

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

La inconstitucionalidad de la negativa ficta

Autor: Oscar Hernández García

**Tesis presentada para obtener el título de:
Lic. En Derecho**

**Nombre del asesor:
José Esaúl Mendoza Pedro**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





UNIVERSIDAD VASCO DE QUIROGA

FACULTAD DE DERECHO

" LA INCOSTITUCIONALIDAD DE LA NEGATIVA FICTA"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

ELABORO:

OSCAR HERNÁNDEZ GARCÍA

ASESOR:

LIC. JOSÉ ESAÚL MENDOZA PEDRO

CLAVE: 16PSU0044K
ACUERDO: RVOE 990803



MORELIA, MICHOACÁN.

JULIO DE 2010

AGRADECIMIENTOS

A ti Gaby: por el amor incondicional que me haz profesado el cual es plenamente correspondido, es grandioso estar a tu lado; y por darme una hija maravillosa.

A Vanessa: quien me hizo conocer la responsabilidad y el amor de padre y el cariño de una hija.

A mis padres: por su preocupación e interés en proporcionarme las herramientas necesarias para enfrentar los diferentes retos que presenta la vida, las cuales se traducen en una adecuada educación y preparación; mi admiración y respeto a ambos.

A mis hermanos Mónica y Edgar: por su comprensión y apoyo incondicional en cada aspecto de mi vida, quienes de igual forma cuentan conmigo para salir adelante con sus proyectos que decidan emprender.

A mis compañeros y amigos: cuyos nombres no transcribo para no olvidar alguno, a todos ellos por obsequiarme momentos amenos y por permitirme compartir aquéllos que no han sido tanto, ha sido grandioso vivirlos a su lado.

ÍNDICE

	PÁGINAS
1.- INTRODUCCIÓN.....	5 – 7
2.- OBJETIVOS.....	8
2.1. Objetivo general	
2.2. Objetivos particulares	
2.3. Objetivo específico	
3.- METODOLOGÍA.....	9
3.1. Planteamiento del problema.....	9-11
3.2. Justificación.....	12-14
4. MARCO TEÓRICO	
Capítulo I	
4. El Derecho de petición.....	15
4.1. Antecedentes históricos.....	16-18
4.2. Grecia.....	18-19
4.3. Roma.....	19-20
4.4. Inglaterra.....	20-22

4.5. Francia.....	23-25
4.6. España.....	25
4.7. México	
4.7.1 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.....	26-27
4.7.2. Acta Constitutiva y Constitución de 1824.....	27-28
4.7.3. Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.....	28-29
4.7.4. Plan de Ayutla.....	29-30
4.7.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	30-31
4.7.6. Estatuto Provisional.....	31
4.7.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	32-33
4.8. Derecho Comparado.....	34
4.8.1. Argentina.....	34-35
4.8.2. Bolivia.....	35
4.8.3. Brasil.....	35-36
4.8.4. Chile.....	36
4.8.5. Colombia.....	37
4.8.6. Costa Rica.....	37
4.8.7. Cuba.....	37
4.8.8. Ecuador.....	38
4.8.9. El Salvador.....	38
4.8.10. Guatemala.....	38-39
4.8.11. Honduras.....	39

4.8.12.	Nicaragua.....	40
4.8.13.	Panamá.....	40
4.8.14.	Paraguay.....	41
4.8.15.	Perú.....	41-42
4.8.16.	Uruguay.....	42
4.8.17.	Venezuela.....	42-43

CAPITULO II

5.	Estudio sistemático del Derecho de Petición.....	44
5.1.	El derecho de petición, un derecho subjetivo.....	44
5.1.2.	Clasificación del derecho subjetivo.....	45
5.2.	Derecho de acción.....	46
5.2.1.	Diferencias entre el derecho de acción y el de petición.....	47-50
5.3.	El derecho de petición como un derecho administrativo.....	50-52
5.4.	Requisitos para ejercer el derecho de petición.....	52-53
5.4.1.	Por escrito.....	53-54
5.4.2.	En español.....	54-55
5.4.3.	En forma clara.....	55-56
5.4.4.	En duplicado para acuse de recibo.....	56-57
5.4.5.	Con cita de los hechos.....	57-58
5.4.6.	Acompañamiento de pruebas.....	58-60
5.4.7.	Dirigida a un órgano o servidor público (autoridad).....	61-65
5.4.8.	Señalar domicilio para notificaciones.....	65

5.4.9. Firmada por el peticionario.....	66-68
5.5. De la respuesta.....	69
5.5.1. El sentido del auto o acuerdo y su forma.....	69-72
5.5.2. En breve término.....	72-74

Capítulo III

Silencio administrativo

6.1. Concepto.....	75-76
6.2. La negativa ficta.....	76-78
6.2.1. Antecedentes en el Derecho Francés.....	78-80
6.2.2. Antecedentes en México	
6.2.2.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	80
6.2.2.2. Código Fiscal de la Federación de 1938.....	81
6.2.2.3. Código Fiscal de la Federación de 1966.....	82-84
6.2.2.4. Código Fiscal de la Federación.....	84-85
6.2.2.5. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	85-86
6.2.3. Configuración de la negativa ficta.....	86-89
6.2.4. Ámbito de aplicación de la negativa ficta.....	90-96
6.2.5. Autoridades administrativas.....	97
6.2.6. Efectos de la configuración de la negativa ficta.....	97
6.2.7. Mecánica Procesal	
6.2.7.1. Plazo de impugnación.....	98
6.2.7.2. Demanda, Contestación, Ampliación y Contestación a la Ampliación.....	99-101
6.2.7.3. Partes en el juicio.....	101-105

6.2.7.4. Pruebas en el juicio.....	106
6.2.7.5. Efectos que produce la falta de contestación de la demanda.....	106-109
6.2.7.6. Efectos que produce la falta de ampliación de la Demanda.....	109-111
6.2.7.7. Efectos de la Sentencia.....	111-113
6.3. La negativa ficta en algunos de los Estados del País.....	114-115
6.3.1. La negativa ficta en el Estado de Michoacán.....	116-118
6.4. Afirmativa Ficta, Confirmación Ficta o Positiva Ficta.....	119-123

Capítulo IV

7. Consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la negativa ficta.....	124
7.1 Supremacía Constitucional.....	124
7.2. Fundamentalidad.....	125
7.3. Fundamentalidad y Supremacía Constitucional.....	126-132
7.4. El derecho de petición como garantía individual.....	133-134
7.5. Cuestiones constitucionales.....	135
7.6. Principios constitucionales.....	136
7.7. El inconstitucional origen	

de la negativa ficta.....	137-138
7.8. La negativa ficta y los principios	
Administrativos.....	139-140
7.9. Evolución del criterio del Poder Judicial de la Federación respecto del derecho de petición y la negativa ficta.....	141-145
7.10. Consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la negativa ficta.....	146-147
7.11. Inconstitucionalidad de la negativa ficta en atención a los requisitos que se deben que cubrir para obtener la respuesta a que alude el artículo 8° de la Constitución.....	148-152
7.12. Inconstitucionalidad de la negativa ficta en atención a que con la misma no se cumple con la obligación de dar respuesta en breve término como lo ordena el artículo 8° de la Constitución.....	153-154
7.13. Análisis de la jurisprudencia que contempla al derecho de petición y a la negativa ficta, como figuras excluyentes.....	155-157
8. CONCLUSIONES.....	158-159
9. PROPUESTA.....	160

1.- INTRODUCCIÓN

El derecho es una rama del conocimiento en el cual pocas cosas o temas son realmente absolutos, es por ello que casi siempre sobre un mismo punto existen posturas opuestas, y no es que una de ellas sea la correcta o no, sino que creo que en ocasiones el derecho es tan subjetivo que la forma de verlo puede ser tan amplia como el número de personas que lo interpretan.

En este trabajo precisamente se atiende el problema que han suscitado dos figuras que interactúan en el marco jurídico de nuestro país, específicamente en el derecho administrativo, una de ellas es el derecho de petición, previsto por el artículo 8º de la Constitución General de la República, una garantía individual que brilla por la sencillez en que se encuentra concebido, ausente de excesos de formalidades que facilita su ejercicio y obtener pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual se realizó la gestión; del otro lado tenemos a la negativa ficta, una institución que no es otra cosa que una ficción de la ley contemplada en el artículo 37, del Código Fiscal de la Federación y 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como en diversas disposiciones locales, en virtud de la cual ante una petición realizada a una autoridad o funcionario, se puede entender negada la solicitud si en el transcurso de tres meses no se tiene la respuesta expresa debidamente notificada.

Ante ello encontramos dos posiciones:

- 1) Una de ellas es la que considera que la existencia de la negativa ficta agravia los principios constitucionales de supremacía y fundamentalidad constitucional contemplados en el artículo 133 de la propia Constitución, ya que contraviene lo dispuesto por el señalado derecho de petición, el cual considero es un conducto que tiene el gobernado para comunicarse con la autoridad, mismo que se rompe con la señalada resolución ficticia, ya que no es la respuesta expresa que requiere el particular y que señala el propio numeral 8º de la Carta Magna.

- 2) La otra postura es la que contempla a la negativa ficta como un medio de defensa eficaz en contra de las abstenciones de las autoridades, ya que permite ante el silencio del funcionario omiso, se realice la defensa jurisdiccional de los intereses del administrado por medio de un procedimiento, para el cual el peticionario tendrá que promover juicio contencioso en contra de dicha resolución ficticia y cumplir con una serie de requerimientos o requisitos.

En este trabajo se analizan ambas figuras, se inicia con el estudio del derecho de petición desde su propio génesis, así como la evolución que ha sufrido a lo largo de la historia y su adopción en nuestro sistema jurídico; asimismo, se aborda la forma en la que hay que ejercerlo, contemplando los requisitos que se han ido incrementado a fin de que el gobernado cuente con mayor seguridad jurídica al momento que realiza su petición.

Posteriormente se analiza lo que es el silencio administrativo en sus dos aspectos, negativo, que es el que más nos interesa, y el positivo, una pasividad que no es tan lesiva; al analizar al primero se entra de lleno a la forma de su configuración, la manera de combatirla, que lo es por medio del juicio de nulidad, procedimiento dentro del cual el gobernado tendrá que cubrir múltiples requisitos además de los contemplados para ejercer el derecho de petición.

Después de ello se abarcan los temas de supremacía y fundamentalidad constitucional, que son esenciales para resolver el dilema que nos ocupa, para posteriormente contemplar al derecho de petición como una garantía individual y los principios constitucionales de que se encuentra investido; así también, se hacen dos análisis en los cuales se concluye que la estructuración de la negativa ficta es inconstitucional, primeramente en atención a los requisitos que tiene que cubrir el gobernado para obtener la respuesta pedida al tramitar juicio de nulidad en su contra y el otro atendiendo el tiempo que tiene que transcurrir para que se pueda tramitar dicho procedimiento administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También se toman en consideración los principios constitucionales que rigen a la administración pública, contemplados en el artículo 109, fracción III, de la Constitución General de la República.

De igual forma se analiza la evolución que ha tenido el ánimo del Poder Judicial de la Federación en defender al derecho de petición que tenemos los gobernados ante las autoridades, primeramente se observa un entusiasmo de su parte para que este derecho no sea violado por parte de las autoridades, dicha intención de derrumba con el paso del tiempo al emitir criterios desafortunados para nosotros los gobernados.

También se hace una breve crítica a una jurisprudencia por reiteración generada en Tribunales Colegiados de Circuito, en la cual se consideró al derecho de petición y a la negativa ficta como instituciones excluyentes entre sí, por lo que contempla a esta última como no inconstitucional.

Ante lo expuesto mi único objetivo es transmitir a los lectores de este trabajo el interés que causó en mí el tema y aunque tal vez al terminar de leerlo no coincidan con mis conclusiones, espero por lo menos dejar alguna inquietud después de haberlo leído.

2.- OBJETIVOS

2.1. Objetivo general

Analizar profundamente tanto al derecho de petición contemplado en el artículo 8° Constitucional y a la negativa ficta prevista en diversas disposiciones administrativas.

2.2. Objetivos particulares

- a) Poner en evidencia la afectación que infringen las autoridades administrativas a los gobernados al permitir que se estructure la negativa ficta.
- b) Determinar si las consecuencias jurídicas de la negativa ficta es acorde a la intención del constituyente que implantó la garantía individual denominada derecho de petición.
- c) Discernir si efectivamente la negativa ficta pone fin a un estado de incertidumbre jurídica, o bien, si la incrementa colocándose así en oposición al derecho de petición.

2.3. Objetivo específico

Proponer la derogación de los artículos que contemplan la negativa ficta, a fin de eliminar esta figura del marco jurídico mexicano y que de esta manera el gobernado obtenga su pretensión en base a la garantía que contempla el artículo 8º de la Carta Magna, con respeto a la intención originaria del constituyente, sin que medie figura alguna que distorsione la sencillez con que fue concebida la aludida garantía constitucional.

3.- METODOLOGÍA

3.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Constitución General de la República, contempla dentro de su parte dogmática al derecho de petición, precisamente en el artículo 8º, el cual es una facultad subjetiva pública de libertad, ya que con ella se concede al gobernado la posibilidad de realizar solicitudes a las autoridades por escrito y obliga a éstas a dar respuesta a las mismas en breve término.

De la interpretación gramatical de este artículo se creería que cualquier petición realizada a las autoridades en los términos ahí precisados, se obtendría una respuesta de forma expresa, la cual se debe hacer saber al peticionario en breve lapso; sin embargo, en el Código Fiscal de la Federación, específicamente en el artículo 37 y el diverso 17 de la Ley Federal del Procedimientos Administrativo, así como en diversas disposiciones estatales, se contempla la existencia de la denominada *negativa ficta*, la cual no es otra cosa que el silencio administrativo, la inactividad o pasividad del Estado, frente a una solicitud de un particular, la cual se debe entender negada una vez transcurrido el término de tres meses, sin que exista respuesta expresa.

Al configurarse la *negativa ficta* a fin de obtener respuesta a lo pedido, el gobernado además de satisfacer los requisitos que contempla el artículo 8º constitucional para su ejercicio, debe cumplir con otros más, como son el obtener la constancia de que han transcurrido los tres meses a que hace referencia el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y además promover juicio de nulidad mediante la correspondiente demanda de juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es necesario precisar que el derecho de petición no exige mayores requisitos para su ejercicio que el hacerlo por escrito, en forma pacífica y respetuosa, ya que justamente esa es su naturaleza, su esencia, toda vez que carece de excesos de formalidades para su ejercicio,

por lo que únicamente se tienen que cubrir los señalados anteriormente y otros más que se han implementado para mayor seguridad jurídica del propio gobernado; en tanto que al configurarse la negativa ficta, las condiciones con las que tiene que cumplir el peticionario para obtener respuesta, se incrementan considerablemente, ya que primeramente tiene que esperar el lapso de los tres meses a que se refieren los artículos 37, del Código Fiscal de la Federación y 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tiempo tras el cual y sin que haya respuesta expresa notificada debidamente, el gobernado tiene la opción de interponer la demanda de nulidad antes mencionada, en la cual solo se plantea la omisión o silencio por parte de la autoridad, no sin antes solicitar la constancia a que se refiere el numeral mencionado en segundo término, en donde se hace constar que ha transcurrido el plazo de los tres meses y no existe respuesta o resolución a la solicitud planteada.

Una vez que se cuenta con el instrumento antes mencionado, el cual deberá ser expedido por el propio funcionario omiso según lo establecido en el numeral mencionado en segundo término en el párrafo que antecede, se puede promover la demanda de nulidad a que se hizo alusión anteriormente, en la cual se tienen que atender además los requisitos que prevén los artículos 14 y 15, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Todo lo anterior, al parecer contraviene lo dispuesto por el precitado derecho de petición, ya que con la resolución ficticia no se satisfacen los extremos que establece el artículo 8º de nuestra Carta Fundamental, respecto del deber que tienen las autoridades de dar respuesta por escrito y en breve término a las solicitudes que les son realizadas; por lo cual se puede pensar que la negativa ficta al ir en contra del derecho de petición implícitamente se encuentra en oposición a la Constitución General de la República, soslayando los principios de supremacía y fundamentalidad constitucional contemplados en el artículo 133, de la propia Carta Magna.

Sin embargo existe la postura de que la *negativa ficta* constituye un medio de defensa eficaz ante las abstenciones de las autoridades respecto de las peticiones que les son formuladas por parte de los particulares, inclusive el Poder Judicial de la Federación fijó su postura por medio de una jurisprudencia por reiteración, en el sentido de que el derecho de petición y la negativa *ficta* son instituciones diferentes, excluyentes entre sí, considerando por lo tanto que la última no es inconstitucional.

Al establecerse ambas posiciones se considera interesante realizar un trabajo en el cual se analicen con profundidad ambas figuras a fin de determinar si efectivamente la negativa ficta contraviene al derecho de petición y por lo tanto a la constitución o si por el contrario se trata de un medio de defensa con el cual los gobernados contamos a fin de combatir las abstenciones de las autoridades ante las solicitudes que les son realizadas por los gobernados.

3.2. JUSTIFICACIÓN

La realización de este proyecto obedece al interés que me causó el saber que la negativa ficta se encuentra considerada en una tesis de jurisprudencia por reiteración emitida por Tribunales Colegiados de Circuito, como una figura no inconstitucional, aun y cuando a simple vista pudiera parecer que se encuentra en oposición al derecho de petición, y por obvia consecuencia, en contra de los principios constitucionales de supremacía y fundamentalidad, de que se encuentra investida, los cuales a su vez son derechos de los gobernados.

El tema captó mi atención y me pareció interesante examinar ambas figuras, así como los principios constitucionales que se mencionan, la jurisprudencia que se alude y en si todos los aspectos que rodean a ambas instituciones, a fin de poder discernir o esclarecer si efectivamente, es o no constitucional, ya que por otro lado, diversos autores expresan que se trata de un figura que no se apega a la Carta Fundamental y por lo tanto se ubica en contraposición a ella; sin embargo, dichos autores no exponen los motivos por los cuales la consideran inconstitucional, es en este punto donde este trabajo podría traer aportaciones al tema que abordaremos, ya que, como lo mencioné ningún autor expone motivos o fundamentos del porque consideran inconstitucional a la negativa ficta, limitándose a expresar su opinión, por lo que a mí respecta estableceré los motivos por los cuales la contemplo como inconstitucional.

Al analizarse tanto al derecho de petición como a la negativa ficta, se pondría en evidencia que la configuración de ésta última, lejos de poner fin al estado de incertidumbre jurídica de los gobernados, se incrementa, ya que al tener que combatir esta resolución ficticia,

el particular se ve obligado a promover juicio de nulidad en el que tendrá que cubrir los requisitos exigidos en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, para obtener una respuesta expresa por parte de la autoridad administrativa que se encuentre debidamente fundada y motivada, en apego al artículo 16 de la Constitución, la cual según el artículo 8º de la Carta Magna, es un procedimiento que no tiene razón de ser.

De encontrar elementos suficientes que confirmen lo anterior, se propondría la derogación de los numerales que contemplan a la negativa ficta, lo que contraería la desaparición de dicha figura, lo que eliminaría la necesidad del particular de promover la demanda de juicio de nulidad en contra de dicha resolución tácita y el camino para obtener respuesta a una solicitud planteada a las autoridades administrativas en términos del octavo constitucional se encontraría franco, sin recovecos ni laberintos legales.

Al desaparecer la negativa ficta de nuestro marco jurídico se desgastaría en menor cantidad la maquinaria gubernamental específicamente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al no atender este tipo de asuntos, pudiendo destinar el tiempo empleado a ellos en la resolución de otros de diversa naturaleza.

Además de que como ya se indicó con la eliminación de dicha institución, no se orillaría al gobernado a emprender alguna acción ante diversa autoridad en contra de la omisión del funcionario que conoció de la petición, a fin de que se le obligue a dictar una respuesta expresa, ya que esta sería de manera directa.

Asimismo, con la realización de este trabajo se acrecentarían mis conocimientos en dos ramas del derecho, por un lado en el derecho constitucional al estudiar la facultad contemplada en el numeral 8º de la carta fundamental y por otro en el ramo administrativo, al cual pertenece la negativa ficta y con el cual tengo nulo o escaso contacto.

Por otro lado considero de que me haría crecer como persona y ser humano, ya que el derecho es una rama del conocimiento del hombre y el hombre como tal tiene programado en su genoma la búsqueda incesante de conocimiento, es nuestra naturaleza, nos es inherente, toda vez que somos entes curiosos, seres con la necesidad de saber, conocer, descubrir.

Aparejado con el desarrollo de mi persona, la elaboración de esta investigación trae consigo mi desarrollo profesional, ya que al concluirla estaría en posición de presentar mi examen de titulación como licenciado en derecho, lo cual me daría oportunidades de crecer en este aspecto de mi vida.

CAPITULO I

4. El Derecho de petición

Para iniciar este trabajo, es preciso conceptualizar lo que es el derecho de petición, por lo cual, se tiene que establecer lo que es derecho, etimológicamente la palabra derecho deriva del latín "*directum*", que significa "lo que está conforme a la regla, a la ley, a la norma".¹

Para el estudio del derecho existen diversas clasificaciones, una de ellas lo considera objetivo y subjetivo; el derecho subjetivo es la potestad de poder exigir una conducta activa o pasiva a diversa persona para el cumplimiento de determinada obligación; en cambio el derecho objetivo es aquél que se encuentra conformado por las normas jurídicas, cuya especie más importante son las leyes, en palabras de Manuel Bejarano Sánchez, mismas que según el citado autor "son reglas de conducta que deben ser respetadas por los seres humanos y que se imponen a todos por disposición ajena, así como por el uso de la fuerza de ser ésta necesaria".²

Entonces queda claro que el derecho subjetivo emana del derecho objetivo que lo conforman las leyes y otras disposiciones.

Por otro lado, el vocablo petición proviene del latín *petitio*, *-ōnis*, acción de pedir, solicitar³, por lo que el derecho de petición como se explicará con mayor detalle más

¹ <http://es.wikipedia.org>

² BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, "Obligaciones Civiles", Ed. Oxford University Press, 1998, p. 4.

³ www.rae.es

adelante, concebido en el artículo 8° de la Constitución General de la República, concede la facultad que tiene el gobernado de realizar solicitudes a las autoridades y establece la obligación que tienen éstas para dar respuesta a las mismas en breve término.

8.1. Antecedentes históricos

Dice Burgoa, que “la existencia de este derecho como garantía es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad. En efecto sociológica e históricamente el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada “vindicta” privada, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano. Cuando se estima que la tolerancia al hecho de que cualquiera persona, al sentirse vulnerada en sus derechos, pudiera ella misma, sin la intervención de autoridad alguna, reclamar esa vulneración exigiendo por su cuenta el respeto a su esfera jurídica y el cumplimiento a los compromisos u obligaciones contraídos a su favor, significaba un principio de caos y desorden en la vida social, el poder público se envistió con la facultad de ser el garante del orden jurídico, manifestada en actos de autoridad, los que con el auxilio de la fuerza material, en casos necesarios, harían efectivos el imperio del Derecho”.⁴

Continúa diciendo el constitucionalista que “el régimen de la venganza privada fue dejando paso al régimen de autoridad en la solución de conflictos y contiendas surgidos por los miembros de la sociedad humana. Por consiguiente, el individuo que veía menoscabados sus derechos por cualquier causa, ya no ejercía directamente represalias contra aquellos a quienes consideraba como autores de tal menoscabo o afrenta, sino que ocurría a las autoridades, miembros del gobierno de la sociedad a que pertenecía, para que por conducto de ella se resolviera el conflicto suscitado”.⁵

Fue así como el individuo tuvo potestad para ocurrir a la autoridad para que ésta, en ejercicio del poder soberano social, obligara al incumplidor o delincuente a realizar,

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 376.

⁵ *Idem*.

el beneficio del ocurso, las prestaciones omitidas o violadas o a reparar el daño producido y purgar una pena, respectivamente. Esa mera manera de potestad de solicitar la actuación autoritaria a poco se convirtió en una terminante prohibición para el ofendido en general, en el sentido de que no debía hacerse justicia por su propia mano; y más tarde en una obligación pública individual.⁶

El derecho de pedir, contrario y opuesto al de la venganza privada, eliminado éste de todos los regímenes civilizados, es por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos válidamente.⁷

La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona moral o física que tenga ese carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8 de la ley fundamental.⁸

Esta garantía tiene su origen con la aparición del poder en los grupos humanos más primitivos. Esta concepción de poder como facultad para otorgar o quitar beneficios es la que permitirá idealizar el derecho de petición como una expresión de quienes no lo tienen frente a los que lo ejercen.⁹ Que sin duda alguna, quienes lo detentaban eran los más fuertes, los más aptos o aquellos que tuvieran alguna habilidad que los demás individuos no poseían y que consideraban especial.

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 376.

⁷ *Idem.*

⁸ *Ibidem*, p. 377.

⁹ CIENFUEGOS SALGADO, David, "El Derecho de Petición en México", Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004, pp. 3 y 4.

Posteriormente, apunta Cienfuegos Salgado, la aparición de las religiones hace que el hombre vuelva su vista a sus dioses, o cualquier creación omnipotente y salvadora, para requerir su intervención en la satisfacción de sus anhelos y carencias.¹⁰

Pero a pesar de ello, el hombre encuentra mayor sentido de pertenencia social en las solicitudes hechas a quienes detentan el poder material. Así encontramos que en las monarquías asiáticas de tipo tiránico, las peticiones aparecen ubicadas como categoría de medidas benévolas y de carácter discrecional reservadas a los grandes señores, pero que también tienen cabida en los odores divinos. Los ruegos y súplicas a las deidades se refuerzan con las solicitudes a los señores que mandan y gobiernan, e igual a la inversa.¹¹

Por lo tanto resume el tratadista, que en un estadio de la historia humana, el hombre realiza sus peticiones a quienes considera superiores a él y que por lo tanto están en condiciones de satisfacer sus necesidades o solucionar los problemas que le aquejan.

8.2. Grecia

En Grecia, dice Burgoa el individuo no gozaba de sus derechos fundamentales como persona reconocidos por las “polis” griegas ya sea Atenas o Esparta (ciudad Estado) y oponibles a las autoridades, lo que se traduce en una falta de derechos públicos individuales. Su situación jurídica estaba integrada casi únicamente por sus derechos políticos y civiles, traducidos respectivamente, en su facultad de ocupar cargos públicos y en la protección de sus derechos frente a sus semejantes, pero no disfrutaba de ningún derecho frente al poder del Estado.¹²

Asimismo, continúa el constitucionalista citando a Fustel de Coulanges, en su obra “*La Ciudad Antigua*”, que en la antigüedad en las ciudades griegas, éstas

¹⁰ *Idem*, p. 4.

¹¹ CIENFUEGOS SALGADO, David, *op. cit.*, nota 9, p. 4.

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 62.

sometían al ser humano como gobernado, en un estado de sumisión al poder público, en el cual imperaba una especie de totalitarismo estatal, el cual se fundaba sobre una religión, la cual evolucionó hasta constituir una iglesia, lo cual explica su fuerza, omnipotencia y el imperio absoluto que ejerció sobre sus miembros, y asevera que en una sociedad asentada sobre tales principios no podía existir la libertad individual.¹³

Burgoa Orihuela asegura que en Atenas no existía ninguna institución que hubiere establecido derechos a favor del gobernado frente al gobierno, lo cual no era más que un reflejo de la concepción política dominante de la época, en el sentido de que únicamente por medio de la organización estatal el individuo evolucionaría hasta lograr su perfección, por ello las facultades del Estado no tenían límites, llegando inclusive al extremo de poder injerir en los detalles más íntimos de la vida privada.¹⁴

Por todo lo anterior, se puede considerar que en la antigüedad griega no existía ni un asomo de alguna facultad concedida a los ciudadanos, a la cual hoy le pudiéramos denominar garantía individual.

8.3. Roma

En Roma, no obstante el gran avance y perfección que tuvo su cuerpo normativo en el derecho civil, al grado tal que en las relaciones privadas del ciudadano romano sus derechos estaban totalmente garantizados, y que aun en día constituye la base de gran parte de las legislaciones, principalmente en aquellas de origen latina, la situación de los derechos de los particulares frente al Estado, no era muy diferente a la vivida en las *polis* Griegas, ya que la libertad del hombre como tal, entendida como un derecho público individual perteneciente al ser humano, en contra del Estado en sus diversas manifestaciones y derivaciones no existía, sólo se disfrutaba de esa libertad en sus

¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 62.

¹⁴ *Idem*, p. 65.

relaciones de derecho privado y como facultad de carácter político, sin encontrarse establecida en ninguna ley.¹⁵

La única garantía del pueblo frente a las arbitrariedades del Estado, residía en la acusación que realizaba el gobernado cuando el término de un cargo de un funcionario expiraba, lo cual únicamente era el acto inicial de una especie de juicio de responsabilidad iniciado en contra de la persona física que encarnaba a la autoridad, pero de ninguna manera constituía un derecho público individual.¹⁶

8.4. Inglaterra

Por otro lado, apunta Bartomeu Colom Pastor, “la facultad de los súbditos de dirigirse al monarca solicitando gracias, ya se ejercía en la Europa de los siglos VI y VII, tiene su fundamento, en dos circunstancias, por un lado el rey constituía la instancia judicial suprema del reino; y, del otro, y como influencia de la doctrina cristiana, el monarca que debía ser virtuoso, tenía el poder de tratar con piedad, condescendencia y misericordia a sus súbditos”.¹⁷

Sin embargo, el derecho de petición se consagra de forma directa en Inglaterra en la Carta Magna impuesta al rey Juan Sin Tierra, por sus barones en 1215, en la cláusula 29, en la que aparece la frase:

“A nadie venderemos, a nadie negaremos ó entorpeceremos el derecho a la justicia”.¹⁸

Lo cual según el autor mencionado, es una admisión indirecta del derecho de petición, dado que el rey se compromete de este modo a actuar equitativa y

¹⁵ *Ibidem*, p. 68.

¹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 68.

¹⁷ COLOM PASTOR, Bartomeu, “El Derecho de Petición”, Ed. Marcials Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 1997, p. 17.

¹⁸ “Nulli vendidemus, nulli negabimus aut differemus rectum vel iustitiam”.

prontamente para que se expidieran autos originales cuando así lo solicitaban los súbditos agraviados.¹⁹

Posteriormente, se hace uso de este derecho en la trascendental Petición de Derechos²⁰, redactada por *Sir Edward Coke*, en 1628, uno de los textos fundamentales del régimen político británico, a través del cual los ingleses impusieron a Carlos I, el reconocimiento formal de sus libertades públicas y se invocaron los estatutos y las normas del *common law*, para solicitar y exigir su respeto al rey, aludiéndose a diversas arbitrariedades cometidas bajo su reinado en perjuicio de sus súbditos.²¹

La petición de derechos significó una enérgica reclamación al rey por las violaciones y desmanes cometidos, constriéndolo a jurar que las arbitrariedades diversas que dieron motivo a dicha exigencia no volverían a realizarse. El rey en respuesta a esa petición, manifestó que se hiciera justicia “según las leyes y las costumbres del reino” y que los estatutos se pongan en debida ejecución, para que sus súbditos no tenga motivo de quejarse de ningún agravio u operación, en contra de sus justos derechos y libertades, a cuya conservación se considera obligado en conciencia y como de su prerrogativa.²²

Lo que hizo asumir el carácter jurídico obligatorio a la famosa “petición de derechos”, fue la intervención del parlamento inglés haciéndolo suya en una exhortación que dirigió al rey en junio de 1628, para que la cumpliera. Fue así como la simple solicitud de que se confirmaran y respetaran los derechos y libertades del pueblo inglés, se convirtió en una decisión parlamentaria que vino a incorporarse al *common law*, como un acto público de refrendo a los estatutos normativos anteriores. Cuando fueron exaltados al trono el príncipe Guillermo de Orange y la princesa María, después del movimiento revolucionario de 1638, que derrocó a Jacobo II, el parlamento impuso a los nuevos monarcas en 1639, un estatuto que ampliaba las garantías individuales que

¹⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 68.

²⁰ “Petition of Right”.

²¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 70.

²² *Idem*, p. 88.

ya se habían reconocido en las legislaciones anteriores, insertando nuevas como la libertad de tribuna, de portación de armas, etc., y que puede considerarse el más amplio de todos.²³

El mencionado estatuto es el célebre *Bill of Rights*, que en expresiones breves y vigorosas, declaraba la ilegalidad de muchas prácticas de la corona. Prohibió la suspensión y la dispensa de las leyes, los juicios por comisión, las multas o fianzas excesivas, así como el mantenimiento de ejércitos en tiempo de paz y la imposición de contribuciones sin permiso del parlamento;²⁴ se reconoce, además, el derecho de petición al rey, al mencionar en su artículo 5:

“Es un derecho del ciudadano dirigir una petición al rey, y que todo encarcelamiento y enjuiciamiento como consecuencia de esa petición son ilegítimos”.²⁵

Del ejercicio del derecho de petición junto con el derecho de consentir impuestos, ha surgido la iniciativa legislativa de las cámaras inglesas, lo que permitió con el tiempo consolidar la potestad legislativa del parlamento.²⁶

Inicialmente las cámaras presentaban las peticiones al monarca que decidía sobre ellas entre las que se destacaban las de aprobar leyes nuevas. Pero este uso evolucionó hasta el punto de que las cámaras redactaban y aprobaban estas peticiones en forma de proyectos de ley o “bill”. El rey podía aceptar o rechazar el “bill”, ya que conservaba el derecho de veto. Después de su aceptación se transformaba en “statute”, que ya no se podía reformar sin el consentimiento del parlamento.²⁷

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 88.

²⁴ *Idem.*

²⁵ “It is the right of the subjects to petition the King and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal.”

²⁶ COLOM PASTOR, Bartomeu, *op. cit.*, nota 17, p. 70.

²⁷ *Idem.*

8.5. Francia

Dice Burgoa que en Francia a diferencia de Inglaterra, en donde el constitucionalismo surge paulatina y sucesivamente merced a distintos hechos históricos, en Francia tiene su génesis de manera súbita y repentina, destruyendo el régimen monárquico absolutista, implementando el democrático, individualista y republicano. Si las garantías individuales, si el respeto a la libertad surgieron en Inglaterra motivados por el pueblo, sentidos y experimentados por su misma historia, en Francia en cambio fueron producto de elaboraciones doctrinarias, de corrientes teóricas, propias y ajenas, que encontraron en el pueblo francés un amplio y propicio campo de desarrollo y realización, y cuya precaria situación contribuyó no poco a ello. Fue así como el pueblo enardecido por la desgracia de la opresión, del favoritismo y de la iniquidad ejercidos por el gobierno, rompió los moldes jurídicos de la Francia absolutista, negativa de libertades, en completa incompatibilidad con los anhelos populares de liberación.²⁸

Continúa Burgoa, “la libertad humana fue, en efecto, terriblemente mancillada por los gobiernos monárquicos absolutistas. A través de órdenes secretas, denominadas *lettres de cachet*, se sometía a prisión a los individuos sin expresarse la causa o el motivo de su detención, que se prolongaba indefinidamente sin intervención alguna de autoridad judicial. Este clima verdaderamente vejatorio de uno de los mas caros derechos del hombre, auspició que en la realidad política de Francia fructificara la ideología revolucionaria que tendía a transformar los arcaicos cimientos filosóficos sobre los que se erigía el sistema absolutista, en que la actividad del Estado se identificaba con la voluntad del monarca, a tal punto que Luis XIV, El Rey Sol, solía decir “el Estado soy yo””.²⁹

Es por ello que en Francia el derecho de petición aparece después de su revolución en 1789, en el título I, de su Constitución de 1791, concretamente en el

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 91.

²⁹ *Idem*, p. 92.

párrafo tercero, como un derecho natural y civil, abierto a todos los hombres, incluso a los que no gozaban de derechos políticos, como:

“La libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente”.

Por lo que el derecho de petición constituía un mecanismo de corrección del sufragio político restringido adoptado por la constitución de 1791, que había distinguido entre ciudadanos activos y pasivos.³⁰

Gracias a este derecho, todos los ciudadanos podían tener una participación secundaria e indirecta en el ejercicio del poder legislativo; los ciudadanos que no gozaban del sufragio político no podían, de esta manera, rehusar la obediencia de las leyes bajo pretexto de que no estaban representados en las votaciones ya que el derecho de petición les permitía pedir la reforma o mejora de las mismas; el referido derecho representaba para los ciudadanos activos al gobierno representativo que permitía recordar a sus diputados y sus proyectos, constituyendo para los ciudadanos no activos un de sufragio político.³¹

Por ello, el derecho de petición constituía un instrumento de la legitimidad democrática.³²

Asimismo, en la Carta Francesa de 1814, con el objetivo de evitar tumultos, en su artículo 53, exige que las peticiones se presenten por escrito. Pero es bajo la restauración cuando jugó trascendental papel supliendo la iniciativa legislativa de la que carecían las cámaras, ya que estaba reservada al rey y configurándose como instrumento muy útil de control de gobierno.³³

³⁰ COLOM PASTOR, Bartomeu, *op. cit.*, nota 17, p. 12.

³¹ *Idem.*

³² *Ibidem.*

³³ COLOM PASTOR, Bartomeu, *op. cit.*, nota 17, p. 12.

8.6. España

En España fue usual durante la Edad Media que en lo que ahora se denominaría relaciones entre las cortes y el monarca los estamentos dirigieron peticiones al rey. La referida facultad de dirigirse al monarca solicitando gracia se traduce en la Edad Media en norma escrita en aquél país en la Novísima Recopilación en la ley título 6, libro 3, al señalar:

“(...) liberal se debe mostrar el rey en oír peticiones y querellas a todos los que a su corte vinieren a pedir justicia; porque el rey, según la significación del hombre, se dice regente o regidor y su propio oficio es hacer justicia, porque la celestial majestad recibe el poderío temporal; por ende ordenamos de nos asentar a juicio en público dos días de la semana con los de nuestro consejo y con los alcaldes de nuestra corte; y estos días sean lunes y viernes; el lunes a oír peticiones y querellas de los oficiales de nuestra casa y otros, y cuando este día no nos pudiéramos asentar por algún embargo que acaezca, asentarnos otro día de la semana en enmienda de éste; y los viernes a oír los presos, según que antiguamente está ordenado por los reyes nuestros predecesores”.³⁴

8.7. México

8.7.1. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

³⁴ *Idem*

En nuestro país el derecho de petición aparece como un derecho subjetivo, después de la muerte de Hidalgo, ya que es con José María Morelos y Pavón que se dan las condiciones para establecer el denominado Congreso de Anáhuac, que promulgó el denominado oficialmente *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o bien* Constitución de Apatzingán de veintidós de octubre de 1814, ya que fue ahí donde se reunió el mencionado congreso constituyente, a causa de la persecución de las tropas del General Calleja, cabe hacer mención que este documento fungió como mecanismo para dar identidad y sustento jurídico al movimiento de Independencia, el cual se gestaba en esos momentos; el cual recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los "Sentimientos de la Nación", redactada por el propio José María Morelos, en 1813, que constaba de 22 puntos, o *sentimientos*.³⁵

La llamada Constitución de Apatzingán, se basaba en los mismos principios que la [Constitución de Cádiz](#) pero modificada, pues a diferencia de la constitución española, la de Apatzingán, preveía la instauración del régimen republicano de gobierno. No sólo defendía el principio de la soberanía popular, sino también el derecho del pueblo a cambiar al gobierno según su voluntad. Se proclamó la división de los tres poderes: [ejecutivo](#), [legislativo](#) y [judicial](#), considerando como órgano supremo al Congreso, compuesto por 17 diputados de las provincias, con facultades legislativas, políticas y administrativas, entre las cuales estaba la de nombrar a los miembros del Gobierno (ejecutivo), que debía estar formado por tres personas, alternándose éstas en la Presidencia cada cuatro meses, y del Supremo Tribunal de Justicia (judicial) constituido por cinco personas. Se decretaba a la [religión católica](#) como única y proclamaba la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la libertad de palabra y de prensa y la inviolabilidad del domicilio.³⁶

Esta Ley Fundamental dio especial interés a los derechos de los ciudadanos frente a las autoridades, como lo ordenaba su artículo 24 que decía:

³⁵ QUIROZ ACOSTA, Enrique, "Teoría de la Constitución", Ed. Porrúa, México, 2005, p.p. 288 y 289.

³⁶ *Ibid.*

"(...) la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

Y es en este importante documento donde se contempla por primera vez en México, de manera subjetiva el derecho de petición, en su *Capítulo V. De la igualdad, seguridad, propiedad, y libertad de los ciudadanos*, específicamente en el artículo 37, al proclamar:

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

8.7.2. Acta Constitutiva y Constitución de 1824

El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 no contemplaron o no dieron una seriedad debida los Derechos del Hombre y del Ciudadano conocidas después como garantías individuales, debido a que éstas se encontraban dispersas o aisladas en su texto, y eran referentes a la libertad de imprenta, libertad de expresión y a las garantías de seguridad jurídica en materia penal. Los Derechos del Hombre fueron una facultad que se delegó a las entidades federativas para que la incluyeran en sus constituciones, ejemplos de ello fueron las Constituciones de Jalisco del 18 noviembre del mismo año y la de Oaxaca del 10 enero de 1825.³⁷

³⁷ QUIROZ ACOSTA, Enrique, op cit., nota 35, p. 297.

Es hasta el año 1840, que el diputado José Fernández Ramírez, miembro de una comisión encargada de reformar la constitución, expresó su voto particular el derecho de petición, aunque limitado al caso de iniciativa de leyes, al decir:

“Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y peticiones en derecho a la Secretaría de la Cámara de Diputados, para que esta los pase a la comisión que establece la segunda parte del artículo 29, de la tercera ley constitucional, que deberá quedar sólo para este fin...”.

4.7.3. Acta Constitutiva y de Reforma de 1847

En plena guerra con los Estados Unidos de Norteamérica, el país se encontraba dividido en grupos políticos antagónicos, y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, el 10 de mayo de 1847, en el Congreso Extraordinario Constituyente, se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas. De esa manera se restablecía el federalismo, de manera formal puesto que la Constitución del 24 había sustituido a la Constitución centralista conocida como Bases Orgánicas desde agosto de 1846, pero con diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político. Por ejemplo, contemplaba que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial "solo pueden y deben hacer lo que la Constitución otorga como facultad e impone como obligación".

El Acta Constitutiva y de Reformas estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. Además, facultó al congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo, gracias por lo que respecta al primero de ellos a Mariano Otero, quien suscribió un voto particular que permitió fijar el derecho de petición en el acta constitutiva y de reformas del mismo año, al proclamar:

“A mi juicio, en la constitución, después de fijar base, sólo deben determinarse las prerrogativas inherentes a esa cualidad, y el artículo 2º, que yo propongo, establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, *el de ejercer el de petición*, y finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las Leyes”.

4.7.4. Plan de Ayutla

Posteriormente en el *Plan de Ayutla*, que fue un pronunciamiento político proclamado por [Florencio Villareal](#), con apoyo de los liberales [Juan N. Álvarez](#) e [Ignacio Comonfort](#), el 1º de marzo de 1854, en [Ayutla, Guerrero](#). Tuvo como objeto dar fin a la dictadura de [Antonio López de Santa Anna](#).

Los planteamientos centrales del plan eran el desconocimiento de [Antonio López de Santa Anna](#) como presidente de [México](#), y que de resultar triunfante el ejército liberal, se convocaría a representantes de los estados para elegir a un presidente interino quien a quince días de haber asumido el cargo, haría la convocatoria a un nuevo Congreso extraordinario el cual elaborara una nueva constitución con el fin de establecer un gobierno republicano y democrático que reorganizara el país. A su vez, también se planteaba el desconocimiento del centralismo. Otros de los que colaboraron en la redacción de dicho plan fueron [Diego Álvarez](#) y [Tomás Moreno](#). Como resultado del plan, [Juan N. Álvarez](#) fue elegido presidente interino de México.

En plena revolución de Ayutla y como preludio ya de la reforma liberal, el estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, señalaría en su numeral 23:

“Son derechos de los ciudadanos.- Ejercer el de petición.-”

4.7.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

El proyecto de constitución de junio de 1856, sentaría las bases para la incorporación de este importante derecho al establecer:

“Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. En toda petición debe recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Las que se eleven al congreso Federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y si fueren de la Competencia del congreso, pedir que se pasen a una Comisión o que se discutan desde luego. En todo caso se hará conocer el resultado al peticionario”.

El debate del proyecto de 1856, culminó con la adopción de un texto que excluyó las disposiciones relativas a las peticiones que se hicieran al cuerpo legislativo. Con ello se amplía el campo de acción del derecho de petición, eliminando, al menos en el texto constitucional, el trámite de comisiones.

Estos trabajos llevaron finalmente a la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la cual fue una constitución liberal escrita durante la presidencia de [Ignacio Comonfort](#), misma que fue promulgada el [5 de febrero](#) de ese año, estaba conformada por 8 títulos y 128 artículos, y estableció políticas liberales tales como: libertad de expresión, libertad de conciencia, libertad de asamblea y la libertad de levantarse en armas. Garantizó libertades básicas civiles a los mexicanos; reafirmó la abolición de la esclavitud; eliminó la prisión de deudor; separó la educación de la religión; y disminuyó el poder de la [iglesia católica](#). Eliminó todas las formas de castigo cruel e inusual, incluyendo la [pena de muerte](#). Descartó todas las [alcabalas](#) en México. Prohibió los [títulos de nobleza](#), honores hereditarios y [monopolios](#). También dictó que cualquier esclavo que pisara territorio mexicano sería liberado, esto

hizo que México fuera un paraíso para los afroamericanos que escapaban de la [esclavitud en los Estados Unidos](#). Y en su artículo 8º, proclamó:

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

4.7.6. Estatuto Provisional

Posteriormente durante la vigencia del imperio mexicano de Maximiliano de Habsburgo, el estatuto provisional del imperio señaló que:

*“**Todo** mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador y para presentarles sus peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respecto”.*

De esto se observa que se hace una remisión expresa a un ordenamiento secundario para cumplir con los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho reconocido, el cual además quedaba limitado a las peticiones que se hicieran al emperador. Afortunadamente las diversas vicisitudes europeas y la persistente resistencia mexicana con la desaparición de todo el sistema jurídico imperial, desaparición que quedó sellada con el fusilamiento del Maximiliano de Habsburgo, en Querétaro.

Con la desaparición del ordenamiento imperial quedaba intocado el contenido de la carta constitucional de 1857, que había consagrado el derecho de petición.

4.7.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Finalmente, por lo que respecta al derecho de petición que conocemos actualmente y que se encuentra plasmado en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente actualmente y que fue promulgada por el [Congreso Constituyente](#) el 5 de febrero de esa anualidad, en la ciudad de [Querétaro](#), el cual fue convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, don [Venustiano Carranza](#) en cumplimiento del mandato establecido en el Plan de Guadalupe. Cuyo texto es la consagración de muchos postulados sociales de la [Revolución Mexicana](#), la cual toma como base fundamental la Constitución de 1857 y que incluye derechos sociales, dos años antes que la Constitución alemana de [Weimar \(1919\)](#).

En este texto quedan plasmadas muchas de las ideas que motivaron la [Revolución Mexicana](#), destacando un marcado contenido social y de fortalecimiento del [Estado](#).

La Constitución Mexicana vigente está conformada por dos partes: la dogmática y la orgánica.

En la primera, quedan consignadas las [Garantías Individuales](#) y se reconocen derechos y libertades sociales:

- Derecho a la libertad, aboliendo la esclavitud y otorgando libertad a cualquier individuo dentro del territorio nacional.
- Derecho a la libre expresión, asociación y tránsito, libertades esenciales de la nación mexicana.
- Derecho a la educación, siendo ésta otorgada por el Estado de manera laica y gratuita.
- *Derecho de petición a las autoridades.*
- Derecho a la posesión de armas de fuego para seguridad y legítima defensa.
- Derecho de huelga y organización de los trabajadores en sindicatos.
- Derecho a la libre profesión de cultos.

- Jornada máxima de 8 horas de trabajo.
- Derecho al trabajo digno y socialmente útil.

Dicho artículo a la letra dice:

“ARTÍCULO 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se fomule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo 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”.

Cabe hacer mención que el numeral 8º constitucional no ha sido reformado de ninguna manera desde la promulgación de la Constitución de 1917.

4.8. Derecho Comparado

En la actualidad la mayoría de las naciones, o por lo menos aquellas que se ostenten de ser un Estado democrático, contemplan de una u otra forma el derecho de petición, ya que los países han comprendido la importancia que tiene éste dentro del marco regulador de sus Estados, ya que no se puede considerar a un país como democrático, si sus ciudadanos no cuentan con los canales o medios necesarios para recurrir, interpelar o comunicarse con sus autoridades, ya que en el supuesto de que no existiera en el marco jurídico el derecho de petición, tendría que existir alguna otra manera para que los gobernados tuvieran la facultad de acercarse a sus autoridades, de lo contrario se podría incurrir en un Estado despótico, al no tener la capacidad de escuchar a los gobernados en las solicitudes o requerimientos que éstos realizaran, se me ocurre como un ejemplo de esto, un país como Irak, como nos lo hicieron ver los

medios informativos antes de la invasión de los Estados Unidos de América, un país con un gobierno militar, en el que al parecer los gobernados no contaban en lo absoluto y únicamente se hacía lo que decía la clase gobernante, sin considerar de alguna manera a los gobernados; es por ello, que los países han incluido a lo largo de su historia al derecho de petición como un dispositivo para que los gobernados se puedan acercar a sus funcionarios públicos, que no están o no deberían estar más que para servir.

En virtud de lo anterior se transcriben algunos ejemplos de países de Latinoamérica que consagran al derecho de petición en sus respectivas legislaciones.

4.8.1. Argentina

En la constitución argentina encontramos regulado el derecho de petición en el artículo 14, en dicho numeral como se advierte a continuación, se concede a todos los gobernados el derecho de petición ante las autoridades:

“Artículo 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: ...de petionar a las autoridades; (...).”

Dice Cienfuegos Salgado que desde el siglo pasado, el texto constitucional de esa nación hace la declaración formal “de que el pueblo no deliberadamente gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución y que toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete el delito de sedición”.

4.8.2. Bolivia

La constitución boliviana contempla este derecho en el artículo 7º de su carta magna, al evidenciar los derechos fundamentales que tiene toda persona, en el cual se

indica que se pueden elevar peticiones individual o colectivamente, y a obtener oportuna respuesta.

“Artículo 7.- Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:

l) A formular peticiones individual o colectivamente y a obtener oportuna respuesta”. (*Inciso modificado por Ley Nº 2410 del 8 de agosto, 2002.)³⁸

4.8.3. Brasil

La constitución brasileña de 1946, señalaba en su artículo 141, que se aseguraba a los brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad de los derechos concernientes a la vida, libertad, seguridad individual y propiedad, conforme a una serie de lineamientos. El punto 37 establecía que se garantizaba a todos el derecho de presentación, mediante la petición dirigida a los poderes públicos, contra los abusos de las autoridades y para promover la responsabilidad de las mismas.

Actualmente la constitución brasileña se ocupa de establecer el derecho de petición ante los poderes públicos en defensa de derechos o contra la ilegalidad o el abuso de poder, al establecer:

“Artículo 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:

I. (...).

XXXIII. Quedan garantizados a todos, sin necesidad del pago de tasas:

- a. el derecho de petición ante los Poderes Públicos en defensa de derechos o contra la ilegalidad o el abuso de poder;
- b. la obtención de certificaciones en oficinas públicas para la defensa de derechos y el esclarecimiento de situaciones de interés personal;

³⁸ <http://pdba.georgetown.edu>

(...).³⁹

4.8.4. Chile

La constitución política de Chile, que data de 1980, reconoce a los chilenos, en su artículo 19, el derecho de presentar peticiones a la autoridad de la siguiente manera:

“Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

1. (...)

14. El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes; (...).⁴⁰

4.8.5. Colombia

En la constitución colombiana de 1991, se encuentra consagrado el derecho de petición, en el cual se otorga el derecho a toda persona a presentar peticiones formuladas respetuosamente a las autoridades con objetos de interés particular o general y, a su vez, a obtener pronta respuesta a la misma.

“Artículo 23.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.⁴¹

4.8.6. Costarica

³⁹ <http://www.periodismo-aip.org>

⁴⁰ <http://www.bibliotecasvirtuales.com>

⁴¹ <http://pdba.georgetown.edu>

La constitución costarricense consagra en su artículo 27, de manera muy similar a los anteriores ejemplos el derecho de petición al proclamar:

“Artículo 27.- Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución”.⁴²

4.8.7. Cuba

En este país caribeño en el artículo 63 de su carta fundamental que data de 1976, se señala que:

“Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley”.⁴³

4.8.8. Ecuador

En Ecuador se acaba de adoptar una nueva constitución, ya que el presidente de la república Rafael Correa Delgado, sometió su propuesta de cambiar la constitución de 1998 a referéndum el quince de abril de dos mil siete, con lo que se obtuvo la aprobación para instalar una asamblea constituyente en la cual tuvo su génesis la Constitución de Ecuador de 2008, adoptada a finales de noviembre del 2008.⁴⁴ La nueva constitución contempla dentro de los derechos de libertad al derecho de petición en el artículo 66, al mencionar:

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

1. (...);

⁴² <http://www.constitution.org>

⁴³ <http://www.cuba.cu/gobierno>

⁴⁴ <http://es.wikipedia.org>

23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”.⁴⁵

4.8.9. El Salvador

En su constitución vigente de este país se consagra al derecho de petición en su artículo 18, de la siguiente manera:

“Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.⁴⁶

4.8.10. Guatemala

La Constitución Guatemalteca data de 1985, y contempla dentro de su Título II, relativo a los derechos humanos, Capítulo I, concerniente a los derechos individuales, en su artículo 28, al derecho de petición, el cual a la letra dice:

“Artículo 28.- Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna”.⁴⁷

⁴⁵ <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec>

⁴⁶ <http://www.constitution.org>

⁴⁷ <http://www.quetzalnet.com>

De la anterior transcripción se aprecia la imposición para las autoridades administrativas en dar respuesta a las peticiones presentadas dentro del término de treinta días, lo cual tal vez sería bueno implementar en México, para evitar caer en la necesidad de interpretar lo consagrado en el 8° Constitución, referente a la frase “breve término”.

4.8.11. Honduras

En Honduras se contempla también el derecho de petición en el capítulo II, relativo a los derechos individuales, en el artículo 80, al establecer:

“Artículo 80.- Toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal”.⁴⁸

De ello, se puede intuir que existe un plazo establecido en los ordenamientos respectivos, según sea la materia de la petición.

4.8.12. Nicaragua

Nicaragua también reconoce de manera subjetiva el derecho de petición a sus gobernados, por medio del artículo 52, de su Constitución General, el cual se ubica en el Capítulo II, relativo a los derechos políticos, en el cual se establece que:

“Artículo 52.- Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca”.⁴⁹

⁴⁸ <http://www.honduras.net>

⁴⁹ <http://pdba.georgetown.edu>

4.8.13. Panamá

En este país se contempla el derecho de petición, en el artículo 41, de su Constitución, implementando también al igual que en Guatemala el término de treinta días, para obtener respuesta, agregando que la ley señalará las sanciones que correspondan para el caso de que algún funcionario no acate lo dispuesto en dicho precepto, dejando entrever que cuentan con ordenamientos que reglamentan el ejercicio del derecho de petición y que contemplan los castigos relativos.

“Artículo 41.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

La Ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma”.⁵⁰

4.8.14. Paraguay

La constitución paraguaya contempla también de forma subjetiva el derecho de petición, evidenciándose de igual forma que cuentan con leyes que reglamentan su ejercicio, al establecer que las autoridades deberán dar respuesta en el término y dependiendo de las modalidades que los ordenamientos determinen, teniéndose como denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo; lo que establece sin lugar a dudas la negativa ficta, en aquél país, desde la propia Constitución.

“Artículo 40.- DEL DERECHO A PETICIONAR A LAS AUTORIDADES
Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tienen derecho a peticionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley

⁵⁰ *Idem.*

determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo”.⁵¹

4.8.15. Perú

En este país de igual forma se establece la facultad de realizar solicitudes por escrito a sus autoridades, haciendo énfasis en que la misma se puede realizar de manera individual o colectiva, encasillando su ejercicio para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en forma individual.

“Artículo 2.- Toda persona tiene su derecho:

1. (...).

20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición...”.⁵²

4.8.16. Uruguay

En Paraguay el derecho subjetivo del que se ha venido hablando no tiene ninguna connotación especial digna de analizarse, ya que única y exclusivamente se limitan a establecer que todos los habitantes tienen el derecho de petición ante todas y cualesquiera autoridades de aquel Estado.

“Artículo 30.-Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República”.⁵³

4.8.17. Venezuela

⁵¹ <http://pdba.georgetown.edu>

⁵² <http://www.tc.gob.pe/legconperu/>

⁵³ <http://www.rau.edu.uy>

En esta nación se contempla de manera muy similar a la nuestra el derecho de petición haciendo la distinción de género entre funcionario y funcionaria e indicando que quienes violen este derecho serán sancionados conforme a las normas jurídicas, inclusive al grado de poder ser destituidos de sus cargos, ello habla que de alguna manera en Venezuela se cuenta con ordenamientos que reglamentan su ejercicio, lo cual sin duda hace falta en nuestro país.

“Artículo 51.- Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo”.⁵⁴

Como se ha visto la mayoría de los países que contemplamos anteriormente tienen previsto de manera muy similar a la nuestra al derecho de petición, sólo se puede notar en algunos que hace la diferencia que las peticiones se podrán realizar individual o colectivamente; dicha referencia no se hace en nuestro artículo 8º constitucional, sin embargo, la falta de autorización expresa de ejercerlo de una u otra forma, no limita de ninguna manera el ejercerlo en cualquiera de las dos modalidades, ya que la falta de reglamentación faculta de forma tácita a los gobernados para ejercerlo de la forma en que se desee.

Por otra parte, se advierte que en algunos países se fija un término máximo de treinta días dentro del cual la autoridad debe dar respuesta a las solicitudes, como es el caso de Guatemala, para las hechas en materia administrativa y Panamá, éste último contempla además que la ley señalará las sanciones que correspondan para la violación de dicha garantía, pero es en Venezuela donde se establece que inclusive se puede destituir al funcionario omiso, a diferencia de nuestro país que no contempla ni

⁵⁴ <http://www.analitica.com/BITBLIO/>

término específico ni sanción alguna para la autoridad que no cumpla con su obligación de dar respuesta en breve término.

CAPITULO II

5. Estudio sistemático del Derecho de Petición

Entonces para continuar con este trabajo es imprescindible analizar al derecho de petición contemplado en el artículo 8° de nuestra Carta Magna, para ello primeramente se entrará al fondo de porque es un derecho subjetivo, se estudiarán las diferencias con el derecho de acción y finalmente se examinará la forma en que hay que ejercerlo, abarcando los requisitos que se tienen que cubrir para ello.

5.1. El derecho de petición, un derecho subjetivo

Para empezar se puede decir que el derecho subjetivo es una facultad reconocida a una persona por una norma jurídica, la cual le permite efectuar determinados actos, es el poder otorgado a los gobernados y a las personas en general por las normas jurídicas para la satisfacción de intereses que merecen la tutela del derecho.

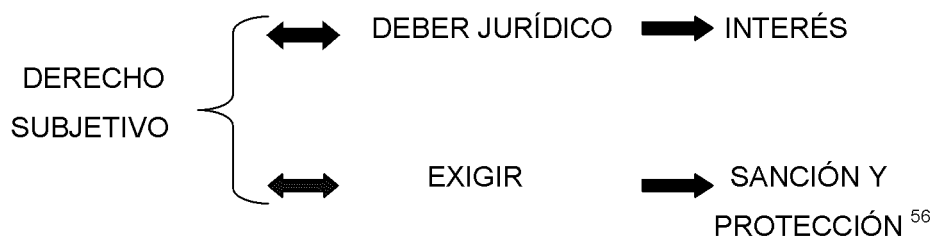
Este derecho subjetivo puede nacer, como hemos dicho por una norma jurídica, la cual puede ser una ley o un contrato, a través de un acuerdo de voluntades para que pueda hacerse efectivo este derecho sobre otra persona determinada.

Según Kelsen las connotaciones del derecho subjetivo pueden ser entendidas como:

- I) Un interés jurídicamente protegido en razón de que el derecho o pretensión jurídica de un individuo no es otra cosa que la obligación de otro u otros; y, también como:

- II) Un poder jurídico para ejercitar una acción y obtener de la jurisdicción una condena contra el deudor, ante el incumplimiento ya que es reflejo de la obligación.⁵⁵

Lo cual se puede esquematizar de la siguiente manera:



5.1.2. Clasificación del derecho subjetivo

Derecho Subjetivo a la Conducta Ajena o Propia:

- o **A la Conducta Propia:** Hacer / Omitir (no hacer).
- o **A la Conducta Ajena:** Exigir una conducta positiva (que se haga algo) o negativa (que no se haga algo).
 - **Derecho Subjetivo Relativo:** Se hacen valer ante otra persona o personas concretamente identificadas.
 - **Derecho Subjetivo Absoluto:** Se hacen valer ante todas las personas que integran la sociedad.
 - **Derecho Subjetivo en Atención a las Ramas del Derecho:**
 - o **Públicos:** Conjunto de facultades que se hacen Valer frente al estado y representan una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo.
 - o **Privados:** Facultades que se ejercen en las relaciones de los particulares entre sí o con el Estado, cuando éste no actúa en su carácter de ente soberano.⁵⁷

⁵⁵ TRON PETIT, Jean Claude, *et alt* REYES ORTIZ, Gabriel, "La Nulidad de los Actos Administrativos", México, Distrito Federal, Ed. Porrúa, 2007, p. 187.

En virtud de lo anterior, podemos clasificar al derecho de petición como un derecho subjetivo a la *conducta ajena, relativo y público*. Primeramente es relativo a la *conducta ajena* ya que del análisis gramatical del artículo 8º constitucional, se advierte que se tiene la facultad de exigir una conducta positiva (de hacer) a la autoridad, la cual consiste en dictar un acuerdo por escrito, por cada petición realizada, además de hacerlo saber en breve término al peticionario. Es *relativo*, ya que se hace valer ante otra persona o personas concretamente identificadas, como lo son los funcionarios y empleados públicos. Y, es un derecho subjetivo *público*, ya que únicamente, se ejerce ante los órganos de gobierno o funcionarios y empleados públicos.

5.2. Derecho de acción

El derecho de acción, como tal es la facultad que se tiene para exigir al Estado ejercer su función jurisdiccional a fin de que ponga fin a un estado de incertidumbre jurídica mediante el dictado de una sentencia o resolución, exigencia que a su vez debe estar fundamentada en por lo menos otro derecho subjetivo.

Dice Marco Antonio Díaz de León que el “derecho de acción es el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir al órgano jurisdiccional para reclamarle le resuelva la pretensión planteada, a través del juicio y sentencia”.⁵⁸

También, dicho autor lo considera como “el medio por el cual se hace llegar la pretensión al tribunal”, y lo considera como la “llave del proceso”.⁵⁹

Respecto de lo anterior el referido autor hace resaltar dos circunstancias; la primera que para que el juez pueda iniciar un proceso e instruir, debe ser requerido para ello, mediante el ejercicio del derecho de acción; y, la segunda que los gobernados

⁵⁷ De Wikipedia, la enciclopedia libre.

⁵⁸ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, “Diccionario de Derecho Procesal Penal”, *vocce* Acción, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 46.

⁵⁹ *Idem*.

no pueden hacerse justicia por su propia mano, ya que ello equivaldría a ejercer la venganza privada, ya extinguida y prohibida en los tiempos actuales, la cual fue substituida por el derecho de acción, por el cual se puede acudir ante el titular de un órgano jurisdiccional, para que éste, en forma de proceso, les haga justicia y les resuelva sus litigios.⁶⁰

5.2.1. Diferencias entre el derecho de acción y el de petición

Por otro lado, dice Cienfuegos Salgado, que “es obvio y aceptado que la acción, en cuanto petición que se formula ante un órgano del Poder Judicial requiriendo se dirima una controversia, tiene como base un primigenio derecho de petición”, en ese tenor continua diciendo el referido autor que esa apreciación “en opinión de Colom Pastor, debe matizarse pues aunque históricamente es más que probable que el derecho de acción aparezca como una consecuencia, una subespecie de aquél, en la actualidad se trata de dos derechos diferentes y separados”.⁶¹

En efecto el autor español Colom Pastor, encuentra claras diferencias de dichas facultades en el cuerpo normativo de su nación, ya que por un lado “para ejercer el derecho de acción se exige ser titular de derechos o intereses legítimos y para ejercitar el derecho de petición se exige completamente lo contrario, o sea, no ser titular de derechos o intereses legítimos”.⁶²

Así encontramos que en la constitución española se encuentran contemplados el derecho de acción y el de petición en los numerales 24 y 29, respectivamente, y por otro lado tenemos a la Ley del Derecho de Petición, la cual en su artículo 1º, dispone que:

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ CIENFUEGOS SALGADO, David, *op. cit.*, nota 9, p. 92.

⁶² COLOM PASTOR, Bartomeu, *op. cit.*, nota 17, pp. 57-58.

“El derecho de petición es la facultad que corresponde a los españoles para dirigirse a los poderes públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia”.⁶³

En tanto que el artículo 7.1, señala:

“Cuando se reciba una petición que daba ser objeto de determinado procedimiento administrativo o judicial se comunicará así al peticionario, con la expresa indicación del órgano ante el que deba interponerse”.⁶⁴

Dicha distinción no es clara en nuestro país, ya que el artículo 35, de la Constitución General de la República, indica que son prerrogativas de todos los ciudadanos, entre otras, ejercer el derecho de petición en toda clase de negocios, lo cual abre la posibilidad de ejercitar esta facultad en toda la gama de procedimientos legales existentes en nuestro país, ya que únicamente tenemos como limitantes el ejercerlo de manera escrita, pacífica y respetuosa; o por lo menos eso es lo que se pudiera pensar o concluir al estudiar dicho precepto; sin embargo, Tribunales Colegiados de Circuito, han emitido criterios que sostienen que si el derecho de petición se ejercita dentro de un procedimiento administrativo sujeto al cumplimiento de las formalidades que el mismo entraña, dicha solicitud no se trata de la misma que contempla el artículo 8° Constitucional, por lo cual la autoridad no se encuentra obligada a dar la respuesta en forma independiente, ya que se considera que el promovente, que es parte dentro del procedimiento, tiene a su alcance los medios de defensa e impugnación contemplados en las normas que lo regulan.

Una de las tesis a la letra dice:

“DERECHO DE PETICIÓN. SI LA SOLICITUD RESPECTIVA SE PRESENTA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

⁶³ *Idem*, p. 58.

⁶⁴ *Ibidem*.

SUJETO AL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES PROCESALES O SUSTANTIVAS APLICABLES, AQUÉLLA NO SE EQUIPARA A LA QUE TUTELA LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 8o. constitucional establece: "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.". Así, todos los servidores públicos deben respetar el ejercicio de ese derecho y, por ende, pronunciar el respectivo acuerdo y darlo a conocer en los términos señalados. Sin embargo, cuando la petición se presenta dentro de un procedimiento administrativo sujeto al cumplimiento de las formalidades procesales o sustantivas aplicables, aquélla no se equipara a la que tutela la garantía prevista en el mencionado artículo 8o, por lo que la autoridad no se encuentra obligada a dar respuesta en forma independiente".⁶⁵

La otra tesis a que se hace referencia reza lo siguiente:

"DERECHO DE PETICIÓN. NO SE ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A ESA GARANTÍA CUANDO SE CONTROVIERTE LA FALTA O EL RETARDO EN LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE VEHÍCULOS EMBARGADOS POR LA AUTORIDAD ADUANERA, SI EL PARTICULAR ES PARTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RELATIVO Y TIENE A SU ALCANCE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ORDINARIOS CONTRA LAS ACCIONES U OMISIONES DE AQUÉLLA. Si con motivo del ejercicio de sus facultades la autoridad aduanera embarga algún vehículo, y el particular afectado solicita su devolución pero aquélla es omisa o retarda la emisión del acuerdo o resolución respectivos, ello no actualiza una violación directa al derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

⁶⁵ QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Mayo de 2007, Tesis: I.5o.A.59 A, p. 2085.

en razón de que la promoción se presentó dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera en el que el promovente es parte y tiene a su alcance los medios de impugnación ordinarios para combatir las acciones u omisiones en que incurra la autoridad, por lo que no puede considerarse que se trata de un escrito libre e independiente de aquél".⁶⁶

Cienfuegos Salgado, encuentra como diferencia que por lo que respecta al derecho consagrado al artículo 8º, se trata de una petición o solicitud, en tanto que el derecho de acción entraña una demanda, dirigida a un tercero ante un órgano jurisdiccional.⁶⁷

El aludido autor, también refiere que como se dijo anteriormente, el derecho de petición se puede ejercer ante cualquier órgano o servidor del poder público, en tanto que la acción se ejercita únicamente ante entidades con funciones jurisdiccionales.⁶⁸

También se puede decir que el derecho de acción conlleva necesariamente el ejercicio de otro derecho subjetivo tutelado en alguna norma jurídica, llámese ley, código, contrato o convenio.

Cabe indicar que el derecho de acción encuentra su fundamento constitucional en el artículo 17, primeramente al prohibir tajantemente la venganza privada y la violencia para reclamar un derecho y al señalar que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para ello en los plazos y términos que fijen las leyes.

5.3. El derecho de petición como un derecho administrativo

⁶⁶ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Abril de 2007, Tesis aislada, Materia Administrativa, tesis II.1o.A.134 A, p. 1695.

⁶⁷ CIENFUEGOS SALGADO, David, *op. cit.*, nota 9, p. 92.

⁶⁸ *Idem.*

Dice Cienfuegos Salgado, que “el derecho de petición tiene su ámbito de aplicación principal en el sector de la administración pública y en tal sentido, se le considera como un derecho administrativo, por cuanto aparecen precisamente en el entorno de la relación que se da entre el ciudadano y los órganos de la administración”.⁶⁹

Como características básicas de los derechos administrativos se encuentran las siguientes:

- A) Surgen como medios de interlocución formal con el Estado.
- B) Su pertenencia al conjunto de garantías se da por conducto del acuerdo de voluntades por el que accede la sociedad a ser representada; conservando la sociedad derechos de revisión, validación, seguimiento, pronunciamiento e iniciativa moral para exigir una correcta gestión de los gobernantes.
- C) Son imprescriptibles, pues mientras esté vigente el pacto social y el orden jurídico, todo ciudadano tiene derecho a una atención y gestoría a sus demandas con apego a la ley.
- D) El ámbito funcional de tales derechos es el administrativo, entendiendo éste como el campo material de la actuación del gobierno que se traduce en relaciones concretas o administrativas de los seres humanos con el aparato público.
- E) Constituyen un medio para vincular permanentemente al ciudadano con el Estado, sobre todo en materia de derechos humanos, ya que éstos, en su exigencia, tienden a ser acumulativos, responsabilizando al extremo la actuación estatal en su protección.
- F) No se circunscriben solamente a un radio de garantías latentes, sino que dan lugar a actos materiales de carácter preventivo, fiscalizador y sancionador, incluso punitivo.⁷⁰

⁶⁹ *Ibidem*, p. 84.

⁷⁰ *Ibid.*

Dice Cienfuegos Salgado, que los creadores de la anterior clasificación Pontifes Martínez y Poblano Chávez, en su obra “Los Derechos Administrativos del hombre y del ciudadano”, al plantear una tipología de derechos administrativos del hombre y del ciudadano, contemplan el de petición en un plano de actuación “perteneiente a la esfera de los particulares como individuos y ciudadanos que determina para ellos derechos administrativos propios que deslindan la esfera de actuación del Estado y que le dan a las personas un conjunto de medios de protección, garantía, control y actuación frente a los gobernantes y sus acciones administrativas, principalmente”.⁷¹

5.4. Requisitos para ejercer el derecho de petición

De la interpretación gramatical del artículo 8º de nuestra Ley Fundamental, se desprende que para que las autoridades (empleados y funcionarios públicos) respeten esta garantía constitucional al peticionario, se debe cumplir con los requisitos que marca la propia constitución federal, es decir que sea realizada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; y, a su vez para que se considere que la autoridad respetó debidamente dicha garantía constitucional, ésta, tiene que emitir un acuerdo escrito y hacerla saber en breve término al solicitante.

Acorde con ello se encuentra la tesis que enseguida se transcribe:

“DERECHO DE PETICIÓN, SUS ELEMENTOS. El denominado “derecho de petición”, acorde con los criterios de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, es la garantía individual consagrada en el artículo 8o. constitucional, en función de la cual cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta. Su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos que enseguida se enlistan: A. La petición: debe formularse de

⁷¹ CIENFUEGOS SALGADO, David, *op. cit.*, nota 9, p. 84.

manera pacífica y respetuosa; ser dirigida a una autoridad, y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta. B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla; tendrá que ser congruente con la petición; la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos; no existe obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea necesariamente de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso; y, la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicado precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó el derecho, y no por autoridad diversa, sin que sea jurídicamente válido considerar que la notificación de la respuesta a que se refiere el segundo párrafo del artículo 8o. constitucional se tenga por hecha a partir de las notificaciones o de la vista que se practiquen con motivo del juicio de amparo”.⁷²

En virtud de ello, surge la necesidad de estudiar cada uno de esos elementos, para de esta manera tener el conocimiento debido de esta garantía constitucional, tomando en consideración lo expuesto por tratadistas y lo expresado por el Poder Judicial de la Federación a través de sus órganos.

Primeramente comenzaremos con el estudio de la forma de realizar la petición, para posteriormente hacer lo propio con la respuesta que como se ha dicho corresponde a la autoridad ante quien se gestionó el otorgarla.

⁷² PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, XXII, Tesis aislada, No. Registro: 177,628, Materia(s): Administrativa, Tesis: XXI.1o.P.A.36 A, Página: 1897.

5.4.1. Por escrito

Por escrito se entiende que la petición debe realizarse por medio de la escritura, o sea anotada en un papel, para que conste fehacientemente en los expedientes respectivos formados por la propia autoridad, en los cuales a su vez deberá emitir el acuerdo que recaiga conforme a derecho.

Se tiene que hacer por escrito ya que de esta manera se pueden establecer los términos, alcances y extremos de la petición formulada, así como dar a los involucrados un principio de certeza y por tanto de seguridad jurídica.⁷³

El hecho de que sea por escrito conlleva a su vez a diversos presupuestos como el que sea realizada en español, en forma clara, por duplicado con acuse de recibo, con cita de los hechos, con las pruebas que acrediten los mismos, dirigida a un órgano o servidor público, señalando domicilio para recibir respuesta, aportar datos personales y debe ser firmada por el peticionario, lo anterior acorde con lo ya expresado párrafos precedentes.

5.4.2. En español

Si es verdad que por un lado no existe disposición u ordenamiento constitucional que establezca el español como lengua oficial en nuestro país, resulta evidente que en toda petición se debe utilizar tal idioma, dado su hegemónico uso en el mismo, ya que población hablante del mismo, conforme a la estadística nacional del total de habitantes, solo el 5.632% de los mexicanos no habla el español, aunque dentro del porcentaje que lo habla no sabe leer ni escribir, por lo que aproximadamente unos 92 millones de mexicanos, se presume hablan y leen el español. Además que de el 90% de las personas mayores de dieciocho años sabe leer y escribir.⁷⁴

⁷³ CIENFUEGOS SALGADO, David, *op. cit.*, nota 9, p. 105.

⁷⁴ *Idem*, pp. 105 y 106.

Aunado a ello, debe considerarse que en nuestro país la mayoría de los ordenamientos procesales siguen al Código Federal de Procedimientos Civiles al establecer: las actuaciones judiciales y promociones deben escribirse en lengua española. Lo que se presente escrito en idioma extranjero se acompañará de la correspondiente traducción al castellano. Las fechas y cantidades se escribirán con letra. De esta manera la ley mencionada no establece el derecho de que los juicios se desarrollen en la lengua de la que se es hablante, sino que se reconoce el derecho a ser asistido de intérpretes y defensores que conozcan su idioma.⁷⁵

En ese sentido cabe mencionar que al igual que el escrito presentado por el peticionario a la autoridad al que vaya dirigido, la respuesta emitida por ésta deberá también emitirse en español.⁷⁶

Sin embargo y pese a lo obvio que resulta el uso del español, existen instituciones que tal vez por su naturaleza, tendrían que recibir peticiones redactadas en diverso idioma, como lo es el Instituto Nacional Indigenista, ello en razón a la naturaleza del servicio que otorga; al igual ocurre con la Procuraduría Federal del Consumidor, y con algunas agencias del Ministerio Público especializadas en atención a víctimas de delitos, cuando se trata de turistas extranjeros o indígenas.⁷⁷

5.4.3. En forma clara

Ya que el derecho de petición permite al gobernado elevar ante un órgano estatal o servidor público una petición cuya pretensión es verla otorgada, resulta ilógico que la solicitud no sea realizada en forma clara, ya que de ello depende de que sea satisfecha, ya que ante la falta de congruencia o claridad en el ocurso presentado por el peticionario, la autoridad no podría conceder, en su caso, la exigencia realizada por el gobernado, resultando tal vez en un proveído en el que se pida o exija al promovente

⁷⁵ *Ibid*, p. 106.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 113.

aclare su petición, ya que ante la falta de claridad la autoridad se encontraría perdida al no saber con precisión lo deseado por el gobernado.

Sin embargo el hecho de que la petición no esté bien formulada no exime a la autoridad a la que se haya dirigido a dar respuesta, sino que ésta tendrá que emitirla en breve término y hacerla saber al peticionario. Al respecto se ha pronunciado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar:

“...a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, debe recaer un acuerdo, también por escrito, de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer, en breve término, al peticionario. Si a una petición hecha por escrito, le falta algún requisito legal, no puede, por esa causa, rehusarse a recibirla la autoridad, debe recibir y acordar, desde luego, ese escrito, aunque sea negado lo que se pida...”.

De lo anterior se advierte que pese a que la petición no esté realizada en forma clara, la autoridad está obligada a darle respuesta, tal vez con un acuerdo en el que se exija la aclaración de la petición.

5.4.4. En duplicado para acuse de recibo

En el texto constitucional que se analiza, no se indica que la petición deba realizarse por duplicado, sin embargo esto resulta necesario ya que al tener acuse de recibo sellado por el órgano en que se recepcionó el escrito o en su defecto la firma de la autoridad o empleado público que recibió la promoción, ya que con ello el gobernado tiene un instrumento con el cual puede demostrar, ante quien presentó su petición y el día y la hora en que lo hizo.

Al respecto se han producido diversas tesis por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, con las cuales se robustece lo anteriormente dicho, una de las cuales a la letra dice:

“PETICION. REQUISITOS QUE SE DEBEN ACREDITAR CUANDO SE RECLAMAN VIOLACIONES AL DERECHO DE. Cuando en un juicio de garantías se reclama la violación al artículo 8o. de nuestra Carta Magna, corresponde al quejoso demostrar la existencia de la petición y a la autoridad responsable, por una parte, el acuerdo que al respecto emitió, por la otra, que lo notificó al peticionario”.⁷⁸

En virtud de lo anterior resulta obvio, que la forma más eficiente para acreditar la existencia de la petición es con el correspondiente acuse de recibo, en el cual, como ya se ha dicho, debe obrar primeramente el sello respectivo del órgano ante el cual se presentó el escrito de petición, la fecha y hora de entrega, así como el nombre y la firma de la persona que la recibió, con ello se obtiene el principio de seguridad jurídica y un instrumento con el cual acreditar las circunstancias anotadas con antelación.

5.4.5. Con cita de los hechos

El citar los hechos dentro del escrito de petición, no es una obligación que tiene el peticionario para poder realizar la misma, ya que al no tener su propia ley reglamentaria, no existe una normatividad acerca de los requerimientos que tiene que cumplir el solicitante para gestionarla, sino únicamente lo que marca el artículo en estudio, es decir, que sea por escrito, en forma pacífica y respetuosa.

Sin embargo y pese a lo mencionado con anterioridad, de acuerdo con la naturaleza de la petición, queda al arbitrio del gobernado hacer una relación de los hechos con base en los cuales según su opinión, sería procedente se le otorgara lo

⁷⁸ TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Octava Época, III Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, Tesis aislada, No. Registro: 229,489, Materia(s): Administrativa, Tesis:, p. 1031.

solicitado, ello a fin de compartir con la autoridad su punto de vista y no dejar a la aplicación del estricto derecho, la posible respuesta que dé la autoridad a la gestión realizada.

Al respecto se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar:

“**DERECHO DE PETICIÓN.** Ningún precepto legal impone al peticionario la obligación de citar la ley en que se apoya, antes bien, es de explorado derecho que para la procedencia de una promoción, basta que sea clara y que se citen los hechos concretos”.⁷⁹

Esto en acatamiento al “principio general “iura novit curia”, ya que si bien los órganos administrativos conocen la legislación aplicable a cada una de las peticiones que se les formulan, desconocen los supuestos fácticos en que pretende fundar la solicitud, por lo que resulta conveniente incluirlos en el escrito de petición”.⁸⁰

5.4.6. Acompañamiento de pruebas

Al igual que con la narración de los hechos, en ocasiones el peticionario tendrá que acompañar a su escrito los medios de convicción necesarios que corroboren o robustezcan lo expresado en la narración de los hechos. En aquellos supuestos en los que sea necesario anexar pruebas y el peticionario no lo hiciere, la autoridad prevendrá al solicitante para que lo haga. Asimismo, sucederá con todos los medios de prueba distintos de las documentales.

La segunda Sala ha expresado tal juicio en algunas tesis:

⁷⁹ CIENFUEGOS SALGADO, David, *op. cit.*, nota 9, p. 116.

⁸⁰ *Idem.*

“PETICIÓN, DERECHO DE. CUANDO PARA RESOLVER SE NECESITEN PRUEBAS, DEBE REQUERIRSE AL PETICIONARIO PARA QUE LAS APORTE. La garantía que otorga el artículo 8º constitucional protegiendo el derecho de petición, es independiente de la autoridad cuente o no con determinados elementos probatorios, ya que si tales elementos son legalmente necesarios, su acuerdo puede ser emitido previniendo al solicitante su aportación y determinándole cuáles son las pruebas que debe producir”.⁸¹

Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre las consecuencias que conlleva el no aportar los elementos necesarios para formar la convicción del órgano o servidor público sobre la procedencia de la petición, al señalar:

“...la falta de los repetidos requisitos a lo sumo conduzca a que el acuerdo relativo pueda ser indicando al peticionario cuáles son los que le falte de llenar y que su omisión ha sido la causa de que no se decida en cuanto a su respectiva solicitud”.⁸²

De lo anteriormente expresado, se colige que no existe obligación constitucional de aportar los medios de convicción, pero quien pretenda obtener lo peticionado, tiene el deber de cumplir con los requisitos que establezca el ordenamiento secundario.

En ese sentido el artículo 40, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que:

“En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Idem*, p. 117.

deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones”.⁸³

Es decir en los juicios que se tramiten ante dicho Tribunal Federal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.⁸⁴

Cabe hacer mención que el no ofrecer los medios de convicción necesarios, no constituye una justificante para que la autoridad pueda o deba retardar la contestación aduciendo dicha omisión, al respecto se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diciendo:

“... No se apega a las exigencias del artículo 8º constitucional la autoridad que pretenda justificar la falta de contestación a un escrito de inconformidad, argumentado que tal falta de contestación obedece a que se quiso que el interesado contara con el mayor tiempo posible para que aportara las pruebas del caso, ya que no puede aceptarse como legal esa actitud en vista de que hacerlo equivaldría, contra lo que exige dicho artículo 8º, a aceptar que el término de observación del derecho de petición, no fuera breve”.⁸⁵

Por lo tanto, si bien no es obligatorio acompañar pruebas al ejercer el derecho de petición, hay que tener en cuenta que éstas son el conducto por medio del cual el peticionario puede hacer que la autoridad que conozca de la petición, comparta su punto de vista respecto de la solicitud hecha, pues en el procedimiento se entrelazan los hechos con el derecho, no obstante ello, queda a su arbitrio el exhibirlas, pero hay que considerar que al hacerlo, se estará dando a la autoridad la visión que se tiene y se le quiere transmitir para que ésta le otorgue lo solicitado.

⁸³ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, “Derecho Procesal Fiscal”, Ed. Porrúa, México, 2007. pp. 242-243.

⁸⁴ *Ibid*, p. 243.

⁸⁵ CIENFUEGOS SALGADO, David, *op. cit.*, nota 9, p. 117.

5.4.7. Dirigida a un órgano o servidor público (autoridad)

Como ha quedado establecido con anterioridad el derecho de petición es un derecho subjetivo, relativo y público, ya que se hace valer ante determinadas personas, y específicamente ante los funcionarios y empleados públicos o autoridades, por lo cual resulta obvio que para ejercerlo es necesario dirigir la petición a éstos, quienes son las personas físicas que realizan función pública de cualquier naturaleza.

En el derecho romano se relacionaba la palabra autoridad a dos acepciones: auctoritas y potestas. La primera de ellas se refería al saber de un individuo socialmente reconocido por el pueblo; esto es, el reconocimiento que le confería el pueblo romano a una persona por su sabiduría, lo que le mostraban con respeto y convencimiento. En tanto que el término potestas se refería a la aceptación que hace el pueblo de la facultad de un individuo de imponerse por estar investido con un cargo, nombramiento o empleo público.⁸⁶

De esta manera se advierte que en la cultura romana existía una autoridad a la que respetaran y siguieran plenamente convencidos por estar reconocida socialmente su sabiduría sin que estuviera investido con un cargo estatal y al mismo tiempo podía existir una autoridad a quien tuvieran que obedecer porque el Estado le había otorgado la facultad de ejercer poder sobre el pueblo, pero no porque existiera convencimiento ni respeto.⁸⁷

La que aquí se analiza y ha predominado en la actualidad se vincula con la potestas, ya que el concepto de autoridad se relaciona con poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo y referida al Estado, implica el poder con que está investido, superior a todos lo que en él participan y que se despliega

⁸⁶ BONILLA GARCÍA, Jazmín, "El Juicio de Amparo en Materia Administrativa", Editorial Porrúa, coordinador Joel Carranco Zuñiga, México, 2008, p. 23.

⁸⁷ *Idem*, p. 24.

imperativamente de forma que nada ni a nadie puede desobedecerlo o desacatarlo. Esto es, se trata de poder de imperio, emanado de la soberanía.⁸⁸

El artículo 108, de la Constitución General de la República, considera como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (federal o del distrito federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.⁸⁹

El concepto de servidor público abarca más que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino también a toda persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.⁹⁰

En el artículo que se analiza se emplean los conceptos de funcionario y empleados públicos como sinónimos de autoridad, ya que en el párrafo primero, primigeniamente se indica que:

“Los *funcionarios y empleados* públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito,...”.

En tanto que el párrafo segundo establece que:

“A toda petición deberá recaer un acuerdo por escrito de la *autoridad* a quien se le haya dirigido,”.

De esta manera, se puede decir que las autoridades son los individuos que por medio de los órganos estatales competentes pueden tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar que dichas determinaciones sean ejecutadas. En

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., “Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático”, *vocce* “Servidor Público”, Ed. Oxford, 2008, p. 444.

⁹⁰ *Idem*.

otras palabras, son todas las personas investidas con la facultad de mando frente a los administrados o internamente frente dentro de un ente público.⁹¹

Y no basta que la petición se realice ante una autoridad, sino que habrá de analizarse el vínculo existente entre ésta y el peticionario, de acuerdo con lo anterior se encuentra la siguiente tesis aislada, en la cual, el Tribunal Colegiado de origen, estima, que previo a resolver en cuanto al fondo una petición realizada, se debe discernir qué tipo de relación jurídica debe existir entre ambos, de lo contrario podría darse la situación de que el peticionario no obtenga la respuesta deseada.

“DERECHO DE PETICIÓN. LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL GOBERNADO QUE FORMULA UNA PETICIÓN Y LA ENTIDAD QUE DEBE DAR RESPUESTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, ES PREPONDERANTE PARA ESTABLECER LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. El artículo 103 constitucional en su fracción I, y el artículo 1o., fracción I de la Ley de Amparo establecen que el juicio de garantías procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. Por tanto, no es suficiente con que se reclame una violación a las garantías individuales para que el juicio de amparo sea procedente; sino que es necesario que la contravención de los derechos fundamentales corra a cargo de una autoridad. De lo anterior se colige que si la violación de garantías individuales no es atribuida a una autoridad, entonces el juicio de garantías no puede ser procedente. Ahora bien, el artículo 8o. de la Constitución Federal establece que los funcionarios y empleados públicos deben respetar el ejercicio del derecho de petición en los términos señalados en dicha Ley Fundamental, pero el hecho de que se imponga esa obligación a los funcionarios y servidores públicos, no significa que su aplicación siempre pueda ser analizada en juicio de amparo, pues si se formula una petición a una entidad con el objeto de que aclare algunos aspectos pertenecientes a una relación de derecho civil, entonces el silencio

⁹¹ *Ibidem*, vocce “Autoridad”, p. 36.

de la entidad a través de su funcionario o servidor, no será un acto de autoridad, sino de particular. De todo ello se concluye que el examen de la naturaleza de la relación existente entre la entidad y el particular que pide amparo, es de valor preponderante para analizar la procedencia del juicio de garantías cuando se reclaman violaciones a los derechos fundamentales afines al artículo 8o. constitucional”.⁹²

En el mismo sentido se encuentra el criterio emitido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se alude, que al realizar una petición, esta debe hacerse con el carácter de gobernado ante la autoridad, entendiéndose a esta última como un ente del aparato de gobierno.

“PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD. El derecho de petición es consagrado por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los derechos públicos subjetivos del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que la existencia de este derecho como garantía individual y la procedencia del juicio de amparo para su salvaguarda requieren que la petición se eleve al funcionario o servidor público en su calidad de autoridad, es decir en una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no en una relación de coordinación regulada por el derecho privado en que el ente público actúe como particular”.⁹³

⁹² SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, novena época, VIII, octubre de 1998, tesis aislada, materia administrativa, tesis I.2o.A.17 A, p. 1135.

⁹³ PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, XIII, Abril de 2001, Jurisprudencia, materia común, tesis: P./J.42/2001, p. 126.

De lo analizado anteriormente se desprende que para ejercer el derecho de petición es necesario hacerlo ante un ente u órgano del estado, de gobernado a autoridad, ya que de no ser así se estaría ejerciendo diversa facultad y no la que se analiza.

5.4.8. Señalar domicilio para notificaciones.

Este elemento es muy importante ya que de ello depende de que la autoridad pueda hacer saber al peticionario su resolución respecto de la solicitud planteada, ello implica la localización física de éste para que se pueda llevar a cabo la diligencia de notificación del auto recaído y de esta manera tener al funcionario público cumpliendo cabalmente con la garantía constitucional ejercitada, ello con la salvedad de que la resolución o respuesta se encuentre debidamente dictada, de ahí la importancia de señalar correctamente en el escrito respectivo el domicilio en el cual se desea ser enterado de lo acordado.

En ese sentido se encuentra redactada la siguiente tesis aislada:

“PETICION, DERECHO DE. Conforme a lo dispuesto por el artículo 8o. constitucional, la garantía que involucra el derecho de petición, se integra por dos fases: 1) Que la autoridad ante la cual se haya elevado una solicitud la acuerde en derecho como corresponda; y 2) Que haga saber al gobernado en breve término el contenido de su resolución. Para esto último, es necesario que el peticionario, en su escrito relativo, señale el domicilio donde se le envíe la comunicación relativa, pues de otra manera, la autoridad se encuentra impedida para cumplir su obligación de hacer saber lo acordado, en breve término, al peticionario”.⁹⁴

Por lo cual es claro que en el curso que se presente ejerciendo el derecho de petición, es imprescindible el señalar un domicilio en el que la autoridad ante la cual se

⁹⁴ TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Séptima Época, abril de 1979, tesis aislada, materia administrativa, tesis I.2o.A.17 A, p. 154.

haya presentado el escrito, se encuentre en la posibilidad de dar la respuesta solicitada al peticionario.

5.4.9. Firmada por el peticionario

Con ello se entiende que el escrito debe ser firmado por el peticionario, ello a fin de que la autoridad tenga la seguridad de que una persona cierta, física, que tiene capacidad jurídica es la que se encuentra ejercitando el derecho a su nombre o al de otra.

Comenta Eduardo Pallares, que la ley no define ni precisa en que consiste la firma, y ello puede ser superado acudiendo a los usos y costumbres que prevalecen respecto de la firma.⁹⁵

Asimismo, Pallares refiere que el diccionario de la lengua española, define a la firma como el nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de propia mano o ajena para darle autenticidad, para obligarle a lo que en él se diga; o bien, el nombre y apellido o título de una persona que no usa rubrica o no debe usarla, puesta al pie de un documento.⁹⁶

⁹⁵ PALLARES, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", *voce* "Firma", Ed. Porrúa, México, 1999, p. 375.

⁹⁶ *Idem*.

En México, la firma tiene gran importancia, ya que la falta de ésta en determinados procedimientos legales faculta a las autoridades que conozcan del escrito, a ordenar se ratifique su contenido, si es que el recurso no es calzado con una; tal es el caso de lo señalado el artículo 20, del Código Federal de Procedimientos Penales, en que se indica textualmente:

“Artículo 20. Las promociones que se hagan por escrito deberá ser firmadas por su autor, pudiéndose ordenar su ratificación cuando se estime necesario, pero deberán ser siempre ratificadas sí el que las hace no las firma por cualquier motivo”.

En tanto que, para los efectos del juicio de amparo la presencia de ésta es imprescindible, ya que por lo que respecta a este proceso constitucional, se ha considerado por parte de los órganos del Poder Judicial de la Federación, que la firma es la exteriorización de la voluntad del impetrante de garantías, constituyendo la instancia de parte a que se refiere el artículo 107, de la Constitución General de la República, por lo que la ausencia de este elemento en el escrito de demanda se traduce en considerar que los actos reclamados en el recurso no afectan los intereses jurídicos del promovente.

La tesis de jurisprudencia analizada reza textualmente:

“DEMANDA, FIRMA DE LA, COMO REQUISITO. Si el juicio de amparo debe seguirse siempre a instancia de parte agraviada, como lo dispone expresamente la fracción I, del artículo 107 constitucional, no existiendo la firma en el escrito respectivo, no se aprecia la voluntad del que aparece como promovente; es decir, no hay instancia de parte, consecuentemente los actos que se contienen en él no afectan los intereses jurídicos del que aparece como promovente, lo que genera el

sobreseimiento del juicio”.⁹⁷

De igual forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que la firma es un elemento vital para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, ya que la falta de ésta o de algún otro componente en el escrito u oficio de expresión de agravios, conduce a considerar improcedente el recurso, estimando innecesario estudiar si cumple con los restantes.

La tesis de jurisprudencia contemplada menciona lo siguiente:

“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al Acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes.”⁹⁸

⁹⁷ CUARTA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Séptima Época, Jurisprudencia, Materia Común, tesis 242,775, p. 71.

⁹⁸ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Agosto de 2007, Tesis: 2a./J. 149/2007, p. 615.

5.5. De la respuesta

Al analizar la respuesta que debe emitir la autoridad anotada en el segundo párrafo del artículo 8°, de nuestra Carta Magna, a decir de Cienfuegos Salgado, se deben establecer sus tres elementos: 1) la obligación de los funcionarios públicos de acordar el escrito de petición; 2) que el acuerdo sea por escrito; y, 3) que se haga conocer al peticionario en breve término del acuerdo que se emita.

Como se ha dicho, una vez que se ejerce el derecho de petición al presentar el escrito respectivo ante un órgano del aparato estatal, el titular o la persona facultada para ello, debe emitir un acuerdo por escrito y hacerlo conocer al peticionario en breve término.

Como se dijo al analizar el escrito de ejercicio del derecho de petición, la solicitud debe realizarse por escrito y en idioma español, pues lo mismo aplica para el acuerdo que debe emitir la autoridad concedora, ya que su acuerdo o resolución debe de igual forma emitirse por escrito y en lengua castellana.

5.5.1. El sentido del auto o acuerdo y su forma

El derecho de petición consagrado en el artículo 8° de la nuestra carta magna, no obliga de ninguna manera a las autoridades de emitir su respuesta otorgando lo solicitado, sino únicamente a dictar la misma en breve término y hacerla saber al peticionario, la cual debe ser congruente con la promoción, emitirse en forma clara y estar debidamente fundada y motivada, ya que lo contrario constituye un acto de violación al precepto que se analiza.

Acorde con lo anterior se encuentra la tesis de jurisprudencia siguiente:

“PETICION, DERECHO DE. Este tribunal no encuentra justificación a la

pretensión de las autoridades responsables de que se sobresea un juicio de amparo promovido por violación al derecho de petición, no con el argumento de haber dado ya la respuesta constitucionalmente obligada para ellas, sino mediante defensas y argumentos que sólo hacen que transcurra aún más tiempo antes de acatar el mandato constitucional. La defensa constitucional aceptable a la violación del artículo 8o., es la demostración de que se ha notificado al quejoso la respuesta a su petición. Lo contrario puede dar la impresión de que las autoridades responsables procuran entorpecer, por vía de litigio, la obtención por el particular de una resolución negativa que dichas autoridades desearían dar, pero que no pueden fundar correctamente en derecho, y que sería más rápidamente anulada por medio de las defensas conducentes si se contesta, que si se acude a la evasión de la respuesta como primera providencia. Y los tribunales se harían partícipes, en alguna forma, de esa posible conducta, si aceptaran que con sutilezas procesales las autoridades se abstengan de dar respuestas rápidas, formales y oportunas, a las peticiones que les son elevadas”.⁹⁹

Asimismo, se estima necesario invocar la diversa tesis aislada que a la letra dice:

“PETICIÓN, DERECHO DE. RESPUESTAS AMBIGUAS.- El artículo 8o. constitucional garantiza, como derecho constitucional de los gobernados, que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacer conocer ese acuerdo en breve término al peticionario. Ahora bien, si ese derecho constitucional debe tener algún sentido y no ser una mera norma hueca e inoperante, es claro que cuando la petición elevada a la autoridad contiene la solicitud de una conducta de dar o de hacer a la que el peticionario estima tener derecho, y si esa petición se funda y motiva, la respuesta de la autoridad no debe ser evasiva, o sibilina, o

⁹⁹ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Séptima Época, Jurisprudencia, Materia(s): Común, tesis 25, p. 50.

limitarse a dar largas al asunto, ni a embrollarlo, sino que en forma clara y directa debe resolver sobre la pretensión deducida. Si las autoridades consideran que la pretensión es infundada, así deben decirlo claramente, expresando también claramente, por qué estiman improcedente o infundada la petición, a fin de dar al peticionario una respuesta congruente con su petición, en un sentido o en otro, pero en un sentido que ese peticionario pueda acatar o impugnar con pleno y cabal conocimiento de causa. Resultaría contrario al espíritu de la norma constitucional que si la petición no cuenta con el beneplácito de la autoridad, dicha petición se tenga por contestada, incongruentemente, con respuestas evasivas, o ambiguas, imprecisas: eso no es satisfacer el derecho de petición, sino disfrazar la negativa a satisfacerlo, y deja al peticionario en situación de indefensión, violándose de paso el debido proceso legal que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales. Es decir, para que no se respire un clima de opresión y de decisiones no sujetas a derecho, sino un clima de paz y precisamente el correspondiente a un estado de derecho, es menester que las autoridades resuelvan las peticiones en forma franca y clara, dando razón completa del porqué no se otorga lo solicitado, y dando al gobernado los elementos para aceptar o impugnar su negativa, de manera que dichas autoridades tengan por mayor interés que sus conflictos con los gobernados sean compuestos (aun judicialmente), en cuanto al mérito de sus pretensiones, que negar lo que no quieren conceder mediante el camino de las imprecisiones de los laberintos, lo que más bien da impresión de que se pretende obstaculizar la petición del quejoso y el que pueda llegar a plantearla sólidamente ante los tribunales, o sea, el prevalecer de la potestad sobre el derecho. Y es fundada la argumentación del quejoso de que la respuesta recaída a su petición no es congruente con ella, si esa respuesta no resuelve sobre si procede o no, conceder la pretensión que deduce, sino que en forma ambigua, imprecisa, se limita a decir que una vez que se cumpla con los requisitos de ciertos preceptos "y demás relativos" se procederá en los términos que ordenan los mismos. Para que la respuesta hubiera sido

congruente, debió decirse con toda claridad y precisión cuáles eran todos los preceptos aplicables, qué requisitos concretos debió satisfacer el peticionario en opinión de la autoridad, y cuáles serían las consecuencias de satisfacerlos o no, a fin de que con esa respuesta el gobernado supiese ya a qué atenerse respecto a su pretensión, o del acatamiento o de la impugnación de la respuesta recibida”.¹⁰⁰

5.5.2. En breve término

El hecho de que en la constitución no se establezca un término máximo o fijo para que la autoridad dicte su acuerdo y lo haga del conocimiento del peticionario, no significa que el dictado del mismo permanezca indefinidamente aplazado, ya que la propia ley fundamental establece el deber que tiene la autoridad a dar respuesta a los peticionarios en breve término.¹⁰¹

Es por ello que se ha considerado que el plazo en el que las autoridades deben dictar su proveído es aquél en el que a cada caso específico sea el pertinente para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que pueda exceder de cuatro meses,¹⁰² al efecto existen diversas tesis aisladas emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en las que se evidencia ese criterio, enseguida se transcriben dos para demostrar lo afirmado.

“DERECHO DE PETICIÓN. QUE DEBE ENTENDERSE POR BREVE TÉRMINO Y CUAL ES AQUEL EN QUE LA AUTORIDAD DEBE DICTAR EL ACUERDO RESPECTIVO Y DARLO A CONOCER AL PETICIONARIO. No es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición formulada en términos del artículo 8º constitucional para considerar transgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe

¹⁰⁰ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Séptima Época, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, tesis 31, p. 99.

¹⁰¹ CIENFUEGOS SALGADO, David, *op. cit.*, nota 9, p. 189.

¹⁰² *Idem.*

estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto constitucional. En efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por escrito y “en breve término”, debiéndose entender por éste como aquel en que racionalmente pueda estudiarse y acordarse una petición. En consecuencia, es inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con el término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud”.¹⁰³

“BREVE TÉRMINO” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 8º CONSTITUCIONAL, QUE DEBE ENTENDERSE POR. Si bien es verdad que el artículo 8º constitucional habla expresa y claramente de “breve término” para dar a conocer al quejoso sobre su petición, tal petición debe interpretarse en relación directa a la naturaleza o características de la misma, lo que hace necesario que al abordar el problema a través de un juicio de amparo, el análisis deba ser casuista y en función al estudio o trámite que la contestación requiera, para adecuar el lapso prudente para que la autoridad cumpla con esa garantía”.¹⁰⁴

Sin embargo, también existe el criterio que considera la posibilidad de que al no existir norma que regule el término para emitir un acuerdo o resolución, se debe acudir a la analogía:

“DERECHO DE PETICIÓN, PARA DETERMINAR EL BREVE TÉRMINO DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD, DEBE ACUDIRSE A LA ANALOGÍA SI NO EXISTE REGULACIÓN EXPRESA. El derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional implica la obligación de las autoridades de hacer recaer a una petición escrita, pacífica y respetuosa un acuerdo también por escrito que debe hacerse saber en breve término al peticionario. Por tanto, si no existe regulación

¹⁰³ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo X, Octubre de 1992, p. 318.

¹⁰⁴ TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XII, julio de 1993, p. 167.

expresa sobre el particular, debe acudir a una disposición que asemeje material y sustancialmente la función de resolver una solicitud de tal naturaleza y el dictado de su resolución, es decir, ante esa laguna debe operar la integración análoga, de modo que se hagan extensivas las reglas básicas al caso semejante, atento al principio que reza “donde existe la misma razón debe regir la misma disposición”. En esa tesitura la solicitud de un policía auxiliar en el sentido de que se le permita seguir prestando sus servicios hasta que se resuelva sobre su baja de la institución, debe aplicarse el plazo de diez días que prevé el artículo 56 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal para resolver el recurso de revisión promovido contra resoluciones del Consejo de Honor y Justicia respectivo”.¹⁰⁵

Lo único claro es que al no existir como se dijo anteriormente un plazo determinado para que las autoridades den respuestas a las peticiones que les son formuladas, la expresión “breve término”, de acuerdo con las interpretaciones que se dan en los criterios transcritos anteriormente, resulta muy subjetiva, ya que entonces la emisión de la contestación correspondiente, depende además de la complejidad de la solicitud realizada en términos del artículo 8º de la Constitución General de la República, también va a depender de la capacidad y experiencia de las autoridades a quienes correspondan conocer de las aludidas peticiones, ya que resulta obvio que a un funcionario que tenga experiencia en su actividad le va a resultar menos complicado responder las peticiones que se le realizan, en tanto que a otro que sea neófito en la materia le resultaría más problemático resolver las mismas peticiones, lo que se traduce en la prolongación del plazo para dictar su respuesta.

¹⁰⁵ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, tesis 1.4º.A.507 A, p. 2361.

CAPÍTULO III

Silencio administrativo

6. Concepto

Al tratar este tópico, primeramente se hace necesario conceptualizar lo que es el silencio administrativo, ya que la negativa ficta, entra dentro de éste, por lo que se puede iniciar mencionando que algunos autores hablan de esta figura (silencio administrativo) atendiendo la clasificación de los actos administrativos, los cuales

pueden ser expresos, tácitos y presuntos; y es precisamente en estos últimos donde ubican al silencio administrativo, el cual puede ser para conceder lo planteado por los gobernados o bien para negarlo, lo que se conoce respectivamente como afirmativa o positiva ficta y negativa ficta.

Ramón Martín Mateo define al silencio administrativo desde la óptica de la teoría de los actos presuntos, al indicar que “ante la inactividad de la administración para evitar mayores perjuicios a los administrados, la ley interpreta el silencio en un determinado sentido, al objeto de obviar una paralización perjudicial de las tramitaciones administrativas trascendentes para las posibilidades de actuación o de recurso de los particulares. El silencio, pues no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento; dándole una significación de terminada. Esta significación puede ser positiva o negativa”.¹⁰⁶

Por otro lado, Francisco González Navarro lo conceptualiza como “una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración”.¹⁰⁷

De lo anterior Rafael I. Martínez Morales realiza la consideración de que “el silencio administrativo es la ausencia de acto de un ente de la administración pública y la consecuencia (negativa o positiva) que la ley le da”.¹⁰⁸

De lo asentado anteriormente se puede decir que el silencio administrativo no es otra cosa que la inactividad del Estado, frente a una gestión realizada por un gobernado

¹⁰⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *op. cit.*, nota 86, *vocce* “Silencio Administrativo”, p. 449.

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *op. cit.*, nota 89, *vocce* “Silencio Administrativo”, p. 449.

ante esa instancia y la validación que le concede la ley a esa pasividad gubernamental, favoreciendo o desestimando lo solicitado.

6.1. La negativa ficta

Por lo que al entrar de lleno a la denominada negativa ficta es preciso primeramente saber su significado, se puede iniciar diciendo que por *negativa* se entiende no conceder, rechazo, repulsa, evitar, en contraposición; en tanto que por ficta o ficción, se debe entender acción y efecto de fingir o bien, invención o cosa fingida; de lo cual se deduce que esta figura se materializa en sentido negativo a una petición o pretensión realizada, sin que exista realmente una resolución expresa, sino que únicamente se debe entender que no se concede lo requerido por el promovente pasado cierto tiempo sin que medie una respuesta por parte de la autoridad que recibió la solicitud y ello es lo que constituye la ficción de que la pretensión fue rechazada, permitiendo que el gobernado promueva los recursos o medios para combatir dicha negación.

Para el tratadista Sergio Francisco de la Garza, "todo [procedimiento](#) administrativo tributario tiene que concluir con una resolución expresa, que puede ser total o parcialmente positiva o negativa, o que puede ser tácitamente negativa".¹⁰⁹

Para el maestro Antonio Carrillo Flores, la resolución de la [autoridad](#) administrativa debe ser dictada dentro de un término, pero si ese término no existe en la [Ley](#), o si la autoridad no resuelve, frente al silencio de [la administración](#) se pueden adoptar cuatro posibles [soluciones](#):

¹⁰⁹ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 55.

1ª.- Que a petición del particular, vencido el plazo para la decisión del asunto, éste pasa de la autoridad que debió resolverlo a otra;

2ª.- Que de oficio, una segunda autoridad se avoque al **conocimiento** del asunto que no hubiese concluido en el término inicialmente fijado;

3ª.- Que expirado el plazo, por una ficción legal, se entienda que la autoridad ha decidido afirmativamente;

4ª.- Similar a la anterior se entiende decidido en forma negativa, de manera que puede el particular intentar los **recursos** administrativos o jurisdiccionales que procedan.¹¹⁰

El tratadista de la Garza menciona que los Códigos Fiscales de 1938, 1966 y 1981, han acogido la cuarta solución; por tanto, las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deben ser resueltas en un plazo de tres meses, según el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 37, mismo término que señala el precepto 17, de la Ley del Procedimiento Administrativo, para autoridades administrativas no fiscales, por lo que transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución al interesado, éste puede considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los **medios** de defensa en cualquier **tiempo** posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución o bien, esperar a que ésta se dicte.

Prosigue el tratadista en mención que existen tres **sistemas** desde el punto de vista doctrinario para que se configure la negativa ficta y que son los siguientes:

- a) En el primero se requiere que el particular acuda ante la autoridad en dos ocasiones en solicitud de respuesta, reiterando su petición y, a partir de la última **promoción**, se empieza a contar el término de dicha negativa;

¹¹⁰ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, pp. 55 y 56.

- b) En el segundo, el plazo empieza a computarse después de que el expediente ha quedado integrado; y,
- c) Por último, el tercer **sistema** se puede enunciar en el sentido de que si no se da respuesta dentro del término que fija la ley, sin tomar en cuenta la tramitación que debe seguir, debe tenerse por resuelto en sentido negativo por el simple transcurso del término. Este último **método** es el que adopta el **Código Fiscal** vigente, con la aclaración de que no le depara ningún perjuicio a la autoridad, toda vez que ésta tiene la posibilidad de pronunciar resolución.¹¹¹

6.1.1. Antecedentes en el Derecho Francés

Afirma el autor Carlos Alberto Ortega Carreón, “que en el derecho francés normalmente, las decisiones administrativas son explícitas; sin embargo se da el caso de que un texto, unido al silencio guardado por la Administración durante cierto tiempo, respecto a una instancia formulada por un administrado, produce el efecto ya sea de aceptación o de rechazo tácito; hay entonces una decisión implícita, así mismo *existía una regla instituida dentro del procedimiento administrativo denominada “decisión previa”, según la cual la autoridad forzosamente tenía que emitir y notificar una decisión a las instancias presentadas, por los particulares, antes de que éstos pudieran intentar su defensa ante un juez administrativo competente, esto quiere decir que a los particulares no les quedaba otra alternativa que esperar la emisión de la resolución o decisión respectiva por parte de las autoridades, lo que creaba un ambiente de incertidumbre y de denegación de justicia*”.¹¹²

Continúa diciendo el señalado autor que para combatir la regla de la “decisión previa”, se instituyó entonces la figura de negativa ficta, con el objeto de dar certidumbre a los administrados que no se les hubiere dictado ninguna resolución

¹¹¹ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 56.

¹¹² *Idem*, pp. 56 y 57.

previa, lo cual aconteció en la Ley del 17 de junio de 1900, la cual establecía lo siguiente:

"Artículo 3º.- En los **negocios** contenciosos que no pueden ser promovidos ante el Consejo de **Estado** más que bajo la forma de recurso contra una resolución administrativa, transcurrido un término de más de cuatro meses sin que sea dictada una resolución, las partes interesadas pueden considerar su **demanda** como negada y podrán acudir ante el Consejo de Estado".¹¹³

Esta nueva figura "rompió con la institución de la *decisión previa* pues transcurridos cuatros meses sin que las autoridades resolvieran las instancias presentadas ante ellas, los administrados podían considerar como denegadas sus peticiones, quedando facultados para recurrirlas ante el Consejo de Estado".¹¹⁴

Asimismo, Ortega Carreón hace hincapié que la figura de la negativa ficta se aplicó de manera general a todas las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto del 11 de enero de 1965, que disponía lo siguiente:

"Artículo 1º.- El silencio equivale a una decisión negativa cualquiera que sea la autoridad administrativa que intervenga, a condición de que ella sea competente y cualquiera que sea el tribunal que intervenga".¹¹⁵

En el presente dicha institución afirma el autor en consulta, subsiste en la legislación francesa, que se consagra en el numeral 89, del Código de los Tribunales Administrativos, el cual a la letra dice:

¹¹³ *Ibid*, p. 57.

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ *Ibid*, p. 57.

"Artículo 89.- El silencio guardado durante más de cuatro meses, respecto de una reclamación a la autoridad competente, equivale a una decisión negativa".

6.1.2. Antecedentes en México

6.1.2.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936

La negativa ficta surgió en la vida jurídica del país en el año de 1936, al expedirse la Ley de Justicia Fiscal del 31 de agosto de esa anualidad, siendo el primer paso para la creación de tribunales administrativos autónomos organizando de manera global e integral los **servicios** hacendarios federales.¹¹⁶

Siguiendo lo establecido por la legislación francesa, la Ley de Justicia Fiscal introdujo en su artículo 16 la figura de la negativa ficta, dicho precepto se encuentra contenido en el capítulo segundo denominado "De la Competencia", en el cual se regulaba la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y se establecía lo siguiente:

"Artículo 16.- El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días".¹¹⁷

6.1.2.2. Código Fiscal de la Federación de 1938

De igual forma, el Código Fiscal de la Federación 1938, publicado el 31 de diciembre de ese año, que entró en vigor 1º de enero de 1939, y que abrogó la Ley de Justicia Fiscal de 1936, mantuvo vigente la figura de la negativa ficta

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Ibidem.*

en su artículo 162, el cual pertenecía al título cuarto de la fase contenciosa del procedimiento tributario, capítulo segundo, “De la Competencia”, disponía:

“Artículo 162.- El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días”.¹¹⁸

De lo cual se advierte que la redacción no mutó en lo absoluto con lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.¹¹⁹

6.1.2.3. Código Fiscal de la Federación de 1966

Esta legislación promulgada el 30 de diciembre de 1966 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, el cual a su vez abrogó al entonces Código Fiscal de 1938, presentando otros avances en la figura jurídica que nos ocupa, la cual quedó regulada por el artículo 92, correspondiente al título tercero, referente al procedimiento administrativo, capítulo II, denominado “De los Derechos y Obligaciones de los Sujetos”, establecía lo siguiente:

"Artículo 92.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda".¹²⁰

¹¹⁸ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 58.

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 58 y 59.

En la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente a este ordenamiento, no se menciona a la resolución negativa ficta ni se da alguna razón del porque se le incluyó en el título tercero, dentro del apartado correspondiente al procedimiento administrativo. Sin embargo al analizarse los preceptos que componen el capítulo II, en el cual se dijo se le consideró, se advierte que se contempla a esta institución como una facultad de los gobernados para que formulen alguna petición o presenten alguna instancia a las autoridades fiscales.¹²¹

Lo anterior se deduce ya que tras el análisis del artículo 91, que a su vez también se encuentra en el señalado capítulo II, se evidencia que se consagra el derecho de los particulares para que sus consultas sobre la aplicación de disposiciones fiscales sean respondidas; en tanto que en el diverso artículo 93, se establecen determinadas obligaciones que deben cumplir los sujetos pasivos, que habitualmente causen impuestos federales y retenedores habituales de dichos impuestos; en el 94, se regula la anulación de las resoluciones favorables a los particulares; en el 95, se fijan los requisitos a que deben sujetarse las personas obligadas a llevar contabilidad y registros; y, finalmente, en el 96 se establece la obligación de presentar declaraciones por parte de los sujetos que dispongan las leyes tributarias.¹²²

El señalado artículo 92, partía del supuesto de la obligación que tenían las autoridades fiscales para resolver las instancias o peticiones que les fueran presentadas, en el término que la ley les fijara o a falta de término específico, dentro de noventa días.¹²³

En ese sentido hay que destacar que los artículos correspondientes a la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y del Código Fiscal de 1938, que establecen la figura de la

¹²¹ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Ejecutoria número de registro 20679, Novena Época, Enero de 2008, p. 1463.

¹²² *Idem*.

¹²³ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 59.

negativa ficta, no establecen obligación alguna para las autoridades a dar respuesta a las gestiones realizadas por los administrados, aun y cuando dicho deber encuentre sustento genérico en el artículo 8° constitucional.¹²⁴

Por otra parte, otro precepto que amplía la regulación de la negativa ficta, fue el artículo 204, que señalaba lo siguiente:

"Artículo 204.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, En caso de negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma".¹²⁵

De lo anterior, se desprende que la autoridad en la contestación de demanda debía expresar los hechos y el derecho en que se apoyaba la misma, lo que de entrada ya era perjudicial para el gobernado porque con apoyo en dicho precepto la autoridad podía emitir su respuesta limitándose a invocar preceptos y hechos, que considero en ocasiones no tenían ni aplicación a cada caso concreto, pero con ello ya la autoridad debía desestimar lo solicitado.

6.1.2.4. Código Fiscal de la Federación

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Ibidem.*

Esta disposición de 1981, la cual se encuentra vigente en la actualidad, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, pero fue hasta el 1º de enero de 1983 cuando entró en vigor, de conformidad con lo establecido en su artículo 1º transitorio, este código, abrogó el Código Fiscal de la Federación de 1966.

Dentro de este Código la institución de la negativa ficta quedó prevista en los artículos 37 y 131, los cuales enseguida se transcriben:

"Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido".¹²⁶

"Artículo 131.- La autoridad deberá dictar la resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado".¹²⁷

6.1.2.5. Ley Federal de Procedimiento Administrativo

¹²⁶ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 60.

¹²⁷ *Idem.*

Comentario especial requiere el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, ya que contempla por partida doble la negativa ficta al establecer lo siguiente:

“ART. 17.- 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.

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

De la interpretación gramatical de este precepto se evidencia que como se dijo con anterioridad se contempla doblemente la negativa ficta, primeramente se puede configurar ante las peticiones que realicen los particulares a las dependencias u organismos descentralizados, si a éstas no se les resuelve dentro del plazo de tres meses; en esta hipótesis el interesado deberá solicitar a la autoridad que deba emitir constancia en la que se advierta que ha transcurrido dicho término, quien deberá expedirla dentro de dos días, ello toda vez que la técnica procedimental que habilita la impugnación de la negativa ficta, requiere de dicha certificación o constancia; pues bien, una vez que se tiene el instrumento a que se hace alusión y se impugne la falta de resolución, la misma ausencia de resolución del recurso puede ser confirmada con

otra falta de respuesta, transcurridos otros tres meses, según lo prevé el segundo párrafo del aludido artículo 17.

Por lo que un gobernado puede estar esperando respuesta por lo menos seis meses, mas los que se lleve en ventilarse el juicio de nulidad, por lo menos podrían pasar nueve meses o mas desde que el gobernado realizó su gestión hasta recibir una respuesta.

6.1.3. Configuración de la negativa ficta

Señala el autor Iván Rueda del Valle, que los requisitos o elementos para la configuración de una negativa ficta, son los siguientes:

- a. "La existencia de la instancia o petición. Esto es que exista una instancia o petición formalmente presentada ante la autoridad fiscal, en la que conste el sello de recibido y la fecha de recepción, ello a efecto de poder hacer el cómputo respectivo;

Respecto de este primer elemento cabe hacer mención que la figura que se analiza sólo se configura ante las peticiones que se realizan ante una autoridad y de ninguna manera dentro de un procedimiento que una autoridad haya iniciado de oficio.

Es aplicable al efecto el siguiente criterio jurisprudencial que a la letra dice:

“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 instaura, puesto que ello se traduciría en que aquella se denegara o desestimara a sí misma la facultad de la revisión de oficio a través de una resolución negativa ficta”.¹²⁸

- b. El transcurso del término de tres meses sin notificación de la resolución respectiva. Es decir, que la autoridad a la que se le presentó la instancia o petición no haya notificado ninguna resolución en relación a la misma durante el término de tres meses, a excepción de las consultas que en **materia de precios de transferencia** se le plantearan, en las que, como se ha dicho, la autoridad cuenta con un plazo de ocho meses para notificar su resolución”.¹²⁹

En ese sentido el autor Carlos Alberto Ortega Carreón, asevera que aun y cuando la autoridad dicte la respuesta dentro del plazo establecido, si la misma no ha sido hecha

¹²⁸ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XX, Septiembre de 2004, tesis: 2a./J. 118/2004, p. 108.

¹²⁹ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 60.

saber al interesado legalmente dentro del mismo, la negativa ficta quedará plenamente configurada.¹³⁰

Conforme con lo anterior se encuentra la siguiente tesis:

“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Si del análisis relacionado de los artículos 37, primer párrafo, 210, fracción I y 215 del Código Fiscal de la Federación, así como de las fracciones IV y XV y penúltimo párrafo del diverso numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que cualquier petición formulada a la autoridad fiscal que no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta de forma negativa y, por ende, que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que la falta de contestación en el lapso indicado a la solicitud formulada para que cancele una fianza y el crédito fiscal respectivo, configura una negativa ficta que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo. Además, a través de la impugnación de esa negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que sustente aquélla, esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en

¹³⁰ *Ibid.*

estado de indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo”.¹³¹

En ese mismo sentido el autor en consulta, considera que son tres los elementos que se requieren para que se configure la institución en estudio, son:

- 1.-Que exista una instancia o petición formulada a una autoridad fiscal;
- 2.-Que sobre esa instancia recaiga el silencio de la autoridad; y,
- 3.-Que el silencio a que se refiere el punto anterior se prolongue por más de tres meses.

De lo analizado por Iván Rueda del Valle y Carlos Alberto Ortega Carreón, se advierte que en realidad contemplan los mismos elementos para la conformación de la negativa ficta, únicamente el segundo la desmenuza en tres los requisitos o elementos, pero en lo total son idénticos, aun en lo concerniente en el primer punto, cuando refieren que la instancia o promoción sea presentada ante autoridad fiscal, es evidente que ellos hablan en estricto sentido en cuanto a la naturaleza de las autoridades que conozcan de la solicitud, y no en el amplio sentido denotando que la negativa ficta no se configura respecto de autoridades administrativas no fiscales, criterio que ha ido evolucionando y que ha sido motivo de estudio por parte del máximo tribunal de nuestro país, llegando a la conclusión de que la negativa ficta establecida en el artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, también se configura respecto de diversas autoridades que carecen de la especialización en materia fiscal, tema que se abordará con mayor profundidad al tratar el siguiente sobre el ámbito de aplicación.

¹³¹ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, tomo XV, enero de 2002, p. 72.

6.1.4. Ámbito de aplicación de la negativa ficta

Respecto de este tema se puede decir que la aplicación de la negativa ficta ha ido en aumento conforme ha evolucionado el contencioso administrativo en nuestro país, en efecto, aun y cuando originalmente la negativa ficta estaba asociada a las autoridades fiscales, la ampliación de la competencia del antes Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual se surte en razón del artículo 11, de su Ley Orgánica, generó un nuevo criterio en el sentido de que la negativa ficta es aplicable a las resoluciones cuyo conocimiento compete al tribunal federal de referencia, máxime si se considera que desde la vigencia del primer código tributario federal empezaron a impugnarse resoluciones de esta índole que no correspondían a la materia tributaria sino a la administrativa.

De esta manera, se fue estableciendo la regla de que la figura de la negativa ficta debía interpretarse en relación con el precepto de la ley orgánica que establecía la competencia del antes Tribunal Fiscal de la Federación, derivándose de ello que la institución no está limitada a instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, pues resulta también aplicable a autoridades administrativas, cuyos actos o resoluciones son de la competencia de dicho órgano jurisdiccional.

A lo anterior se adhiere lo dispuesto por el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que aunado a lo previsto en el capítulo VI, del Código Fiscal de la Federación, se arriba a la conclusión de que la negativa ficta es aplicable a todas las autoridades administrativas aunque no sean fiscales, impugnables, por tanto, ante los Tribunales correspondientes conforme al ámbito de su competencia; ello, permite establecer, que no se requiere que en la ley especial respectiva se contemple la

figura de la negativa ficta, ya que les es aplicable la regulación del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo cual se puede decir que la negativa ficta se configura respecto de las autoridades que forman parte de la administración pública federal y cuyas resoluciones son competencia del mencionado órgano jurisdiccional fiscal y administrativo.

Para ilustrar un poco la evolución que ha tenido la aplicación de la negativa ficta se transcriben a continuación cuatro tesis de jurisprudencia que la denotan:

“NEGATIVA FICTA. IMPROCEDENCIA DE LA (ISSSTE). De conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura jurídica de la negativa ficta, sólo se configura respecto de instancias o peticiones que se presenten ante autoridades de naturaleza fiscal, puesto que dicho precepto establece expresamente que: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido." Consecuentemente, si existe una solicitud de incremento a la cuota diaria de pensión y ésta no fue contestada de manera expresa dentro del plazo señalado por el artículo antes citado por la autoridad denominada ante quien fue elevada dicha petición, también lo es, que la naturaleza de dicha autoridad que recibió la solicitud, no es de carácter fiscal sino que corresponde al ámbito competencial meramente administrativo en materia de seguridad social para los trabajadores del Estado, advirtiéndose que la Ley del

ISSSTE, no prevé la figura jurídica de la negativa ficta, lo cual es un requisito sine qua non, para considerar la existencia de ese acto y poderse atribuir en ese sentido a la autoridad correspondiente. Por ende la causal de improcedencia prevista por el artículo en comento, que hizo valer la recurrente en el juicio de nulidad, se surte plenamente en la especie”.¹³²

“NEGATIVA FICTA. SÓLO OPERA RESPECTO DE AUTORIDADES FISCALES (ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). La expresión "autoridades fiscales" empleada por el legislador en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que prevé la figura jurídica de la negativa ficta, no debe confundirse con el término "autoridades administrativas", que en su sentido lato se consigna en algunas disposiciones del propio ordenamiento, pues aunque las autoridades fiscales tienen ese carácter, no toda autoridad administrativa es fiscal, por eso, al establecer el anotado precepto que "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses", debe entenderse que la negativa ficta opera únicamente respecto de peticiones no contestadas por las autoridades fiscales, o bien, por autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, pues se trata de una norma que forma parte del sistema de disposiciones reguladoras "De las facultades de las autoridades fiscales" a que se refiere el título III, capítulo único, del Código Fiscal de la Federación. Así, el numeral 37 en cita no tiene el alcance de comprender en la negativa ficta las peticiones no contestadas por las autoridades formal y materialmente administrativas, respecto de cuestiones diversas al orden fiscal, puesto que no fue esa la intención del legislador”.¹³³

¹³² PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, IV, Septiembre de 1996, Tesis: VIII.1o. J/4, p. 512.

¹³³ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, VII, Abril de 1998, Tesis: IV.2o. J/23, p. 652.

En estos dos criterios emitidos respectivamente en 1996 y 1998, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que la negativa ficta se configuraba únicamente por lo que respecta a autoridades fiscales en estricto sentido, acorde con lo dispuesto por lo señalado por el propio artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, motivando tal discernimiento en el argumento de que en los casos concretos las autoridades se encontraban actuando como autoridades formal y materialmente administrativas, y de ninguna manera fiscales, ya que se trataba de prestaciones de seguridad social, como lo era el incremento de una pensión jubilatoria, lo cual consideraron no tiene la naturaleza fiscal que exigía dicho numeral textualmente, por lo que no encuadraba en la hipótesis contemplada en la norma en cita.

Posterior a estas tesis, se encuentra la siguiente:

“NEGATIVA FICTA, SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, RESPECTO DE SOLICITUDES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura de la negativa ficta, se configura respecto de instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales que no sean resueltas en un plazo de tres meses; sin embargo, de la interpretación sistemática de este precepto con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se concluye que la figura de la negativa ficta, que esa norma contempla, no se constriñe únicamente a las autoridades de carácter fiscal, sino que su aplicación, se extiende a las autoridades administrativas, cuyas resoluciones expresas se encuentran sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que es un órgano típicamente administrativo, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en distintas ramas y materias de la administración pública federal y no sólo en el área fiscal, pues así se

desprende de la redacción del mencionado artículo 11 de su ley orgánica, que incorpora un catálogo de hipótesis que representa los casos en que se surte su competencia, con la particularidad de que en esa amplia gama de supuestos, se observa que las resoluciones administrativas susceptibles de combatirse en el juicio de nulidad son de naturaleza diversas y no sólo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las resoluciones a que se refiere la fracción VI, relativas a las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por tanto, cabe concluir que el silencio de este instituto de seguridad social también constituye la figura de la negativa ficta”.¹³⁴

En esta otra tesis de 1998, las anteriores dos quedaron superadas, considerando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, que no obstante la literalidad con que se encuentra redactado el artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, su interpretación sistemática permite sostener que aun las autoridades que no son formalmente fiscales pero cuyas facultades guardan relación con la materia fiscal y que a la vez están sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pueden incurrir en la figura de la negativa ficta, razonando también que la competencia de el aquél entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se había ido extendiendo de la materia Fiscal a la Administrativa, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en distintas ramas y materias de la administración pública federal y no sólo en el área fiscal, pues el tratar en limitar su función jurisdiccional de ese cuerpo colegiado exclusivamente a la materia fiscal, sería modificar su naturaleza jurídica y desconocer por completo el objeto de sus facultades de jurisdicción, establecidas en el artículo 11, de la Ley Orgánica de ese Tribunal, ya que dentro de la gama de supuestos que contempla el aludido precepto se observa que la resoluciones administrativas susceptibles de

¹³⁴ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, VIII, Octubre de 1998, Tesis: 2a./J. 77/98, p. 446.

combatirse en el juicio de nulidad, son de naturaleza diversa y no sólo de carácter fiscal.

Y finalmente, se emite el criterio que tiene aplicación en la actualidad:

“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES SOMETIDAS A LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. La negativa ficta no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, previstas en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, sino que también es aplicable respecto de las solicitudes formuladas ante las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal sometidas a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conformidad con el artículo 11, penúltimo párrafo de su Ley Orgánica. Lo anterior encuentra apoyo en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo, el cual no sólo ha comprendido a las autoridades fiscales sino también, en forma creciente, a las administrativas en general, pues las resoluciones negativas fictas atribuidas a éstas han sido impugnadas ante el citado Tribunal en la materia de su competencia, desde que éste fue creado, tendencia que se ha reforzado con los artículos 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que acogieron esa figura respecto a las instancias o peticiones formuladas a dichas autoridades y dispusieron la procedencia del juicio de nulidad contra las resoluciones configuradas al efecto”.¹³⁵

¹³⁵ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, XXVI, Diciembre de 2007, Tesis: 2a./J. 215/2007, p. 208.

Con este último criterio emitido de igual forma por la Segunda del Alto Tribunal, en 2007, se pulen los anteriores criterios para quedar definido en torno a quien o cuales autoridades es que se configura la negativa ficta, para ello se tomó en cuenta el tratamiento histórico que el legislador ha dado, en el Código Fiscal de la Federación, a la negativa ficta, la cual ha ido a la par de la competencia del antes Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que originalmente como se ha dicho con antelación, la negativa ficta estaba asociada a las autoridades fiscales, pero la ampliación de la competencia del mencionado tribunal mediante reformas a su ley orgánica y al Código Fiscal de la Federación, originó el nuevo punto de vista de que la figura jurídica que se analiza es aplicable a las resoluciones cuyo conocimiento compete al Tribunal Federal de que se habla, máxime si como se ha dicho estas resoluciones ficticias fueron impugnadas desde el primer código tributario federal, las cuales no correspondían a la materia tributaria sino a la administrativa, de esta manera se fue estableciendo la regla de que la figura de la negativa ficta debía interpretarse en relación con el precepto de la ley orgánica que establecía la competencia del anteriormente denominado Tribunal Fiscal de la Federación, originando que en la actualidad la institución de la negativa ficta no se encuentre limitada a instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, pues resulta también aplicable a las autoridades administrativas, cuyos actos o resoluciones son de competencia de dicho órgano jurisdiccional; aunado a lo anterior, se consideró que a lo anterior se suma la evolución que ha tenido el contencioso administrativo en nuestro país, a la que no son ajenas las autoridades administrativas no fiscales, pues sus decisiones han sido motivo de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación en la materia de su competencia, lo que se corrobora con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que añadido a lo contemplado a lo previsto en el capítulo VI, del Código Fiscal de la Federación, condujo a la conclusión de que la negativa ficta es aplicable a todas las autoridades administrativas (no fiscales), impugnables ante los tribunales correspondientes conforme el ámbito de su competencia, por lo que concluyeron que no se requiere que la ley especial respectiva contemple la figura en mención por serle aplicable la regulación del código indicado y de la ley orgánica correspondiente.

6.1.5. Autoridades administrativas

Ya se abarcó en el capítulo anterior que y quienes pueden ser consideradas como autoridades en nuestro sistema jurídico, sin embargo en atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, se hace indispensable establecer cuales son las autoridades administrativas, respecto de las cuales se configura la negativa ficta.

Las Autoridades administrativas, son aquellos individuos miembros del órgano estatal encargado de desempeñar legal y formalmente la función administrativa, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas dadas dentro del Estado, todo en forma imperativa.¹³⁶

6.1.6. Efectos de la configuración de la negativa ficta

Primigeniamente, la conformación de la negativa ficta sujeta a la autoridad administrativa a un procedimiento, lo que de manera instantánea le quita sus facultades de decisión en la vía administrativa y provoca la ilegalidad de la resolución expresa que llegare a emitirse con posterioridad, en razón de que se haría extemporáneamente.¹³⁷

Sin embargo, no obstante se haya conformado al transcurrir el término de tres meses no quiere decir que haya nacido a la vida jurídica, ello ocurrirá cuando el

¹³⁶ BONILLA GARCÍA, Jazmín, *op. cit.*, nota 86, p. 26.

¹³⁷ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 63.

gobernado promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, juicio contencioso en contra de esa resolución, ya que el ingrediente esencial para que quede debidamente configurada, es que se impugne por los medios de defensa respectivos.¹³⁸

6.1.7. Mecánica Procesal

6.1.7.1. Plazo de impugnación

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación y el 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, una vez que transcurre el plazo de tres meses, sin respuesta por parte de la autoridad, y por lo que respecta al precepto indicado en último término, se obtenga la constancia de que ha corrido dicho plazo, los particulares podrán impugnar la negativa ficta respectiva, o bien esperar la resolución expresa. Ante lo cual, según se advierte del propio artículo 37, el particular podrá impugnar en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, siempre y cuando no se le haya notificado al particular la resolución expresa por parte de la autoridad.¹³⁹

Es importante indicar que en el supuesto de que la autoridad haya requerido al promovente para que cumpla con algún requisito o proporcione algún elemento necesario para resolver, el plazo a que se hace referencia en el párrafo anterior, comienza a correr desde el inicio, una vez que se haya cumplido con lo requerido por la autoridad, según lo establece el señalado artículo 37, del Código Fiscal de la Federación.

Cabe hacer mención que la impugnación a una resolución de esta naturaleza, no se encuentra sujeta al término de los 45 días al que se refiere el artículo 207, primer

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Ibid.*

párrafo del Código Fiscal de la Federación, mismo plazo que concede la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, término dentro del cual se debe presentar el juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que dicho término se refiere a las impugnaciones que sobre resoluciones expresas haga la autoridad fiscal.¹⁴⁰

6.1.7.2. Demanda, Contestación, Ampliación y Contestación a la Ampliación

Una vez configurada la negativa ficta de conformidad con lo establecido en el multicitado artículo 37 del Código Fiscal de la Federación o el 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el particular podrá promover en cualquier momento el correspondiente juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando no se le haya notificado la resolución expresa, acorde con lo anterior se encuentra la siguiente jurisprudencia que textualmente dice:

“NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Del artículo 46 de la ley mencionada se advierte que en el caso de la negativa ficta, el legislador sólo dispuso los derechos del administrado para demandar la nulidad de la denegada presunción al transcurrir cuarenta y cinco días después de presentada la petición, y de ampliar su demanda al contestar la autoridad administrativa; sin embargo, nada previno en dicho precepto ni en alguna otra disposición, respecto al plazo para impugnar la resolución negativa ficta una vez vencido el citado lapso. En tales condiciones, deben prevalecer en el caso los principios y los

¹⁴⁰ *Idem*, p. 64.

efectos que diversas legislaciones y la doctrina han precisado para que se materialice o configure la institución de mérito, a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública; 2) La inactividad de la Administración; 3) El transcurso del plazo previsto en la ley de la materia; 4) La presunción de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la denegación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; y, 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley”.¹⁴¹

Los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establecen los requisitos que deberá reunir el escrito inicial de demanda y al combatir una resolución negativa ficta, para acreditarla deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad, según lo preceptuado en el artículo 15, fracción IV, del ordenamiento aludido.¹⁴²

Una vez admitida la demanda, en la cual inicialmente sólo se plantea la omisión o silencio por parte de la autoridad, ya que no puede ser de otra forma ya que no existen razones, justificación o estructura que puedan impugnarse, el Magistrado instructor emplazará a las autoridades demandadas, para que éstas produzcan su contestación a la misma, en donde se aportaran los argumentos que acrediten la legalidad de la negativa, dado que por una presunción legal la instancia no resuelta en forma expresa se presume que lo es en sentido contrario a los intereses del administrado, pero por la propia naturaleza del silencio administrativo se desconocen los motivos y fundamentos de la autoridad, por lo tanto, al momento de la contestación

¹⁴¹ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXIV, Diciembre de 2006, t. 2a./J. 164/2006, p. 204.

¹⁴² ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 64.

de demanda, deben expresarse los motivos y fundamentos en que se apoya la negativa.¹⁴³

Posteriormente, después de que sea legalmente notificada al actor la contestación de la demanda, cuenta con el derecho de ampliarla, en el plazo de 20 días, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 210, del Código Fiscal de la Federación y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mediante recurso, en el cual deberá asentar los agravios que le causen, los motivos y fundamentos exteriorizados como sustento legal de la resolución impugnada.¹⁴⁴

Lo anterior es lógico, ya que es hasta este momento procesal que la autoridad funda y motiva su resolución negativa al dar contestación a la demanda de nulidad, y cuando se le conceden al administrado los instrumentos necesarios para combatirla.¹⁴⁵

Como contrapartida a lo anterior, las autoridades demandadas tienen a su vez el término de 20 días para contestar los agravios hechos valer por la actora en contra de los motivos y fundamentos de la negativa ficta impugnada.¹⁴⁶

6.1.7.3. Partes en el juicio

De acuerdo con lo previsto en el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio regulado en dicha disposición: el demandante y los demandados; y tienen ese carácter la autoridad que dictó la resolución impugnada, y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; el titular de la Secretaría de Estado u

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Idem*, p. 64.

¹⁴⁶ *Ibidem.*

Organismo descentralizado del que dependa la autoridad que haya emitido la resolución impugnada y, en su caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público , cuando se controvierta el **interés** fiscal de la Federación; el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.¹⁴⁷

Cuando se reclama una negativa ficta, las partes en el juicio en cuanto demandante y demandado son: el particular al cual se le deja en estado de incertidumbre jurídica derivada de ese silencio y la autoridad a la cual se le atribuye el silencio administrativo, y, se considera también autoridad aquella a la que, conforme a disposiciones de carácter interno se otorguen facultades expresas para resolver las instancias de los administrados. Desde luego también debe considerarse como parte el titular de la Secretaría de Estado u Organismo Descentralizado del que corresponda la autoridad a la cual corresponde resolver la instancia administrativa correspondiente.¹⁴⁸

Según el autor Iván Rueda del Valle, existen 2 corrientes de opinión, respecto qué autoridad debe comparecer a juicio a fundar y motivar una resolución negativa ficta: la primera de ellas se pronuncia en el sentido de que la única autoridad que puede comparecer a juicio a fundar y motivar la resolución negativa ficta motivo de impugnación, es aquélla a la que se le imputa directamente, y fundamenta su dicho en el párrafo segundo del artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dispone:

"ARTÍCULO 22.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

¹⁴⁷ *Idem*, p. 65.

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 65.

En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada”.¹⁴⁹

La otra corriente considera que en términos del artículo 5, párrafos primero y tercero, del ordenamiento legal en cita, quien debe contestar la demanda respectiva fundando y motivando la negativa de referencia, es la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad omisa, en representación de ésta, el mismo artículo señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o.- Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

(...)

La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales”.

Ahora bien existe una tesis de la octava época, febrero de 1992, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que señala que la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, no puede expresar los motivos y fundamentos que sustenten la negativa ficta, motivo de impugnación, misma tesis a la letra dispone:

¹⁴⁹ *Idem.*

"NEGATIVA FICTA, FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA, AL CONTESTAR LA DEMANDA. NO PUEDE DARLOS LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE LA DEFENSA JURIDICA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA. No es correcto que la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada en el juicio de anulación exprese los motivos y fundamentos que la sustentan, porque, aun cuando es cierto que el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, en la parte que interesa, diga: "La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas"; no debe perderse de vista que el diverso artículo 215, en su párrafo segundo, dispone que: "En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma". Luego, la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada sólo se encuentra facultada para ejercer **funciones** de procuración, pero no para substituir a la autoridad de quien se demanda la citada negativa ficta; y que, por tanto, es la única facultada para justificarla."¹⁵⁰

De la anterior tesis se desprende que la Administración Local Jurídica, encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas, no puede dentro de sus facultades substituir a la autoridad que se le imputa la negativa ficta, puesto que únicamente tiene facultades de procuración, mas no de substitución. Sin embargo, contrario a este precedente existe otra tesis emitida de la novena época, Septiembre de 1995, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que tratándose de negativa ficta la contestación de la demanda puede formularse por autoridad omisa, es decir por la encargada de la defensa jurídica o por ambas. Dicha tesis señala lo siguiente:

¹⁵⁰ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación*, México, tomo: IX, febrero de 1992, tesis Administrativa, p. 223.

"NEGATIVA FICTA. LA CONTESTACION A LA DEMANDA DE ANULACION, O A SU AMPLIACION, PUEDE FORMULARSE POR LA AUTORIDAD OMISA, POR LA ENCARGADA DE SU DEFENSA JURIDICA O POR AMBAS. La interpretación armónica de las [normas](#) que rigen el contencioso administrativo en el Código Fiscal de la Federación y, en particular, en sus artículos 198, 200, 209, 210, 212, 213, 215 y 216, conduce a establecer que tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta, la contestación a la demanda o a su ampliación, puede producirse válidamente por la propia autoridad que incurrió en la omisión de dar respuesta oportunamente a la instancia del particular, por la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por ambas. Lo anterior es así, porque si bien el legislador ha asignado a las autoridades dentro del juicio una representación jurídica, en los términos del artículo 200 del ordenamiento mencionado, no excluyó de los referidos actos procesales la intervención de la autoridad directamente demandada, ni limitó esa representación sólo a los posteriores a ellos. La circunstancia de que sea la unidad administrativa autoridad encargada de la defensa de la autoridad la que produzca la contestación no implica que se sustituya a esta última, pues el representante no obra en nombre propio ni con apoyo en las facultades de que se halla investido, para decidir sobre las cuestiones propuestas en la instancia, sino en [función](#) de las que corresponden a la autoridad que debió darle respuesta, es decir, obra en nombre del representado y no en nombre propio. Por la misma razón es inexacto que al producirse la negativa ficta cese la intervención de la autoridad cuya inactividad la generó, para ser sustituida por su representante legal, pues ni se excluye la intervención de aquélla en la ley ni la negativa ficta desaparece con el señalamiento de los hechos y fundamentos legales que la sustentan, pues la negativa ficta y la negativa expresa son resoluciones distintas según lo ha sostenido la actual Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su [Jurisprudencia](#) 26/95, cuyo rubro es: "NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN

MATERIA FISCAL, RECAIDAS A LA MISMA PETICION. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD".¹⁵¹

Con la anterior tesis, se disipa la duda respecto que autoridad es la que debe de comparecer como parte dentro del Juicio Contencioso Administrativo tratándose de resoluciones negativas fictas.

6.1.7.4. Pruebas en el juicio

El Código Fiscal de la Federación contempla la posibilidad de ofrecer toda clase de pruebas, exceptuando a aquéllas que no hubieren sido ofrecidas en la vía administrativa.¹⁵²

Queda claro que por la naturaleza del silencio administrativo, en el escrito inicial de demanda no se pueden ofrecer pruebas distintas de las ofrecidas en la vía administrativa, sólo la constancia a que hace referencia el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual como ya se dijo con anterioridad al analizar dicho precepto, se deberá solicitar a la autoridad omisa, en la que se advierta que ha transcurrido el término de tres meses establecido en el señalado ordenamiento, la cual deberá expedirla dentro de dos días, ya que reiterando, la técnica procedimental que habilita la impugnación de la negativa ficta, requiere de dicha certificación o constancia; sin embargo, una vez que se lleve a cabo la ampliación de demanda se podrán ofrecer

¹⁵¹ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación*, México, tomo: II, Septiembre de 1995, tesis 2a./j.52/95, Administrativa, p. 302.

¹⁵² ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 68.

las pruebas tendientes a desvirtuar los motivos y fundamentos expresados en su contestación.

6.1.7.5. Efectos que produce la falta de contestación de la demanda

Como se ha dicho con anterioridad, en la contestación a la demanda, la autoridad debe expresar los motivos y fundamentos en que apoya su negativa ficta, a fin de evitar se siga perjudicando la esfera jurídica del particular, por lo que en aquellos asuntos en los que la autoridad no produzca su contestación, resultará válido decretar la nulidad de la resolución negativa ficta para el efecto de que la demandada resuelva lo planteado por el actor en la petición respectiva, pues la omisión en que incurre aquélla, por un lado, imposibilita, sin lugar a dudas, el derecho del actor de ampliar su demanda y, por otro, se avalaría que la autoridad continúe en su incumplimiento a las normas legales.¹⁵³

En ese sentido se ha pronunciado la Sexta Sala Regional Metropolitana, en la tesis V-TASR-VI-96, derivada del juicio resuelto por la Primera Sala Regional del Noreste en diciembre de 2001, visible en la [revista](#) del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, de ese año, página 306, misma que señala:

"NEGATIVA FICTA.- EFECTOS DE LA.- CUANDO LA AUTORIDAD OMITE DAR LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS EN QUE SE APOYA AQUÉLLA.- Tratándose de la configuración de la negativa ficta, por haber transcurrido el plazo que refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad demandada, al contestar la demanda conforme al artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, está obligada a expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma. Dicha obligación tiene como fin evitar que la autoridad, con ese silencio, continúe afectando la esfera jurídica del contribuyente, pues al no

¹⁵³ *Idem.*

resolver la petición respectiva, violenta flagrantemente la garantía de [seguridad](#) jurídica prevista por el artículo 14 constitucional. En ese sentido, en aquellos casos en que la autoridad no produzca la contestación de demanda, expresando los fundamentos y motivos de la negativa ficta, resulta válido decretar la nulidad de la resolución negativa ficta para el efecto de que la demandada resuelva lo planteado por el actor en la petición respectiva, pues la omisión en que incurre aquélla, por un lado, imposibilita, sin lugar a dudas, el derecho del actor de ampliar su demanda y, por otro, se avalaría que la autoridad continúe en su incumplimiento a las normas antes citadas”.

Del criterio transcrito, se advierte que la resolución que deberá emitirse cuando una autoridad no produzca su contestación a la demanda, será la nulidad de la resolución, para el efecto de que la autoridad omisa resuelva lo solicitado por el actor, es decir el asunto regresa al conocimiento de la propia autoridad, lo que traería consigo la alteración de la forma de configuración de la negativa ficta, que como ya se dijo anteriormente, en primer término produce el efecto de sujetar a juicio a la autoridad administrativa privándola de su facultad de decisión en la vía administrativa, siendo ilegal cualquier resolución expresa que llegase a emitir con posterioridad, en virtud de su extemporaneidad.¹⁵⁴

En contraposición a ese criterio se encuentra el diverso que establece que cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta, la autoridad tiene el deber jurídico de proporcionar los motivos y fundamentos de fondo de la controversia en que se apoya dicha resolución al momento de contestar la demanda; por lo que si la autoridad es omisa en cumplir con tal obligación contraviene lo establecido por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, en la parte que se refiere a que la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya su negativa, por lo que deberá declararse la nulidad de la negativa ficta impugnada, así como de la resolución

¹⁵⁴ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 69.

originalmente recurrida de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 238 del código en cita, en virtud de haberse dejado de aplicar las disposiciones debidas.¹⁵⁵

Dicho criterio fue emitido en la tesis V-TASR-XII-II-234, por la Sala Regional Hidalgo- [México](#), visible en la revista del Tribunal, noviembre de 2002, página 149, que a la letra dispone:

"NEGATIVA FICTA.- PROCEDE DECLARAR SU NULIDAD CON BASE EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO NO RESUELTO SI AL CONTESTAR LA DEMANDA LA AUTORIDAD OMITIÉRE PROPORCIONAR LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS DE FONDO EN QUE SE APOYA LA MISMA.-

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta porque la autoridad no resolvió dentro del plazo legal un recurso administrativo, la autoridad tiene el deber jurídico de proporcionar los motivos y fundamentos de fondo de la controversia en que se apoya dicha resolución al momento de contestar la demanda; sin embargo, en caso de que la autoridad omita cumplir con tal obligación, es claro que contraviene el artículo antes mencionado y, por ende, debe declararse la nulidad de la negativa ficta impugnada, así como de la resolución originalmente recurrida conforme al artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación por haberse dejado de aplicar las disposiciones debidas. Lo anterior, sin perjuicio de que la parte actora haya sido omisa en formular su ampliación de demanda, ya que al no haberse proporcionado en la contestación de demanda los motivos y fundamentos de fondo que sustenten la resolución negativa ficta, no existe materia de impugnación sobre la cual pudiese recaer la ampliación de demanda, y, por lo tanto, procede declarar la nulidad de la resolución negativa ficta así como de la recurrida, a partir de los

¹⁵⁵ *Idem.*

argumentos invocados en el recurso no resuelto y no desvirtuados en el juicio natural por las autoridades enjuiciadas”.

En esa tesitura, en el supuesto de que la autoridad sea omisa en contestar la demanda de nulidad, es dable concluir que la nulidad deberá ser lisa y llana en términos del artículo 238 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, pues se dejó de aplicar las disposiciones debidas, (art. 215 C.F.F.) incurriendo en una falta de fundamentación y motivación.¹⁵⁶

6.1.7.6. Efectos que produce la falta de ampliación de la demanda

Por la propia naturaleza de la negativa ficta, en el ocursio inicial de demanda, no es posible expresar conceptos de impugnación en contra de la resolución negativa ficta impugnada, con excepción de la falta de fundamentación y motivación, que en ese momento es propia del silencio administrativo. Por tanto según se exteriorizó en el punto anterior, en la contestación de demanda deben expresarse los motivos y fundamentos, para que el demandante se encuentre en la aptitud de expresar en el escrito de ampliación de demanda, los conceptos de impugnación o agravios que le causan los motivos expuestos por la autoridad, de donde se sigue, que si el actor no produce su ampliación a la misma, dado que los actos de las autoridades gozan de presunción de legalidad, los mismos se presumirán válidos, conllevando a reconocer la validez de la negativa ficta impugnada, en términos de lo dispuesto por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación y 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *ibid*, p. 70.

¹⁵⁷ *Idem*.

Sustenta a lo anterior la tesis IV-TASR-VII-303, emitida por la Primera Sala Regional del Noroeste, visible en la revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de mayo del 2000, página 224, que a la letra dispone:

"NEGATIVA FICTA.- ENTRATÁNDOSE DE TAL FICCIÓN DE LA LEY, CUANDO EL ACTOR NO PRODUCE SU AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA, DEBE DE RECONOCERSE LA VALIDEZ DE LA MISMA.-

Entratándose de una resolución negativa ficta, al contestar la demanda la autoridad demandada, la parte actora tiene el derecho expreso de ampliar su demanda inicial (artículo 210 del Código Fiscal de la Federación), resultando ello una decisión que sólo la actora puede tomar o no, siendo potestativo realizar o no la ampliación de demanda correspondiente, pero las consecuencias de su decisión ya no dependen de su voluntad, sino de las reglas que rigen el procedimiento del juicio fiscal, en tales condiciones, si amplía su demanda y desvirtúa los argumentos sostenidos en la contestación, obtendrá la declaración de nulidad de la resolución impugnada; por lo contrario si no produce la ampliación de la demanda inicial, o la misma resulta extemporánea, no podrá desvirtuar lo argumentado en la contestación de la demanda, luego entonces, si la litis cuando se demanda una negativa ficta se compone con la contestación (donde la autoridad fundamenta su negativa); la ampliación a la demanda (donde la enjuiciante controvierte la contestación) y con la contestación a la ampliación; si no existe ampliación es lógico concluir que no existe litis en el juicio que resolver y más aún si en el escrito inicial de demanda no se esbozan razonamientos lógico-jurídicos concretos y específicamente tendientes a debatir la nulidad de la resolución controvertida, concretándose éstos a demostrar únicamente la existencia de la negativa ficta; no restando al juzgador más que reconocer la validez de la resolución de que se trata, al no señalarse aquellos razonamientos lógicos-jurídicos en los que sustenta la nulidad que se solicita, y que permitan pronunciarse al respecto, habida cuenta además que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en la parte final de su último párrafo, establece: "(...) No

se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda”.

En ese tenor, la ampliación de demanda, constituye en conjunto con la contestación a la demanda y la contestación a la ampliación de la demanda, la litis del juicio contencioso administrativo, por lo que a falta de ampliación a la demanda, es lógico concluir que no existe litis en el juicio respectivo, orillando en este caso al Magistrado Instructor a reconocer la validez de la resolución impugnada.¹⁵⁸

6.1.7.7. Efectos de la Sentencia

En aquellos asuntos en que se combata una negativa ficta, y se determine la nulidad de la misma, debe ordenarse en la resolución que así la declare los lineamientos conforme a los cuales debe emitirse una determinación expresa en acatamiento de la sentencia de que se trate ya que de lo contrario, la misma habrá incurrido en deficiencia técnica.¹⁵⁹

Dice Ortega Carreón que de lo anterior se colige, que las sentencias que se emitan respecto a resoluciones negativas fictas, serán siempre para el efecto de que la autoridad a la cual se le atribuye, se pronuncie sobre el fondo de la solicitud, no dando pauta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para resolver sobre el fondo del asunto. Sin embargo de una interpretación armónica de los artículos 37, 210 fracción I, 215 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se deduce que al reclamarse la nulidad de una resolución negativa ficta, la sentencia que resuelva el juicio, deberá determinar la legalidad de los motivos y fundamentos que la autoridad expresó en la contestación de la demanda para apoyar su negativa, en función de los conceptos de

¹⁵⁸ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 71.

¹⁵⁹ *Idem.*

impugnación expuestos por el actor en la ampliación de la demanda y resolver el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa.¹⁶⁰

Cobra aplicación a lo anterior, la reciente tesis IV.2o.A.48 A, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, misma que fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, julio del 2003, página 1157, que dispone lo siguiente:

"NEGATIVA FICTA. LA SENTENCIA QUE DECLARE SU NULIDAD DEBE RESOLVER EL FONDO DE LA PRETENSIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE FACULTADES DISCRECIONALES DE LA AUTORIDAD.- De los artículos 37, 210, fracción I, 215 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se deduce que al reclamarse la nulidad de la resolución negativa ficta, la sentencia que dirima el juicio de nulidad debe determinar la legalidad de los motivos y fundamentos que la autoridad expresó en la contestación de la demanda para apoyar su negativa, en función de los conceptos de impugnación expuestos por el actor en la ampliación de la demanda y resolver sobre el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa, sin que proceda que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad de la resolución para el efecto de que la autoridad se pronuncie sobre la procedencia o no de la solicitud, por tratarse de facultades discrecionales, pues el propósito de la resolución negativa ficta es resolver la situación de incertidumbre jurídica provocada por la falta de respuesta de la autoridad, **objetivo** que no se alcanzaría si concluido el juicio se devolviera la solicitud, petición o instancia del particular para su resolución por las autoridades fiscales, quienes pudieron hacer uso de sus facultades al presentárseles la solicitud aludida y al contestar la demanda dentro del juicio".

¹⁶⁰ *Ibid*, p. 72.

De ello, se advierte que al momento de dictarse sentencia, la sala concedora del asunto, deberá estudiar la legalidad de los motivos y fundamentos que se expresaron en la contestación, en relación con los agravios hechos vales por el actor, para poder resolver sobre el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa. Sin que se proceda a pronunciarse en el sentido de declarar la nulidad para efectos, pues el propósito de la resolución negativa ficta, es el resolver la situación de incertidumbre jurídica provocada por la falta de respuesta de la autoridad, objetivo que no se alcanzaría si terminado el juicio se devolviera a la autoridad la solicitud, petición o instancia para que lo resolviera.

6.3. La negativa ficta en algunos de los Estados del País.

Cabe hacer mención que la negativa ficta se encuentra contemplada en muchas entidades de nuestro país, ya sea en su respectivo código fiscal o bien en su ley de justicia administrativa, como ejemplos encontramos al Distrito Federal, Baja California Sur, Chihuahua y Aguascalientes.

En algunas de esas disposiciones se contempla que para tener por configurada la negativa ficta es preciso atender diversas normas en las cuales se prevea algún trámite administrativo o fiscal y el tiempo para obtener respuesta en éste, tal es el caso del Distrito Federal, en cuya Ley de Procedimiento Administrativo, contempla en su artículo 5, a la negativa ficta y Baja California Sur, en su [Ley de Justicia Administrativa](#), la cual en el Capítulo II, correspondiente a la Competencia de la Sala Civil y Administrativa, específicamente en su artículo 3º, fracción III, contempla que dicho órgano es competente para conocer del juicio contencioso administrativo que se promueva en contra de la resolución ficticia, la cual se estructura por el silencio de una autoridad por el plazo que las disposiciones prevean, o a falta de un término específico, de cuarenta y cinco días, ante una instancia que haya realizado un particular; en similares términos se encuentran los casos de Chihuahua y Aguascalientes, que en los artículos 24 y 102, de sus correspondientes códigos fiscales prevén la figura en estudio, tales preceptos respectivamente, a la letra dicen:

“Artículo 5.- 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 jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo”.

“Artículo 3º.- La Sala Civil y Administrativa será competente para conocer del juicio contencioso administrativo promovido por los particulares o servidores públicos, según sea, en los casos siguientes:

(...)

III. Contra la resolución negativa ficta, configurada por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que las normas jurídicas establezcan o, a falta de término, de cuarenta y cinco días”.

“Artículo 24.- (...)

Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en los términos que la ley fija o, a falta de término establecido, en 90 días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda”.

“Artículo 102.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en el término que la ley fije, a falta de término establecido en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa”.

Como se observa en los numerales transcritos con anterioridad, la figura de la negativa ficta, se encuentra contemplada en los aludidos estados de forma muy similar a la prevista en los artículos 37, del Código Fiscal de la Federación y 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

6.3.1. La negativa ficta en el Estado de Michoacán

Cabe hacer mención especial de nuestra entidad federativa, ya que en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, en el capítulo Cuarto contempla al silencio administrativo en los artículos 27, 28 y 29, que dicen lo siguiente:

“Artículo 27. El silencio administrativo es la omisión o la falta absoluta de resolución de procedimientos administrativos solicitados por el particular, dentro del plazo previsto por este Código o las normas aplicables al caso concreto, que la autoridad debiera emitir en sentido positivo o negativo”.

“Artículo 28. No podrá exceder de treinta días el plazo para que las autoridades resuelvan lo que corresponda.

Cuando se requiera al particular para que exhiba los documentos omitidos o requisitos formales, el plazo iniciará desde que el requerimiento haya sido cumplido. Una vez transcurrido el plazo, si las autoridades no han emitido la resolución correspondiente opera la afirmativa o la negativa ficta”.

“Artículo 29. Quien ejerza las atribuciones de contraloría respecto de la autoridad administrativa de que se trate, y conozca y resuelva el procedimiento derivado de la presunción de la afirmativa o negativa ficta, deberá notificar de oficio al superior jerárquico del servidor público que originó el silencio administrativo, a efecto de que se apliquen las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley de Responsabilidades”.

Posteriormente en el capítulo sexto contempla la negativa ficta, específicamente en el numeral 35, el cual a la letra dice:

“Artículo 35. La negativa ficta 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 este Código o las normas aplicables al caso concreto,

se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo, en términos de lo dispuesto en este Código”.

Los plazos a que se refiere este precepto son de los que habla el diverso numeral 36, que a la letra dice:

“Artículo 36. Cuando la solicitud del particular trate sobre un acto declarativo y salvo que las normas aplicables al caso concreto dispongan un plazo diverso, no podrá exceder de diez días hábiles, el tiempo para que la autoridad resuelva lo que corresponda.

Cuando la solicitud del particular contemple un acto constitutivo y salvo que las normas aplicables al caso concreto dispongan de un plazo determinado, no podrá exceder del establecido en el artículo 28 de este Código, para que la autoridad resuelva lo que corresponda.

Transcurridos en su caso, estos plazos sin que la autoridad haya realizado la emisión del acto, se entiende emitida la resolución en sentido negativo al particular”.

En tanto que el numeral 37, se refiere a lo preceptuado en el segundo párrafo del diverso artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, al hacer referencia que en el supuesto de que el peticionario sea requerido para que exhiba documentación o cumpla con requisitos exigidos por la autoridad, los plazos aludidos anteriormente empezarán a correr de nueva cuenta una vez que se hayan satisfecho las exigencias realizadas por la autoridad, al para ello se transcribe:

“Artículo 37. Cuando se requiera al particular para que exhiba los documentos omitidos o requisitos formales, el plazo para resolver, iniciará a partir de que el requerimiento haya sido cumplido”.

Finalmente el artículo 38, de la legislación en consulta establece que la figura que se analiza puede ser recurrida ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, por medio de la correspondiente demanda, a la cual se deberá anexar el acuse de recibo de la petición no resuelta, y en el segundo párrafo dicho precepto dispone que la sentencia que ponga fin al juicio contendrá los lineamientos en que la autoridad faltante deberá responder la instancia no respondida y en cada caso

concreto si fuere procedente las penas que le deban imponer por tal omisión en términos de la Ley de Responsabilidades.

“Artículo 38. La negativa ficta, puede ser combatida mediante demanda de juicio ante el Tribunal, acompañando el escrito de petición dirigido a la autoridad omisa, con el registro o sello de la fecha de recibido.

La resolución del Tribunal dispondrá las condiciones y términos en que la autoridad deberá emitir el acto o resolución que en su momento, debió haber emitido y, en su caso, las sanciones a que hubiere lugar”.

6.4. Afirmativa Ficta, Confirmación Ficta o Positiva Ficta

Dice Ortega Carreón, que la afirmativa ficta, no es otra cosa más que "la decisión normativa de carácter administrativo por la cual todas las peticiones por

escrito de los ciudadanos, usuarios, **empresas** o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo que **marca** la ley o las disposiciones administrativas se consideran aceptadas, bastando para ello conservar la copia del acuse de la solicitud realizada ante la instancia competente”.¹⁶¹

Ello implica que la falta de respuesta por parte de la autoridad a la petición que le ha sido formulada, una vez transcurrido el plazo legal, dentro del cual debió resolver la instancia formalmente presentada ante ella, no debe ser interpretada por el gobernado como una resolución contraria a sus intereses, sino por el contrario, como una resolución que le es favorable.¹⁶²

Este tipo de resoluciones ficticias constituye otro sentido que puede asumir la resolución implícita, “nada tiene que ver con las causas históricas que dieron origen a la negativa ficta, y por ende no se haya vinculada con la necesidad de posibilitar el acceso a los medios impugnativos de la **conducta** administrativa. Esta figura como técnica jurídica se vincula más a la función autorizatoria o permisiva de la autoridad administrativa, otorgando permisos, autorizaciones o licencias”.¹⁶³

De acuerdo con lo que establece el autor Jiménez González, la resolución positiva ficta, sí produce consecuencias jurídicas de una auténtica resolución, por lo que no puede ser revocada mediante resolución expresa denegatoria de fecha posterior a la de su configuración.

Dice Carlos Alberto Ortega Carreón, que “en nuestro país, esta figura no ha sido plenamente adoptada por las legislaciones vigentes, por ejemplo, en materia fiscal específicamente en la Ley Aduanera, se señala muy someramente tal resolución,

¹⁶¹ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 75.

¹⁶² *Idem*, pp. 75 y 76.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 76.

respecto a las consultas que se planteen a la autoridad aduanera sobre el régimen arancelario que deba aplicarse, así lo dispone el artículo 48 de la Ley Aduanera”, que a la letra dispone:¹⁶⁴

"Artículo 48. Para resolver las consultas que presenten los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales sobre la correcta clasificación arancelaria a que se refiere el artículo 47 de esta ley, las autoridades aduaneras podrán apoyarse en los dictámenes técnicos del Consejo de Clasificación Arancelaria, el cual estará integrado por los peritos que propongan las confederaciones, cámaras, asociaciones e [instituciones académicas](#).

(...)

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. En caso que se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

(...)"

De lo anterior, asevera Carlos Alberto Ortega Carreón, “se advierte que la Ley Aduanera, contempla la posibilidad de configuración del silencio administrativo con sentido estimatorio al consultante cuando la misma no hubiese dado respuesta en un plazo de

cuatro meses a la consulta que se le hubiere planteado sobre la clasificación arancelaria en la que el petionario entre diversas alternativas sostiene que una es la aplicable a la especie. En el supuesto del silencio, dice el legislador, podrá entender el

¹⁶⁴ *ibid*, p. 76.

petionario que le es aplicable la clasificación arancelaria por él invocada, así lo manifiesta el artículo 59 del Reglamento de la Ley Aduanera, que establece”.¹⁶⁵

“Artículo 59. Para efectos del párrafo tercero del artículo 48 de la ley, se entenderá que la clasificación arancelaria correctamente practicada, es aquella que el interesado hubiera manifestado como correcta en la consulta formulada a la autoridad aduanera”.

Afirma el autor en consulta que “la resolución positiva ficta tiene como se dijo en un principio, origen, naturaleza jurídica y propósitos distintos a la negativa ficta. En el caso de esta última, no existe en principio resolución para todos los efectos jurídicos, sino que la presunción respecto a su existencia opera sólo para posibilitar al gobernado para que esté en aptitud de acceder a la vía de impugnación y se le de a conocer los fundamentos y motivos en los cuales basó la autoridad su negativa”.¹⁶⁶

Asimismo, señala que “la resolución positiva ficta, existe para todos los efectos como una auténtica resolución, esto significa que una vez que se configure, se generan nuevos **derechos** a favor del particular y se producen todos los efectos jurídicos de una resolución, por lo que si la autoridad desea modificarla, solamente será posible mediante sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez agotado el juicio correspondiente en donde la parte demandada, haya sido el particular”¹⁶⁷. Así lo dispone el párrafo cuarto del artículo 48 de la Ley Aduanera, arriba citado.

"Artículo 48.- (...)

¹⁶⁵ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 76.

¹⁶⁶ *Idem*, p. 77.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

La secretaría podrá demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.

(...)"

Robustece lo aseverado con anterioridad la jurisprudencia por contradicción de tesis, número 23 del 2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, marzo de 2000, página 181, que dispone:

“CONSULTA ADUANAL. CONSTITUYE RESOLUCIÓN FAVORABLE AL PARTICULAR. Las autoridades aduanales están impedidas legalmente para revocar por sí y ante sí las resoluciones favorables a los particulares emitidas con motivo de consultas que sobre la correcta clasificación arancelaria les hayan formulado los particulares, pues en este caso deben acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación en juicio de nulidad. Y si bien debe estimarse que existe independencia de los pedimentos de [importación](#) posteriores a la emisión de la resolución de la consulta, lo cierto es que en términos de los artículos 48 de la Ley Aduanera vigente en el año de mil novecientos noventa y seis y 34 del Código Fiscal de la Federación, constituyen resoluciones favorables al particular, que acorde al artículo 36 de la legislación citada en último término sólo pueden ser modificadas a través de la resolución que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación”¹⁶⁸.

Afirma Carlos Alberto Ortega Carreón que “en esa tesitura, si la autoridad aduanera considera que tiene elementos para sostener que en la especie le es aplicable un régimen distinto, no podrá modificar, mucho menos revocar la resolución

¹⁶⁸ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *op. cit.*, nota 83, p. 77.

positiva ficta, sino que la única vía para conseguir tales propósitos será plantear juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que como se dijo anteriormente la parte demandada será el particular”.¹⁶⁹

Hace énfasis Ortega Carreón en que habría que señalar que en “La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, también se encuentra regulada la figura de la resolución positiva ficta, pues en su artículo 2º la define como “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””.¹⁷⁰

“Cabe señalar que esta ley, es aplicable en la regulación de los actos y **procedimientos** de la **Administración Pública** del Distrito Federal, y en el caso de la Administración Pública paraestatal de la entidad, sólo será aplicable cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares, quedando excluidas de la aplicación de dicha ley, las materias de carácter financiero, fiscal, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, notariado y justicia cívica, así como las actuaciones del Ministerio Público, de la Contraloría General y Comisión de **Derechos Humanos** del Distrito Federal”.¹⁷¹

CAPÍTULO IV

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Idem*, p. 78.

¹⁷¹ *Ibidem.*

7. Consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la negativa ficta.

Después de haber analizado al derecho de petición y a la negativa ficta, a fin de establecer la inconstitucionalidad de la segunda como se indicó en los objetivos de este trabajo, a continuación se estudian diversos principios y conceptos y se hacen algunas reflexiones en las cuales queda claro su desapego a la Constitución General de la República.

7.1. Supremacía Constitucional

Supremacía significa lo que ésta por encima, lo que se encuentra en la cúspide de todo un sistema. En un sistema jurídico, la supremacía constitucional significa que la constitución es la norma, que es la fundamental, que está en el punto más alto del sistema jurídico.¹⁷²

En relación a ello, Burgoa realiza la siguiente reflexión: “El principio de supremacía constitucional descansa en sólidas consideraciones lógico jurídicas. En efecto, atendiendo a que la Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural y religioso, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado que sobre ésta organiza, debe autopreservarse frente a la actuación toda de los órganos estatales que ella misma crea –órganos primarios- o de los órganos derivados. Dicha auto preservación reside primordialmente en el mencionado principio, según el cual se adjetiva el ordenamiento constitucional como ley suprema o *lex legum*, es decir, ley de leyes”.¹⁷³

7.2. Fundamentalidad

Para el Estado de derecho, aludir a la supremacía, “es aludir a que esta norma es la primaria, que va a ser el primer elemento de referencia en todo ordenamiento

¹⁷² QUIROZ ACOSTA, Enrique, *op. cit.*, nota 35, p. 97.

¹⁷³ *Idem.*

jurídico del Estado de que se trate, va a ser el primer punto de referencia de todo ordenamiento existente, es la fuente generadora de todo el sistema jurídico y también”,¹⁷⁴ según lo expresa Ignacio Burgoa, “esta primariedad va a implicar que nuestra norma fundamental va a ser la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la demarcación de la competencia de esos órganos primarios, va a ser también la formación básica de su integración humana y esto, a su vez, nos revela que las decisiones fundamentales del Estado, van a estar precisamente en esa ley fundamental, van a estar en la Constitución”.¹⁷⁵

En tanto que para “Kelsen la Constitución significa la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo. En términos técnico jurídicos y bajo el lenguaje kelseniano, la fundamentalidad de la constitución significa también que es la fuente de validez de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo”.¹⁷⁶

Por lo cual, “por ser fundamental, es la ley suprema del Estado y esto supone que todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por esa ley fundamental. Ninguna autoridad tendrá más poderes que los que le reconozca la constitución, porque de ella pende el sistema jurídico de cualquier Estado”.¹⁷⁷

Es la norma fundatoria de la estructura jurídica de ese Estado, “no se puede concebir un orden jurídico estatal, si no se observa a ese orden jurídico estatal como un sistema y en la cima de este sistema, está la constitución, o sea que es el pilar base respecto del cual se estructura todo el sistema jurídico del Estado”.¹⁷⁸

Entonces, queda claro que la constitución es fundamental ya que es el origen del orden jurídico, y es suprema ya que todas las normas jurídicas deben estar en

¹⁷⁴ *Ibid*, p. 97.

¹⁷⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 358.

¹⁷⁶ QUIROZ ACOSTA, Enrique, *op. cit.*, nota 35, p. 98.

¹⁷⁷ *Idem*.

¹⁷⁸ *Ibid*.

congruencia con la propia constitución ya que ésta se encuentra por encima de aquéllas.¹⁷⁹

7.3. Fundamentalidad y Supremacía Constitucional

Burgoa asevera, que tanto la fundamentalidad y la supremacía constitucional, son dos cualidades concurrentes en toda constitución jurídico positiva. En tanto que Quiroz Acosta, asevera que: “El principio de supremacía constitucional desde el origen del propio constitucionalismo moderno es aceptado, sustentado, reseñado y ampliado. Desde las primeras interpretaciones, incluso, las de América, se sostenía la supremacía constitucional”.¹⁸⁰ Y siempre que se trata este tema, existe una resolución que sale a colación, y a esta se le conoce como el fallo del caso Marbury vs Madison. El principio que deviene de esta resolución es muy importante y sencillo y consiste en que “ningún acto legislativo contrario a la Constitución es válido”.¹⁸¹

En el caso a que se hace referencia, “William Marbury había sido designado Juez de Paz para el Distrito de Columbia por el Presidente Adams y el secretario de Estado de su sucesor, o sea de Jefferson, que fue Madison, quien se negó a entregar el nombramiento respectivo. Marbury, basándose en la Ley Orgánica de los Tribunales Federales que expidió el Congreso de los Estados Unidos, otorgando competencia originaria a la Suprema Corte para liberar “mandamus”, ejerció este recurso ante dicho alto Tribunal. La Corte consideró que tal ley era contraria a la Constitución Federal, porque conforme a ésta, y en los casos de “mandamus”, no tenía jurisdicción originaria, sino apelada. Por esta causa, la corte negó la petición de Marbury, proclamando en la sentencia correspondiente el principio de supremacía constitucional, incluso, frente a las leyes federales, después de haber estimado incongruentemente con dicha denegación, que el promotor del recurso desechado sí había sido legítimamente designado y que tenía el derecho de ocupar el cargo para el que fue designado”.¹⁸²

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 98.

¹⁸¹ *Idem*, pp. 98-99.

¹⁸² *Ibid*, p. 99.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación, a través de sus órganos respectivos, ha considerado incluso que la supremacía constitucional es a su vez un derecho de los gobernados, al considerar como lo hemos ya establecido, que los principios que rigen la constitución, obviamente regulan también los derechos ahí reconocidos subjetivamente, como ejemplo de ello se transcribe lo siguiente:

“CONSTITUCIÓN, SUPREMACÍA DE LA. ES UN DERECHO PÚBLICO INDIVIDUAL. FUENTES Y EVOLUCIÓN DE ESTE DERECHO.

Es lógico contemplar que cuando los quejosos, en el amparo, reclaman la violación al artículo 133 de la Constitución Política de México, están planteando, a la consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversas cuestiones constitucionales que es inaplazable discernir, con el fin de valorar, en su caso, si la supremacía constitucional es un derecho constitucional que entra en el ámbito de los derechos del hombre instituidos, por dicha Constitución, y si puede efectuarse, ese derecho fundamental público, en perjuicio de una persona física o moral. La enunciación de esas cuestiones, obliga a contemplar el origen del principio de la supremacía constitucional, dentro de las legislaciones mexicana y extranjera, e, incluso, dentro de la teoría de la Constitución, para poder encarar su significado y alcances como derecho fundamental del individuo. Frente al derecho público europeo, de tenaz y tradicional resistencia para insertar, en sus cláusulas constitucionales positivas, una norma que reconozca la supremacía de la Constitución, con respecto a los actos que en ejercicio de su soberanía expidan o dicten los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado, el derecho público de las américas (Argentina, Colombia, Estados Unidos, México, Uruguay y Venezuela) ha sido expresamente consciente, desde su nacimiento hasta ahora, de una evolución positivamente ascendente en favor del principio de la supremacía constitucional, al consignarse, en los textos de las diversas Constituciones de varios de los países americanos, los antes nombrados, aquel principio, que ha adquirido la categoría política de ser

un derecho fundamental público del hombre manifestado en la proposición de que "nadie podrá ser privado de sus derechos" (artículo 14 de la vigente Carta Política de México), y, entre esos derechos tiene valor primordial, el derecho a la supremacía de la Constitución, reconocida como la norma normarum y estar sobre cualquier acto de tipo legislativo, o bien de la administración pública o de naturaleza judicial que desconozca, viole o se aparte del conjunto de cláusulas y principios estructurales del orden constitucional positivo de una nación. La Constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, en su artículo VI, párrafo segundo, es el primer Código Fundamental de una nación que llegó a establecer, en una norma constitucional positiva, que la Constitución es la Ley Suprema de la tierra y está por encima de las leyes federales y locales y de los tratados o actos de cualquiera otra autoridad y "los Jueces en cada Estado, estarán sujetos a ella, a pesar de lo que en contrario dispongan la Constitución o leyes de cada Estado". La doctrina y jurisprudencia norteamericanas, lo mismo en las lucubraciones de Story que en las de Kent, en el siglo pasado, que en las de Corwin, en este siglo, son de una incontrovertible reciedumbre sobre la supremacía de la Constitución frente a cualquier ley federal o local en pugna con ella, o en un punto a los actos que la contradigan y realicen los otros poderes federales o locales de los Estados Unidos. Los precedentes de la jurisprudencia de la Corte Suprema, desde el año de 1816 hasta la fecha, han mantenido, igualmente, la supremacía de la Constitución contra cualquier acto de autoridad que trate de desconocer el alcance y significado evolutivo de sus cláusulas, como quiere, Corwin, en sus valiosos comentarios en orden a este tema. La teoría de la Constitución en México ha sido siempre irrefragablemente firme en torno de la supremacía de la Constitución, como norma fundamental y primaria en el ejercicio del poder público, y uno de los elementos integrantes de esta supremacía está presente en el artículo 376 de la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812 y su trazo es más patente en el artículo 237 de la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre del año de 1814.

Escindido nuestro derecho público del siglo XIX, por las dos corrientes doctrinarias que lo informan, esto es, la teoría del Estado Federal, siempre progresivamente en superación, y la corriente ideológica del Estado unitario, acogida por el pensamiento conservador, cada vez se hizo más notable, en el derecho público mexicano, el régimen constitucional federal instituido a partir del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, respetado, después, por la primera de nuestras Constituciones Federales, la del 4 de octubre de aquel año de 1824, y restituido, definitivamente, por el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847 y por las Constituciones del 5 de febrero de 1857 y de 1917, que adoptaron, ininterrumpidamente, el principio de la supremacía de la Constitución, determinado en textos expresos, e instituido, también, al través de otros factores integrantes de la teoría de la supremacía constitucional como lo son los concernientes a que la Ley Fundamental de un Estado debe ser expedida por el Poder Constituyente del pueblo y a que su revisión debe ser confiada a un órgano especial, diverso al previsto para la elaboración de las leyes ordinarias. Procede invocar, para los fines de este principio de la supremacía constitucional, que si el Acta que creó el Estado Federal en México, la ya comentada del 31 de enero de 1824, instituyó, en su artículo 24, que "las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución General", ésta, la del 4 de octubre del nombrado año de 1824, lo regula con mayor extensión y más amplios alcances, cuando en la fracciones I y II de su artículo 161 decreta que los Estados de la Federación están obligados a "organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución, ni a la Acta Constitutiva" y a "guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes generales de la Unión y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación, con alguna potencia extranjera". El Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847 da cabida a esta noción de la supremacía constitucional, en los artículos 22, 23, 24, 25 y 28, pero sin que deba desconocerse que es el Proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, formulado por Ponciano Arriaga;

León Guzmán y Mariano Yáñez, el que habrá de considerar, en su artículo 123, que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación de dicho Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión, y los Jueces de cada Estado se arreglarán a ella, a las leyes federales y a los tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. El Congreso Constituyente de 1856-1857, aprobó, por 79 votos, la norma sobre la supremacía de la Constitución, que se convirtió, después, en su artículo 126 y en el 133 de la Ley Fundamental de la República, actualmente en vigor, que sancionó el Congreso Constituyente de 1916-1917, por el voto unánime de los 154 diputados que concurrieron a la sesión pública del 25 de 1917, quienes se manifestaron conforme con el dictamen presentado por Paulino Machorro y Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, a fin de que se restituyera, a la Constitución en formación, el artículo 126 de la de 1857, suprimido en el Proyecto de Constitución propuesto por don Venustiano Carranza. Así paso a formar parte del acervo de los principios integrantes del régimen constitucional del Estado Federal en México, el de la supremacía de la Constitución, prevalente frente a cualquier ley, federal o local, o frente a cualquier tratado, o a los actos que estén en pugna con la misma Constitución y provengan de alguna otra autoridad federal o local, administrativa, judicial o del trabajo, siempre con la mira, como se expresó desde el año de 1856, de que la supremacía constitucional sirviera de "salvaguardia del Pacto Federal". Entre los sistemas que han pugnado por el principio de la supremacía de la Constitución, Inglaterra no lo ha consignado jamás en algún texto expreso de sus flexibles leyes constitucionales, a pesar de que lo han reconocido la doctrina y los tribunales ingleses, a diferencia de Francia que, sin adoptarlo categóricamente, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 24 de agosto de 1789, consideró a la rigidez constitucional base indirecta de la supremacía de la Constitución, puesto que por medio de la institución del Poder

Constituyente del pueblo, como único titular de la soberanía para aprobar y expedir la Constitución, se apoya la noción de la superioridad de ella frente a las leyes ordinarias. Sin embargo, no puede negarse que este país no ha sido partidario de que en una cláusula positiva de sus constituciones se inserte, expresamente, que la Constitución es la ley suprema, aunque Italia le dé ya relativa información en su Constitución del 31 de diciembre de 1947 (artículo XVIII de las disposiciones transitorias y finales). En verdad: el sistema francés, de repercusión universal por su observancia en muchos Estados de Europa y del resto del mundo, ha insistido en la doctrina de la superlegalidad constitucional (Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional, página 304 a 310, al través del principio teórico de la concepción de que la Constitución es una súper ley, por ser ella decretada por el Poder Constituyente del pueblo y no poder ser reformada por los mismos procedimientos decretados para la expedición, modificación y adición de las demás leyes de un país, sino sólo por conducto del órgano revisor de la Constitución, que algunas veces exige que su aprobación se haga también por el pueblo, por medio del referéndum o del plebiscito. Sólo el derecho público de Estados Unidos, desde el año de 1787, como pocos años después lo hará el de México, en su Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y, más concretamente, a partir de la Constitución del 5 de febrero de 1857, han influido en la teoría de la Constitución que exige la declaración expresa, en un precepto de ella, de que dicha Constitución es una norma suprema, aunque, desde luego, en directa conjunción con los otros elementos que integran la doctrina de la supremacía constitucional, como lo son el de sujetar su reforma al órgano revisor de la Constitución, con la observancia de un procedimiento especial; a que la aprobación y expedición de la propia Constitución quede exclusivamente confiada al Poder Constituyente del pueblo; y a que su respeto o reparación en caso de haberse infringido sus normas, se haga por un procedimiento especial que, en el sistema constitucional de México, es el juicio de amparo, ejemplo de institución sobre la materia. La supremacía de la Constitución en México estriba en

estar, ésta, sobre cualquier ley federal o tratado internacional, o sobre cualquier ley local que esté en pugna con ella, sin que ninguno de los actos del poder público administrativo o del Poder Judicial, federal o local, que no tengan lugar en un juicio de amparo, queden fuera de esta supremacía constitucional, lo cual es significativo para el orden jerárquico constitucional mexicano, por encarecer que la Constitución está por encima de cualquier otra ley o tratado, o de cualquier otro acto del poder público que la contradiga o la viole, y lo que define, en su esencia más nítida, esta supremacía de la Constitución, es su expresión como un derecho individual público de la persona humana o de las personas morales, en punto a que cualquier desconocimiento de ella o infracción a sus normas es encomendado y es reparado por medio del juicio de amparo”.¹⁸³

7.4. El derecho de petición como garantía individual

Las garantías individuales son aquellos **derechos humanos** garantizados con rango **constitucional** que se consideran como esenciales en el **sistema político** que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la dignidad de la **persona humana**. Es decir, son aquellas facultades que dentro del **ordenamiento jurídico** disfrutan de un estatus especial en cuanto a garantías (de tutela y reforma). Es conocido el planteamiento filosófico-antropológico de que donde nace una necesidad surge un derecho; éste planteamiento tan lógico aparece por primera vez en obras como "**La República**" del gran filósofo **Platón**.

¹⁸³ SALA AUXILIAR, Informes, México, Séptima Época, Informe 1970, Parte III, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, No. registro: 807,296, p. 36.

En efecto, el derecho de petición por estar consagrado en nuestra carta magna en el artículo 8º, encuentra cabida en esta clasificación tan especial de nuestro sistema jurídico, como lo son las garantías individuales, ya que se encuentra protegido subjetivamente por la ley fundamental mexicana, dentro del título primero, correspondiente a la parte dogmática, la cual reconoce derechos a los ciudadanos, a diferencia de la parte orgánica que regula el funcionamiento del Estado Mexicano.

Ya que en los veintiocho primeros artículos de nuestra constitución se consagran los derechos de los gobernados. Dice Enrique Sánchez Bringas, en su obra garantías individuales, “estos ordenamientos protegen los valores jurídicos de las personas en las siguientes materias: *igualdad*, porque, generaliza la protección de los derechos a todos los individuos, prohibiendo la esclavitud, los títulos de nobleza, las prerrogativas, los privilegios y las discriminaciones que atienden al sexo (artículos 1, 2, 4, 12, 13 y 15); *libertad*, porque, garantiza la educación como derecho para todos y protege la libre ocupación, expresión, *petición*, reunión, asociación, medio ambiente adecuado, domicilio y tránsito, entre otras (artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 24 y 28); propiedad, al regular la privada con sentido social y en el campo, la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad (*artículo 27*); y *seguridad* jurídica porque establece derechos de audiencia, legalidad y justicia, entre otras prerrogativas del hombre (artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22)”.¹⁸⁴

¹⁸⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, “Derecho Constitucional”, México, Distrito Federal, Ed. Porrúa, 2000, pp. 212-213.

7.5. Cuestiones constitucionales

Hasta el momento, se han analizado con profundidad dos figuras de nuestro sistema jurídico, por un lado el derecho de petición consagrado en el artículo 8° de nuestra Ley fundamental y por el otro la negativa ficta, establecida en el artículo 37, del Código Fiscal de la Federación y 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, instituciones que conviven en el marco legal administrativo específicamente, y es esta última la que ha ocasionado controversia entre los especialistas del derecho desde su implementación en nuestro país, ya que algunos consideran que su presencia en el marco regulatorio es pernicioso y resulta contraria a lo establecido en el referido artículo 8; en tanto que otra postura, es la que considera que con su creación se ha contribuido al fortalecimiento de nuestro sistema legal, otorgando a los gobernados un medio de

defensa eficaz en contra de las abstenciones de las autoridades administrativas y fiscales, ante las peticiones o gestiones que a ellas dirigen los gobernados.

Ante ello, he de decir, que mi postura es acorde con la primera de las anotadas, puesto que considero que este tipo de resoluciones ficticias, lejos de beneficiar a los administrados, contribuyen a originar un estado de incertidumbre, el cual puede prolongarse por más de tres meses, por la mecánica con que se configura, además de que claramente su existencia no se ajusta a lo establecido en el artículo 8° constitucional, ni a la finalidad que este persigue, ello en atención que primeramente dicho derecho subjetivo entra en una clasificación muy especial de derechos, como lo son las garantías individuales, también llamados derechos fundamentales o derechos constitucionales.

7.6. Principios constitucionales

Es por ello que tanto el derecho de petición como el resto de las garantías individuales tienen la protección de los atributos que tiene la carta fundamental, o como lo dice Burgoa, "Siendo nuestra Constitución la fuente de las garantías individuales, o sea el ordenamiento en el cual éstas se consagran, formando, por ende, parte de la Ley Fundamental, es lógico y evidente que están investidas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la legislación. Por consiguiente, las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional (consignado en el artículo 133 de la Ley suprema), en cuanto que tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de

aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria”.¹⁸⁵

Por otra parte, continúa el tratadista, las garantías individuales, que forman parte integrante de la Constitución, están como ésta, investidas del principio de rigidez constitucional, en el sentido de que no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario (o sea, por el Congreso de la Unión como órgano legislativo federal, ni por las Legislaturas de los Estados), sino por un poder extraordinario integrado en los términos del artículo 135 de la Ley fundamental.¹⁸⁶

Además de la protección que otorgan a las garantías individuales los principios constitucionales mencionados, es imperante señalar que por consiguiente disfrutan del auspicio del Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, el cual es un procedimiento de control y protección de las garantías individuales en contra de los abusos o resoluciones contrarias al orden constitucional por parte de las autoridades de cualquier poder y de cualquier nivel.

7.7. El inconstitucional origen de la negativa ficta

Después de analizar los principios constitucionales de supremacía y fundamentalidad constitucional, previstos por el artículo 133, de la Constitución General de la República, a fin de analizar la inconstitucionalidad de la negativa ficta y por lo tanto su invalidez, de acuerdo con el principio de que ningún acto legislativo contrario a la Constitución es válido, ha de decirse, que lamentablemente los legisladores que la incorporaron al marco jurídico mexicano en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, sabían de su inconstitucionalidad ya que en la exposición de motivos de la iniciativa del cuerpo normativo en comento, se hace referencia a que la creación de una ficción para el silencio de las autoridades se encuentra ya establecido en la legislación europea y que dicha disposición la arroja con los más novedosos criterios doctrinales, sin que con la

¹⁸⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, p. 187.

¹⁸⁶ *Idem*, p. 188.

instauración de esta figura se coarte la facultad de los particulares para acudir al juicio de amparo a demandar la violación de los artículos 8° y 16 de la Constitución General de la República, a fin de obtener de los tribunales federales una resolución que obligue a las autoridades fiscales a emitir respuesta expresa debidamente fundada; sino que por el contrario, se tenía como propósito otorgarle al particular una protección más eficiente ante el supuesto de que por las circunstancias del caso, éste cuente con los instrumentos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad; en el entendido de que el uso de este derecho dependerá de las circunstancias especiales del caso y de la apreciación que haga libremente el interesado de qué le es más favorable, si provocar la resolución expresa o bien iniciar una contienda que resuelva en cuanto al fondo.¹⁸⁷

Con lo anterior, es indudable, que el espíritu del constituyente se ve confrontado con la voluntad del legislador ordinario que anexó la negativa ficta a nuestro sistema jurídico, ya que a su vez en ninguna parte de la exposición de motivos relativa a la garantía individual de que se habla, el constituyente visualizó de manera alguna que se pudiera implementar alguna figura que supliera o contraviniera el mandato constitucional que tienen las autoridades de dar respuestas a las peticiones que les sean formuladas; en tanto que el legislador secundario tenía pleno conocimiento que la negativa ficta constituye una violación a ese derecho.

Con ello, es claro que el legislador que implementó en nuestro país la negativa ficta, se encontraba conciente de que con ella se transgredía la aludida garantía constitucional, llevándose de paso los principios constitucionales antes señalados, ello aun y por encima de su razonamiento de que lejos de eso, su propósito era concederle al particular una protección mas eficaz cuando por las circunstancias del caso, el gobernado contara con los elementos para iniciar su defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto el fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.

¹⁸⁷ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Ejecutoria número de registro 20679, Novena Época, Enero de 2008, p. 1463.

7.8. La negativa ficta y los principios administrativos

De igual forma, se ha de mencionar que la negativa ficta tampoco se ajusta a los principios que rigen a la Administración Pública, los cuales se encuentran contemplados en la Constitución General de la República, específicamente en el artículo 109, fracción III:

“III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia* que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

En atención a ello se considera importante conceptualizar dichos principios:

Legalidad: es ajustarse a lo contemplado por la ley, lo cual implica respetar tanto el texto, como los principios y valores que protege, así como los objetivos que persigue.

Honradez: con ello se entiende que cada acto que la autoridad emita debe encontrar su trasfondo en la buena fe, la verdad y en general las virtudes que la moral pública aconseje.

Lealtad: se refiere a que las actividades que desplieguen los empleados públicos deben ser coherentes a los intereses de la nación.

Imparcialidad: en la administración pública debe entenderse en el sentido de que la interpretación de la ley debe realizarse siempre contemplando el interés público y procurando la máxima satisfacción de los requerimientos de la sociedad, así como el óptimo desempeño del servicio público que conlleve a ello.

Eficacia: con ello se puede entender la obtención de máximos resultados positivos con el menor uso de recursos.

Es obvio que las autoridades al permitir que se configure la negativa ficta, su falta o abstención, como ya se ha dicho, afecta la legalidad del acto que pudiera emitir con posterioridad a la configuración de la resolución ficticia y por supuesto que su actuar distaría de respetar el principio de eficacia que acabamos de describir.

7.9. Evolución del criterio del Poder Judicial de la Federación respecto del derecho de petición y la negativa ficta

Además no pasa por alto, que el Máximo Tribunal de nuestro país, a través de su historia ha cambiado de opinión respecto de la convivencia que tienen las dos figuras en estudio, para evidenciar ello, se transcribe primeramente la siguiente tesis:

“AUTORIDADES FISCALES, DEBEN DAR RESPUESTA A LAS INSTANCIAS QUE LES FORMULEN LOS PARTICULARES. La situación que crea el silencio de las autoridades fiscales, cuando no den respuesta a la instancia de un particular y que debe tenerse a una resolución negativa, conforme al artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, no puede ir más allá ni, consiguientemente, lesionar el derecho de petición que consagra el artículo 8º, de la Constitución Federal, por ser la Ley Suprema de toda la Unión, conforme al

artículo 133 de la misma, y, por tanto, de observancia ineludible, a pesar de las disposiciones en contrario de las leyes particulares”.¹⁸⁸

De lo anterior se advierte claramente cuál era la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la existencia de la negativa ficta, y acorde con este criterio se encuentra el próximo que a la letra dice:

“PETICIÓN. DERECHO DE. El artículo 8° Constitucional, establece un derecho para los particulares y correlativamente crea una obligación para las autoridades, sin límite o taxativa algunos, por lo que mientras no se atiende a la petición, existe la violación constitucional que está afectando los intereses jurídicos del agraviado”.¹⁸⁹

De la anterior transcripción se evidencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraba que el respeto al derecho de petición no se circunscribe a circunstancia alguna, sino que es un deber ineludible de las autoridades el dar respuesta a las peticiones que le son realizadas, cuya omisión afecta los intereses jurídicos de los gobernados; en ese tenor se encuentra el siguiente criterio que reza:

“PETICIÓN, DERECHO DE. La autoridad responsable estuvo obligada a proveer, mediante acuerdo escrito, la petición de la quejosa; sin que sea obstáculo para ello el hecho que aquélla invoca en sus agravios de que, por el decurso de noventa días, su abstención debió entenderse como una negativa ficta, la que pudo ser combatida previamente al amparo, mediante el juicio fiscal de nulidad; porque dados los términos en que está concebido el artículo 8°, de la Constitución Federal, es claro que dicha quejosa no tuvo porque aguardar a que se configurara esa resolución ficta, ya que por no ser ésta un acuerdo escrito, así como por

¹⁸⁸ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXVI, p. 837.

¹⁸⁹ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXI, p. 901.

emerger sólo con el transcurso de un largo lapso, evidentemente no es el acuerdo que puede satisfacer el derecho de petición”.¹⁹⁰

A su vez a este criterio se le suman los que continuación se transcriben, en los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la autoridad se encuentra forzada a tomar las medidas necesarias a fin de respetar cabalmente la garantía consagrada por el 8° Constitucional, inclusive recomienda la reorganización de los organismos que deban emitir el acuerdo en atención a las peticiones que les son realizadas:

“PETICIÓN, DERECHO DE. Se viola la garantía que consagra el artículo 8° Constitucional, cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esa situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con eficacia”.¹⁹¹

“PETICIÓN, DERECHO DE. La circunstancia de que se presenten ante las responsables multitud de solicitudes como las que les dirigió el quejoso, justificaría la reorganización de las oficinas encargadas de obtener el acuerdo que deba recaer a las peticiones y de hacerlo conocer prontamente a los interesados, pero no justifica la violación del artículo 8° constitucional; y por otra parte, que es lo fundamental, tratándose de ejercicio del derecho de petición, no es solamente que la autoridad dicte su acuerdo, sino que también que se haga éste del conocimiento del solicitante en breve término, pues ambos extremos los

¹⁹⁰ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen Tercera Parte I, p. 49.

¹⁹¹ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen Tercera Parte, XII, p. 130.

menciona el precepto de referencia, sin hacer distinciones de naturaleza alguna”.¹⁹²

Asimismo tenemos la siguiente jurisprudencia, en la que se considera que no debe transcurrir el término de cuatro meses para que se transgreda el derecho de petición, en razón de que su acatamiento debe estarse siempre a los extremos en que se encuentra concebido:

“PETICIÓN, DERECHO DE. La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: “Atento a lo dispuesto en el artículo 8º, de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo por respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta su ocurso y ningún acuerdo recae a el, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional”. De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición, para que se considere transgredido el artículo 8º, de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto”.¹⁹³

Contrario a lo anterior se encuentra la jurisprudencia por reiteración emitida por Tribunales Colegiados de Circuito, en las que se observa que se cambia de parecer respecto de estas dos figuras y considera que ambas son excluyentes entre sí, y que por lo tanto la configuración de la negativa ficta no implica una violación al derecho de petición:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN, SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8º

¹⁹² SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen Tercera Parte, XII, p. 59.

¹⁹³ SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen Tercera Parte, CII, p. 55.

constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente con lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de cuatro meses, a una petición que se les formule se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8 constitucional, porque una excluye a la otra”.

No se entiende qué fue lo que sucedió con el ánimo del Poder Judicial de la Federación de proteger a toda costa el derecho de petición, como se observó en las tesis anteriores a la transcrita en último término, ya que en aquéllas sostuvo que la observancia del derecho de petición es ineludible, toda vez que la Constitución contempla dicha prerrogativa, y ésta es la Ley Suprema de toda la Unión, conforme lo establecido en su artículo 133; que al establecer un derecho para los particulares paralelamente se origina una obligación para las autoridades, y que su observancia no se limita o circunscribe a circunstancia alguna, ello a pesar de las disposiciones en contrario de las leyes particulares; que la negativa ficta, por su naturaleza, no es el acuerdo que satisfaga el derecho de petición; que el argumento de carga laboral de las oficinas a las que les realizan peticiones, resulta inválido, ya que a las autoridades respectivas corresponde proveer sobre la falta de personal y reorganización de sus oficinas, para con eficacia emitir los acuerdos que dieran respuesta a las solicitudes que les fueran hechas.

7.10. Consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la negativa ficta

1.- Justificación genérica del derecho de petición.

Ante todo lo anterior resulta que el derecho de petición se originó con el fin de que el Estado interviniera y diera solución a los problemas que tenían los gobernados y así evitar que los mismos trataran de resolverlos por su propia cuenta.

2.- Incertidumbre prolongada.

Por su lado con la negativa ficta lejos de que el Estado conceda certidumbre al peticionario hace que su inquietud se prolongue por mucho tiempo y lo obliga a peregrinar en las diferentes instancias a fin de obtener por lo menos una respuesta fundada y motivada.

3.- Derecho de petición como garantía constitucional.

El derecho de petición es una garantía individual consagrada en la Constitución General de la República, protegida por los principios con que se encuentra investida como los de supremacía y fundamentalidad constitucional, que hacen de ésta la ley

de leyes, el origen y sustento de todo el marco jurídico del país, por lo cual ninguna disposición le puede ser contraria.

4.- La inconstitucionalidad de la negativa ficta.

La negativa ficta como quedó evidenciado en este trabajo a pesar de formar parte de legislaciones secundarias como lo son el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Procedimiento Administrativo, es contraria a lo preceptuado en el artículo 8° de nuestra carta magna, y los legisladores ordinarios que la incorporaron al marco jurídico mexicano sabían esa circunstancia.

5.- La negativa ficta promueve o genera una cultura de la omisión por parte de la autoridad.

El derecho de petición obliga a las autoridades a dar repuesta en breve término a la peticiones que les sean planteadas por escrito, en forma pacífica y respetuosa; por el contrario la negativa ficta permite a las autoridades ser omisas en las respuestas que deban a las gestiones que les son formuladas en términos del artículo 8°, por lo menos tres meses, a los que se les suman otros tantos hasta que el gobernado promueva las instancias necesarias para obtener respuesta.

7.11. Inconstitucionalidad de la negativa ficta en atención a los requisitos que se deben que cubrir para obtener la respuesta a que alude el artículo 8° de la Constitución

El derecho de petición tal y como se encuentra contemplado en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contempla mayores requisitos que el de realizar la solicitud por escrito, en forma pacífica y respetuosa, para que la autoridad dicte en breve término el acuerdo por escrito, fundado, motivado y congruente con ella.

Por el contrario al configurarse la negativa ficta el gobernado a fin de obtener repuesta a lo pedido, además de satisfacer los requisitos que contempla el derecho de petición para su ejercicio, debe cumplir con otros mas, como son el obtener la constancia de que han transcurrido los tres meses a que hace referencia el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y además promover demanda de juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Entonces tenemos que en lo que a este trabajo atañe, el artículo 8° constitucional señala lo siguiente:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; ...”

De ello se advierte primeramente que el derecho de petición no exige mayores requisitos para su ejercicio que el hacerlo por escrito, en forma pacífica y respetuosa, ya que precisamente esa es su naturaleza, su esencia, es decir la sencillez y la ausencia de excesos de formalidades, cubriendo únicamente los señalados anteriormente y los relacionados en el capítulo II, de este trabajo, en tanto que al configurarse la negativa ficta, las condiciones con las que tiene que cumplir el gobernado para obtener respuesta, se incrementan considerablemente, ya que primeramente tiene que esperar el lapso de los tres meses a que se refieren los artículos 37, del Código Fiscal de la Federación y 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tiempo tras el cual y sin que haya respuesta expresa notificada debidamente, se podrá interponer la demanda de nulidad promoviendo el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la cual solo se plantea la omisión o silencio por parte de la autoridad, como se explicó en el punto 3.3.7.2., de este trabajo, no sin antes solicitar la constancia a la autoridad omisa a que se refiere el numeral mencionado en segundo término, en donde se hace constar que ha transcurrido el plazo de los tres meses y no existe respuesta o resolución a la solicitud planteada.

Por lo que para promover la demanda de nulidad se tienen que atender además los requisitos que prevén los artículos 14 y 15, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el escrito inicial, el cual deberá contener según el precitado numeral 14:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio de substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

(...)

En tanto que el diverso precepto 15, exige adjuntar a la demanda:

I. Copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

II. (...)

III. (...)

IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

VIII. (...)

IX. (...)

Una vez cumplido con lo anterior, el Magistrado instructor emplazará a las autoridades demandadas, para que éstas produzcan su contestación a la misma, de acuerdo con el artículo 19, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde según el diverso precepto 22, de la señalada disposición, se esgrimirán los argumentos que demuestren la legalidad de la negativa, ya que dada la naturaleza de la negativa ficta, solo se conoce que la petición fue negada pero no existen los motivos y fundamentos de la autoridad para tal respuesta, por lo que la autoridad deberá expresarlos para que el administrado tenga herramientas para combatirla.

Por lo que una vez producida la contestación y que ésta le haya sido notificada al actor, éste debe ampliarla de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 210, del Código Fiscal de la Federación y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mediante otro recurso, en el cual deberá asentar los agravios que le causen, así como los motivos y fundamentos que los sustenten; libelo en el que además deberá señalar el nombre del actor y juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos necesarios, de acuerdo con el artículo 17, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo anteriormente reseñado puede quedar un poco mas claro en el siguiente recuadro:

REQUISITOS PARA EJERCER EL DERECHO DE PETICIÓN DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 8° CONSTITUCIONAL.	REQUISITOS A CUBRIR PARA OBTENER RESPUESTA UNA VEZ ESTRUCTURADA LA NEGATIVA FICTA.
<ul style="list-style-type: none"> *Por escrito; *Pacíficamente; *Respetuosamente; *En español; *En forma clara; *Por duplicado con acuse de recibo; *Con cita de los hechos; *Acompañar pruebas; *Dirigirla a una autoridad; *Señalar domicilio para notificaciones; 	<ul style="list-style-type: none"> *Solicitar constancia a la autoridad omisa de que han transcurrido los 3 meses sin respuesta; *Presentar demanda de juicio de nulidad, en la que se tienen que cubrir las siguientes exigencias: <ul style="list-style-type: none"> *Nombre del demandante; *Domicilio; *Resolución que se impugna; *La autoridad demandada; *Los hechos que den motivo a la demanda; *Pruebas;

<p>y,</p> <p>*Firma del peticionario.</p>	<p>*Anexar copia de la demanda y de los documentos anexos;</p> <p>*Acompañar copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad;</p>
<p></p>	<p>Una vez emplazada, la autoridad deberá dar contestación a la demanda y una vez que lo haya hecho el gobernado esta obligado a presentar escrito de ampliación de demanda en el cual deberá expresar:</p>
<p></p>	<p>*Nombre del actor;</p> <p>*Juicio en el que actúa;</p> <p>* Los agravios que le causen;</p> <p>*Los motivos;</p> <p>*Los fundamentos; y,</p> <p>*Acompañar copias las necesarias.</p>

7.12. Inconstitucionalidad de la negativa ficta en atención a que con la misma no se cumple con la obligación de dar respuesta en breve término como lo ordena el artículo 8° de la Constitución

Entonces como se evidencia, una vez que se ha configurado la negativa ficta y que el gobernado ha optado por promover el juicio de nulidad en lugar de esperar hasta que se produzca una respuesta, los requisitos que se tienen que cubrir para obtener la tan anhelada resolución, no se limitan a los analizados en el Segundo Capítulo de este trabajo, sino que la cantidad de ellos se multiplican, y la sencillez para ejercer el derecho de petición pretendida por el Constituyente se desvirtúa dando pie al laberinto legal recién expuesto en los párrafos que anteceden; de la mano con lo anterior se encuentra el hecho, de que al recorrer todo el camino reseñado y pese a obtener la respuesta esperada, tampoco se satisface de ninguna manera la obligación constitucional de “dar respuesta en breve término”, entendiéndose al vocablo *breve* según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en lo que a este trabajo atañe como *de corta extensión o duración*, lo que se interpreta en poco tiempo; sin embargo, como se dice esto no se concreta, para lo cual se expone el siguiente recuadro.

TÉRMINO	ARTÍCULO	ACTUACIÓN PROCESAL
3 MESES	37 CFF Y 17 LFPA	Configuración de la negativa ficta.
HASTA ANTES DE LA CONFIGURACIÓN DE LA NEGATIVA FICTA.		Además, cabe hacer mención que de acuerdo con lo establecido en el artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, si la autoridad concedora de la petición, en algún momento dentro del lapso de los tres meses que se requieren para que se configure la negativa ficta, exige al petionario para que cumpla con algún requisito o proporcione algún elemento necesario para

		resolver, el plazo a que se alude, comienza a correr desde el inicio, una vez que se ha cumplido con lo requerido por la autoridad.
INDEFINIDO		Interposición de la demanda de juicio de nulidad (como se dijo puede ser en cualquier temporalidad posterior a la configuración de la negativa ficta, mientras no exista resolución expresa debidamente notificada.)
45 DÍAS	19 LFPCA	Para que la autoridad demandada de contestación, en la que deberá expresar los hechos y el derecho en que se apoya.
20 DÍAS	17 LFPCA	Para que el actor pueda ampliar su demanda con base en lo expuesto por la autoridad demandada en su contestación, ampliación en la que deberá asentar los agravios que le causen, los motivos y fundamentos exteriorizados como sustento legal de la resolución impugnada.
20 DÍAS	19 LFPCA	Para que la autoridad pueda contestar los agravios hechos valer por el actor en contra de los motivos y fundamentos de la negativa ficta impugnada.
10 DÍAS	47 LFPCA	Para que el Magistrado instructor, después de que haya concluido la sustanciación del juicio notifique a las partes por lista que tienen el término común de cinco días para formular alegatos por escrito.
5 DÍAS	47 LFPCA	Comunes para formular alegatos por escrito, los cuales deberán ser tomados en consideración al momento de dictar sentencia, al concluir dicho plazo se dictará el auto que declare cerrada la instrucción.
60 DÍAS	49 LFPCA	Plazo dentro del cual se pronunciará por unanimidad de votos de los magistrados integrantes de la sala la sentencia correspondiente, en la cual en atención a la naturaleza de la negativa ficta, se deberán estudiar los motivos y fundamentos que se expresaron en la contestación, en atención a los agravios hechos valer por el actor, para poder resolver sobre el fondo de la pretensión planteada ante la autoridad administrativa.

Del cuadro anterior se advierte que los plazos ahí precisados, en el supuesto de que todos se agotaran, sumarían la cantidad de doscientos cincuenta días, ello en la hipótesis de que la demanda de nulidad se interpusiera inmediatamente después a la configuración de la negativa ficta, o sea, serían aproximadamente nueve meses de estar esperando respuesta, lo cual aunque no se ha llegado a un criterio unificado, respecto a cual es el *breve término* a que se refiere el artículo 8º Constitucional, sin duda tres o cuatro meses, es más apegado a ello o por lo menos se considera que es

menos lesivo para el gobernado esperar esta temporalidad y no los casi nueve meses a que se hacen referencia.

7.13. Análisis de la jurisprudencia que contempla al derecho de petición y a la negativa ficta, como figuras excluyentes

Se suma a lo anterior el hecho de que la jurisprudencia por reiteración que a la letra dice:

NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN, SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8° constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente con lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por mas de cuatro meses, a una petición que se les formule se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8 constitucional, porque una excluye a la otra”.

Como se ve, este criterio contempla al derecho de petición y a la negativa ficta como instituciones diferentes, excluyentes entre sí, y por ello se considera que la última no es inconstitucional, considero que es un criterio que resulta endeble, ya que la resolución de donde emerge, no es de aquéllas donde se aprecia un análisis concienzudo de los temas abarcados, no se realiza un estudio individualizado de cada figura, limitándose a proclamar que el derecho de petición que contempla el artículo 8° constitucional *es de naturaleza muy diversa* a las peticiones a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, en razón que este último no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa, sino que ante la falta de

contestación de las *autoridades fiscales*, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera por ficción de la ley, como una resolución negativa; y, que por su lado el derecho de petición consagrado en el artículo 8º, constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente con lo solicitado; y que consecuentemente, no se puede establecer, que la negativa ficta implique también violación al artículo 8º constitucional, porque una excluye a la otra; sin embargo, no queda claro el porque el derecho de petición que contempla la Constitución en su numeral 8º, no es de la misma clase o naturaleza de peticiones que contempla por su lado el artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, ya que el precepto constitucional de que se habla limita únicamente su ejercicio en materia política para los ciudadanos de la república, sin que confine su ejercicio a alguna materia en particular, sino que queda abierta a todas, o en toda clase de negocios, como lo proclama el arábigo 35, fracción V, de la propia Ley Fundamental.

Además, el criterio de que se habla tuvo su génesis en el año de 1997, con motivo de la demanda de amparo directo promovido en contra de la resolución pronunciada por la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, ante quien se impugnó a su vez la resolución negativa ficta con motivo de la petición que se realizó al Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a quien se solicitó diversas prestaciones, ante ello, la Sala de conocimiento, una vez contestada la demanda, resolvió en sentencia del año en cita, fundada la causal de improcedencia y sobreseimiento hecha valer por la autoridad demandada, sobreseyendo el juicio de nulidad respectivo, apoyando tal resolución en la tesis titulada “**NEGATIVA FICTA. IMPROCEDENCIA DE LA (ISSSTE)**”, de 1996, la cual ha sido citada en el Tercer Capítulo de este trabajo en el punto 3.3.4., en la que se consideraba a grandes rasgos que la negativa ficta contemplada en el artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, se configuraba únicamente respecto de peticiones realizadas a autoridades fiscales y no de las administrativas; sin embargo, como se observó en el referido punto de este trabajo relativo al ámbito de aplicación de la negativa ficta, ese criterio quedó superado en 1998, con la tesis que lleva por título

“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES SOMETIDAS A LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”, la cual también fue citada con oportunidad en el citado punto, en la que se originó la visión de que la negativa ficta es de aquéllas resoluciones cuyo conocimiento compete al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, con relación al precepto 11 de su Ley Orgánica que establece su competencia, lo anterior gracias a la ampliación de la competencia del aludido tribunal mediante las reformas a su ley orgánica y al Código Fiscal de la Federación, originando que en la actualidad la institución de la negativa ficta no se encuentre limitada a instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, sino que también a las administrativas, cuyos actos o resoluciones son de competencia del referido Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa; por tanto, la jurisprudencia que considera constitucional la negativa ficta, se encuentra sustentada en bases o fundamentos que en la actualidad no son vigentes, ya que en esa resolución influyó ampliamente la interpretación que se hacía del artículo 37, del Código Fiscal de la Federación, al tomar gramaticalmente que la negativa ficta sólo se configuraba respecto de peticiones realizadas a las autoridades fiscales, siendo que, reiterando, en la actualidad dicha figura se estructura, no únicamente respecto de las autoridades fiscales, sino que también de las administrativas.

8. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El derecho de petición es un derecho subjetivo público contemplado en el artículo 8° constitucional, además de ser una garantía individual de libertad, ya que protege la facultad que tenemos los gobernados de realizar solicitudes a las autoridades y de recibir pronta respuesta a las mismas, sin mayores requisitos que el hacerlas por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

SEGUNDA.- Dicha garantía se encuentra protegida por los principios de Supremacía y Fundamentalidad constitucional, establecidos en el artículo 133, de la Carta Suprema, los cuales hacen imposible que disposiciones secundarias sean contrarias y se encuentren por encima de ésta, ya que de aquélla emanan éstas.

TERCERA.- Al derecho de petición se le considera un derecho administrativo, pese que el artículo 35, constitucional establece la facultad de ejercerlo en toda clase de negocios.

CUARTA.- La Negativa ficta, es una figura jurídica que tiene aplicación en el derecho administrativo y fiscal, contemplada en el artículo 37, del Código Fiscal de la Federación y en el 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, consistente en la ficción que la ley establece en el sentido de que a una petición realizada por un particular a una autoridad, por el transcurso de tres meses sin respuesta, se puede considerar que la gestión ha sido negada, obligando al administrado a promover juicio de nulidad o bien juicio de amparo, para obtener un acuerdo o resolución acorde con lo solicitado, lo que conlleva a un estado de incertidumbre, ya que como se mencionó en el desarrollo de este trabajo, por lo menos hay que esperar el término de tres meses para que se configure la negativa ficta, y si a ello se le añade el tiempo que se lleve en resolver el juicio de nulidad o de amparo, es demasiado el tiempo para que se considere que se cumple con lo ordenado en la constitución.

QUINTA.- Los legisladores que incorporaron la negativa ficta al marco jurídico mexicano en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en su artículo 16, estaban consientes de su inconstitucionalidad, lo cual se evidencia de la exposición de motivos relativa a dicha disposición.

SEXTA.- La existencia de esta figura indudablemente contraviene lo dispuesto por el artículo 8° Constitucional, ya que pasa por alto los principios constitucionales que lo protegen de supremacía y fundamentalidad, que a su vez son derechos de los gobernados, y permite que la autoridad obligada a dar respuesta no la emita en breve término, como se encuentra ordenado en la carta fundamental, además de que contraviene el espíritu del constituyente, al pasar por alto la sencillez con la cual se puede ejercer el derecho de petición, lo cual evidentemente la hace inconstitucional a todas luces.

9. P R O P U E S T A

Se propone la derogación del artículo 37, del Código Fiscal de la Federación y 17, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, así como de todos aquéllos que contemplan a la negativa ficta, ya que si verdaderamente se quiere otorgar al gobernado los instrumentos necesarios para combatir las omisiones de las autoridades al ejercer el derecho de petición, sería mucho mejor evitar la inactividad del Estado incorporando lineamientos que obliguen a las autoridades acatar el mandato constitucional consagrado en su artículo 8º, sin que se estime necesario elaborar una ley que reglamente su ejercicio, ya que se considera suficiente establecer en los ordenamientos respectivos como el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la obligación que tienen los funcionarios a dar respuesta dentro del término de tres meses a las peticiones que les sean formuladas y que de lo contrario se pudieran hacer acreedores a alguna sanción, que pudiera ser pecuniaria e inclusive contemplar la opción de llegar a separarlos del cargo por determinado tiempo o definitivamente si es que su conducta elusiva es reiterada, llegando al punto de ser negligente en el desempeño de sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Ed. Porrúa, México, 2004.
2. CIENFUEGOS SALGADO, David, "El Derecho de Petición en México", Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.
3. COLOM PASTOR, Bartomeu, "El Derecho de Petición", Ed. Marcials Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 1997.
4. QUIROZ ACOSTA, Enrique, "Teoría de la Constitución", Ed. Porrúa, México, 2005.
5. TRON PETIT, Jean Claude, *et alt* REYES ORTIZ, Gabriel, "La Nulidad de los Actos Administrativos", México, Distrito Federal, Ed. Porrúa, 2007.
6. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, "Diccionario de Derecho Procesal Penal", *voce* Acción, Ed. Porrúa, México, 2000.
7. ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, "Derecho Procesal Fiscal", Ed. Porrúa, México, 2007.
8. BONILLA GARCÍA, Jazmín, "El Juicio de Amparo en Materia Administrativa", Editorial Porrúa, coordinador Joel Carranco Zuñiga, México, 2008.

- 9.** MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., "Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático", Ed. Oxford, 2008.

- 10.** PALLARES, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Ed. Porrúa, México, 1999, p. 375.

- 11.** BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1999.

- 12.** SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, "Derecho Constitucional", México, Distrito Federal, Ed. Porrúa, 2000

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
3. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
4. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
5. CÓDIGO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

1. [Ius 2008](#)
2. pdba.georgetown.edu
3. www.periodismo-aip.org
4. www.bibliotecasvirtuales.com
5. www.constitution.org
6. www.cuba.cu/gobierno
7. <http://es.wikipedia.org>
8. www.asambleaconstituyente.gov.ec

9. www.quetzalnet.com

10. www.honduras.net

11. www.tc.gob.pe/legconperu/

12. www.rau.edu.uy

13. www.analitica.com/BITBLIO/