reconocimiento, protección y defensa de los derechos fundamentales del hombre.

Previamente, en el mismo siglo XX se habían celebrado algunas convenciones internacionales que constituyen importantes antecedentes históricos en la lucha por la protección mundial de los derechos humanos, como la Convención sobre la esclavitud (Ginebra, 28 de septiembre de 1926), la Convención sobre asilo ((La Habana 20 de febrero de 1928), el Convenio sobre el trabajo forzoso (Ginebra, 28 de junio de 1930), la Convención sobre asilo político (Montevideo, 20 de diciembre de 1933) y, muy especialmente, la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (Bogotá, 2 de mayo de 1948), así como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (San Francisco, 9 de julio de 1948), y la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (París, 9 de diciembre de 1948).

En su resolución 217 A (III) adopta del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada en el Palacio de Chaillot de París, proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo contenido está inserto en el iusnaturalismo, al considerar derechos humanos aquellos que le son propios al hombre por el solo hecho de serlo, razón por la cual no pueden adquirirse, ni alterarse, ni transferirse, ni renunciarse, ni perderse, pues son connaturales a todos los hombres. Luego, entonces, el derecho positivo no crea los derechos humanos, sino se limita a reconocerlos, garantizarlos y protegerlos, según reza la parte final del preámbulo:

1. Derechos Fundamentales Congénitos

Algunos de los derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 son, en mi opinión connaturales a los seres humanos, quienes, en consecuencia, los tienen en todo momento y lugar por la sola causa de su condición humana, trátese o no de ciudadanos, de nacionales o de extranjeros, de adultos o de niños, de capaces o de mentalmente incapaces. Dentro de estos derechos humanos incluidos en la Declaración Universal de 1948, se ubica al derecho a la vida, el derecho a la igualdad, el derecho a la libertad, el derecho a la seguridad, el derecho a la nacionalidad, el derecho al nombre, el derecho a la personalidad jurídica y el derecho de asilo.

2. Derechos Fundamentales en sentido amplio

Al lado de los derechos humanos connaturales figuran otros que yo considero lato sensu, cuyo disfrute requiere de la satisfacción previa de ciertos requisitos, que pueden referirse a edad, legal estancia en el país, calidad migratoria determinada o ciudadanía, como ocurre con el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo y al descanso, el derecho a la sindicación, el derecho a la libre circulación y elección de residencia, el derecho a la educación gratuita, el derecho al sufragio y el derecho a acceder a los cargos públicos.

F. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

En su artículo 41, *la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* reconoce el derecho humano a una buena administración, en cuya virtud toda persona tiene derecho a que los órganos de la administración pública tramiten sus asuntos de manera imparcial y equitativa dentro de plazos razonables, lo que incluye el derecho a ser oído antes de que se adopte cualquier medida en contra suya, el derecho a acceder al expediente administrativo que le afecte, con respeto a la confidencialidad y al secreto profesional y comercial, así como la obligación de la administración pública de motivar sus decisiones.

Asimismo, el derecho humano a una buena administración comprende el derecho de toda persona a la reparación del daño causado por la administración pública o sus agentes en ejercicio de sus funciones, así como el derecho de petición que debe ser atendido en plazo razonable.

II. El Silencio Administrativo

Ocurre con indeseable frecuencia que el órgano administrativo se abstiene durante largo tiempo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por algún particular y a estar obligado a contestarle; tal abstención, conocida como silencio administrativo, tiene diversas interpretaciones en la doctrina y en la ley.

A. Concepto de silencio administrativo

La doctrina interpreta al silencio administrativo como la prolongada abstención del órgano administrativo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por un particular, y a estar obligado a contestarle. En opinión de 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”.²³

B. Consecuencias del silencio administrativo

Tiene el silencio administrativo tres posibles consecuencias: la negativa, la positiva y la indefinida.

1. La negativa ficta

Conforme a la consecuencia negativa del silencio administrativo se supone que la instancia o petición formulada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta en sentido negativo, es decir, en forma adversa al interés del solicitante por negar lo solicitado; por lo que a dicha consecuencia se le conoce como negativa ficta.

Se requiere, para que opere la negativa ficta, 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. De conformidad con el artículo 23 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco:

²³ Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

La negativa ficta opera 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 se resuelve lo solicitado por el particular en sentido contrario a sus pretensiones.

Por su parte, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, prevé la negativa ficta en los términos siguientes:

Artículo 35. Las instancias o peticiones que formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en los términos que la ley fije o, a falta de término establecido, dentro del plazo de 3 meses. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta en el término que corresponda.

Este ordenamiento legal también contempla la negativa respecto del recurso de reconsideración, al disponer que una vez vencido el plazo para la rendición de las pruebas, dicte resolución del recurso en un plazo que no exceda de treinta días; no de hacerlo así, el silencio de la autoridad significará que la resolución es negativa. (Artículo 320)

2. La afirmativa ficta

La consecuencia afirmativa o positiva de resolver el silencio de la administración consiste en suponer que la instancia o petición presentada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta por éste en sentido afirmativo, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado por el gobernado; a dicha consecuencia se le denomina afirmativa ficta o tácita.

Es indispensable para que opere la afirmativa ficta que, como en la negativa ficta, el órgano administrativo tenga obligación de manifestar su voluntad o resolución acerca de lo solicitado, dentro de un plazo señalado por la ley, y que haya transcurrido ese plazo sin que la haya manifestado. A este respecto, la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, dispone:

Artículo 29. La afirmativa ficta se constituye respecto de la solicitud de emitir actos regulativos 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 específico.

Cuando se acredite y se declare que opera la afirmativa ficta, se entiende que se emite el acto administrativo, para los efectos solicitados por el promovente.

La Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco prevé expresamente la afirmativa ficta, tratándose de solicitudes de prórroga de concesión para la prestación del servicio público de transporte, acerca de lo cual, en el último párrafo de su artículo 101 establece: “La autoridad deberá comunicar al interesado lo resuelto a su solicitud, así como informar el contenido de su resolución al Registro Estatal y a la Secretaría de Finanzas. Si presentada en tiempo y forma la solicitud y esta no es contestada por la autoridad dentro de un plazo de noventa días, se entenderá favorable la misma al interesado.”

3. La indefinida

Distinta consecuencia del silencio administrativo es la de no suponer respuesta, sino simplemente advertir la obligación del órgano administrativo a contestar la instancia o petición del particular, habida cuenta que se trata de uno de los derechos humanos que la Constitución federal mexicana actualmente en vigor protege mediante una de las garantías individuales, concretamente la contenida en su artículo 8º.

El servidor público del estado de Jalisco que no respete el derecho de petición, por no dar debida y oportuna respuesta a alguna solicitud formulada por escrito, pacífica y respetuosamente por un particular, se hace acreedor a una sanción de las previstas en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, en razón de la infracción a una de las obligaciones impuestas a los servidores públicos, como es la contenida en la fracción XXIV, del artículo 61 de dicho ordenamiento legal, consistente en respetar el derecho de petición de los particulares en los términos del artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

C. El Derecho de petición

Como una consecuencia del derecho de petición, el artículo 8º de la Constitución mexicana impone a los titulares de los órganos administrativos, la obligación de dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados, al disponer:

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

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

Del precepto constitucional antes transcrito se deduce que toda persona puede ejercer el derecho de petición; empero, en materia política, el uso de tal derecho se reserva, en México, a los ciudadanos de la República.

Consignientemente, en los términos del citado artículo 8o. constitucional, todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, y además, toda autoridad está obligada a dictar un acuerdo escrito por cada petición que reciba, así como a hacerla del conocimiento del peticionario en breve término.

Se condiciona el ejercicio del derecho de petición a que se formule por escrito y se haga de manera pacífica y respetuosa. Por tanto, la petición formulada mediante un mitin o manifestación pública no cubre el requisito de presentarlo por escrito, por lo que en todo caso, al planteamiento oral expuesto en el mitin, deberá agregarse la petición escrita, presentada ante la autoridad competente. Además, la petición deberá presentarse en forma pacífica y respetuosa, requisitos que no cubren las peticiones presentadas con violencia, con amenazas, o de manera insultante.

Igualmente se desprende del artículo 8º de la Constitución mexicana, que la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y dirigirse precisamente al peticionario y hacerla de su conocimiento dentro de un breve término, el que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no deberá exceder de cuatro meses, aun cuando en los casos en que las leyes establezcan plazos menores deberán respetarse.

Adicionalmente, en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la respuesta de la autoridad ha de ser congruente con la petición del solicitante, ya para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver negativamente.

Consecuentemente, la falta de respuesta oportuna y pertinente a cualquier solicitud que satisfaga los requisitos del derecho de petición es una violación al mismo y a la correspondiente garantía constitucional consagrada en el artículo 8 de la Ley Fundamental mexicana, la cual puede combatirse mediante el juicio de amparo y, tratándose de omisiones de este tipo que sean de naturaleza administrativa –salvo las de carácter electoral o laboral– se pueden denunciar ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, o ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según se trate de autoridades del fuero común o del fuero federal.

III. Conclusiones

Un repaso de las ideas antes expresadas permite destacar las siguientes:

- > El derecho objetivo, como norma jurídica, regula coercitivamente la conducta externa humana.
- > El derecho subjetivo es la facultad de una persona que se corresponde con la obligación general o especial, de una, de varias o de todas las demás personas.
- > El hombre es titular de un conjunto de derechos subjetivos, entre los cuales figuran los llamados derechos fundamentales.
- > La norma jurídica no puede regular toda la conducta externa humana, porque convertiría al hombre en un autómatas; por tanto, debe respetar un ámbito mínimo de irrestricta libertad que permita el desarrollo del libre albedrío del hombre en un plano de igualdad, sin más límite que el respeto a la similar libertad de sus semejantes, garantizándole su vida, sus derechos y libertades.
- > En ese ámbito mínimo de libertad se ejercitan los derechos fundamentales del hombre, también conocidos como derechos humanos, que son connaturales a su persona y además, imprescriptibles, inalienables e irrenunciables, mismos que han sido reconocidos, tanto en declaraciones y tratados internacionales, como en los textos constitucionales de los países de la comunidad internacional.
- > En mi opinión, los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos pueden separarse en dos grupos, el primero se compone de aquellos derechos que el ser humano tiene por el solo hecho de serlo, razón por la que los denomino derechos humanos connaturales; el segundo grupo se integra con los derechos que, para acceder a su ejercicio, se requiere tener cierta calidad o condición, o cubrir determinados requisitos, lo que significa que la sola calidad humana no confiere estos derechos, por lo que los llamo derechos fundamentales lato sensu.

- > En el grupo de derechos humanos connaturales ubico, entre otros: derecho a la vida, derecho a la igualdad, derecho a la libertad, derecho a la seguridad, derecho a una nacionalidad y derecho al asilo.
- > Incluyo en el grupo de derechos fundamentales lato sensu: derecho a la propiedad, derecho a la seguridad social, derecho al trabajo y al descanso, derecho a la sindicación, derecho a la educación, derecho a la actividad pública y derecho a una buena administración, este último de reciente reconocimiento en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.
- > No puede ser buena la administración pública sorda y muda porque no escucha las peticiones y, por tanto, no responde a sus reclamos, circunstancia que ha dado lugar al desarrollo doctrinal del silencio administrativo.
- > En efecto, ante la reiterada falta de respuesta de la administración pública, a las peticiones de los administrados se ha optado por suponer una respuesta ficta al silencio administrativo, ya sea en sentido negativo, que da lugar a suponer una negativa ficta, o en sentido positivo que permite suponer que la administración pública accedió a lo solicitado..
- > Independientemente de la respuesta ficta de la administración pública, está su ilícita conducta omisa violatoria del derecho humano de petición, conducta evidentemente indebida, y que en casos de contumacia debe castigarse con la destitución del servidor público omiso.
- > Para concluir, he de reiterar que el respeto a los derechos fundamentales constituye la base de la democracia, de la justicia y de la buena administración.

Bibliografía

- ARISTÓTELES, *Política*, trad. Antonio Gómez Robledo, 9ª ed. México, Porrúa, 1981.
- BURGOA, Ignacio *Las garantías individuales*, 20ª ed. México, Porrúa, 1986.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, 6ª ed., Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968,.
- CHINCHILLA HERRERA, Tulio Eli, *¿Qué son y cuales son los derechos fundamentales?* Bogotá, Temis.1999.
- DE BONALD, Louis Gabriel Ambroise, vizconde de, *Demonstration philosophique du principe constitutif de la societe*, París, Le Clare, 1840.
- DÍAZ MULLER, Luis, *Manual de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- DUGUIT, León, *Manual de derecho constitucional*. trad. José G. Acuña, 2ª ed., Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34ª ed., México, Porrúa, 1982.
- HEGEL, Jorge Guillermo Federico, *Filosofía de la Historia Universal*, trad. José Gaos, Madrid, Revista de Occidente, 1928.
- JELLINEK, Georg, *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, trad. Adolfo Posada, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1908.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. Armando Lázaro Ros, México, Aguilar, 1983.
- LUQUE, Rodolfo N., “Derechos individuales”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1968.
- MASSIP ACEVEDO, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934.

- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de la Brede et de, *El espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1988.
- PAINE, Thomas, *Los derechos del hombre*, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., 1985.
- PASCAL, Blaise, *Pensamientos*, trad. Xavier Zubiri, Madrid, Alianza, 2004.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 1979.
- SABINE, George H., *Historia de la teoría política*, trad. Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Los documentos constitucionales y supranacionales*, Madrid, Editora Nacional, 1972.

