



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

749
25

El derecho de petición
y la negativa ficta

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RICARDO PEREZ MONTUFAR

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ

MEXICO, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL DERECHO DE PETICION Y LA NEGATIVA FICTA

INDICE

INTRODUCCION	(I)
--------------------	-----

CAPITULO I

CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE PETICION

I.1	LA NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE PETICION ..	(2)
I.2	EL DERECHO DE PETICION Y EL DERECHO DE ACCION ...	(14)
I.3	EL DERECHO DE PETICION Y EL RECURSO	(19)
I.4	CONCEPTO DE DERECHO DE PETICION	(22)
I.5	SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICION	(25)

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DE PETICION

II.1	ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL DERECHO DE PETICION	(33)
II.2	EN LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	(37)
II.3	CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814	(40)
II.4	LA CONSTITUCION DE 1824	(44)
II.5	EL ACTA DE REFORMAS DE 1847	(46)
II.6	LA CONSTITUCION DE 1857	(47)

CAPITULO III

DE LAS FORMALIDADES DEL DERECHO DE PETICION

III.1	CONCEPTO DE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PUBLICO	(52)
III.2	LAS FORMALIDADES DEL DERECHO DE PETICION	(58)
III.3	QUE SE ENTIENDE POR BRAVE TERMINO	(67)
III.4	EL DERECHO DE PETICION EN MATERIA POLITICA	(81)
III.4.A.	NATURALEZA JURIDICA DE LA CIUDADANIA	(91)

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA

IV.1	NATURALEZA JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA	(97)
IV.2	CONCEPTO DE LA NEGATIVA FICTA	(97)
IV.3	DIFERENCIA ENTRE LA NEGATIVA FICTA Y EL DERECHO DE PETICION	(118)

IV.4

CONCLUSIONES	(125)
BIBLIOGRAFIA	(129)
LEGISLACION	(134)

INTRODUCCION

La intensión del presente trabajo es la de resaltar la importancia del Derecho de Petición, en la Carta Magna de 1917, considerado como una garantía individual.

El Derecho de Petición surge en Inglaterra, ya como limitación impuesta al soberano, en el "Bill of Rights", en el siglo XVII. En los Estados Unidos Mexicanos, el Derecho de Petición fué regulado expresamente hasta en el Acta de Reformas de 1847, que en su artículo segundo, lo establece someramente.

El Derecho de Petición, considerado como una garantía individual es un instrumento de fácil ejercicio y de gran utilidad práctica.

Así, en el Primer Capítulo nos abocamos a analizar la naturaleza jurídica y concepto del Derecho de Petición, desde un punto de vista estrictamente jurídico.

En el Capítulo Segundo, se hace un análisis histórico jurídico de las distintas Leyes Fundamentales, que han regido la vida política de nuestro país, documentos que demuestran la evolución del Derecho de Petición en el México Independiente hasta el México contemporáneo.

En el Capítulo Tercero de nuestro trabajo, hacemos un análisis de los requisitos que exige el artículo octavo constitucional para el ejercicio del Derecho de Petición y las obligaciones que tienen las autoridades para cumplimentarlo. Tales requisitos son la de hacer una petición por escrito de manera pacífica y respetuosa.

También analizamos, la limitación que establece dicho precepto, en cuanto al ejercicio del Derecho de Petición en materia política, que solamente pueden ejercer los ciudadanos de la República.

En el Capítulo Cuarto, analizamos lo que se conoce como la negativa ficta, que se genera entre otras figuras, cuando la autoridad omite contestar la solicitud realizada por un gobernado. Comparando y distinguiendo el Derecho de Petición con esta figura.

Y finalmente, llegamos a nuestras conclusiones y recomendaciones en el desarrollo de este trabajo.

Ciudad Universitaria, Otoño de 1992.

CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE PETICION

I.1 LA NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE PETICION.

En el empeño de precisar la naturaleza jurídica del Derecho de Petición, es menester afirmar, a prima facie, que su esencia, su contenido, corresponde al de una garantía individual. Categoría que expresamente le otorga nuestra Ley Fundamental, al establecerlo dentro de su Capítulo I del Título Primero que denomina "De las Garantías Individuales" (1). Por ende, si el Derecho de Petición es una garantía individual, es necesario, para determinar su naturaleza, precisar el contenido de las garantías individuales in genere, por lo que para tal tarea, es imprescindible dar las siguientes ideas y definiciones que se han expuesto al respecto.

Desde el punto de vista gramatical, el vocablo "garantía" significa "acción y efecto de afianzar lo estipulado, cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad" (2).

(1) Gongora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México 1987, pág. 32.

(2) Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Editorial Espas Calpe, S.A., España 1946, pág. 769.

Asimismo, la palabra "individual", significa "perteneciente o relativo al individuo, particular, propio y característico de una cosa" (3).

En tal virtud, al asociar los vocablos anteriores, denota comúnmente, una protección que se impone a un individuo o persona en particular.

En el campo de lo jurídico, el profesor Juventino V. Castro, afirma que el contenido o naturaleza jurídica de las garantías individuales es la libertad como parte inherente al ser humano: "nuestra personal posición sobre la naturaleza esencial de las garantías constitucionales, en cuanto se refieren a las libertades de la persona humana, que no se crean y modifican al gusto del legislador, sino que simplemente éste reconoce y asegura, por pertenecer a la esencia de la naturaleza humana" (4).

Asimismo, Alfonso Noriega Cantú, señala que las garantías individuales son derechos naturales, "inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la

(3) Op. Cit., pág. 682.

(4) Castro Juventino V., Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, pág. 25.

naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social" (5).

Jorge Carpizo, realiza una distinción entre los derechos del hombre y las garantías individuales; en tal sentido, dice que las garantías individuales, son la medida de los derechos del hombre, "son ideas individualizadas y concretas" (6).

Para el distinguido maestro emérito Ignacio Burgoa, las garantías individuales, son una relación jurídica, "que se entabla entre el gobernado como persona física o moral, por un lado, y las autoridades estatales y el Estado, por el otro" (7).

(5) Noriega Cantú Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1989, pág. 39.

(6) Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, pág. 154.

(7) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 186.

Luis Bazdresch, afirma que las garantías "configuran una relación constitucional que en un extremo tiene al Estado en general y en particular a todos y cada uno de sus órganos gubernativos, quedando en el otro extremo todas y cada una de las personas que se encuentran en el territorio nacional y que por su sola condición humana son los titulares de dichas garantías; sin embargo, esa relación obliga únicamente a las autoridades, pues les impone en ejercicio de sus facultades las restricciones que propiamente componen las garantías" (8).

De las anteriores definiciones, considero que los derechos humanos y las garantías individuales son conceptos distintos, ya que las garantías son las protecciones, aseguramientos, de los derechos humanos que se reconocen en un orden jurídico determinado, es decir, el Estado salvaguarda los derechos humanos por medio de las garantías individuales, y sólo protege a los derechos humanos que el reconoce. En tal virtud, me parece adecuada la distinción que realiza el Dr. Jorge Carpizo, en cuanto a que las garantías individuales son la medida que un orden jurídico determinado otorga a los derechos humanos.

(8) Bazdresch Luis, Garantías Constitucionales, Editorial Trillas, México 1988, pág. 19.

Ahora bien, la naturaleza jurídica de las garantías individuales, es decir, su contenido y esencia, corresponde, desde un punto de vista estrictamente jurídico, al de una relación de derecho, como lo señalan Luis Bazdresch y el distinguido profesor Ignacio Burgoa, teniendo la referida relación, características propias y determinadas.

Dentro de las características de esta relación de derecho, se encuentra la de que es una relación de supra a subordinación, esto es, una relación que se da "entre los órganos del Estado, por una parte, y en ejercicio del poder público traducido en diversos actos de autoridad, y por la otra, los sujetos en cuya esfera jurídica operen tales actos" (9). Esta relación origina determinados derechos subjetivos a favor del sujeto activo o gobernado, y por la otra, la necesidad u obligación que tienen el Estado y sus representantes de realizar determinadas conductas, como las de hacer, no hacer, dar o tolerar, y que el Código Político regula en especial.

De los expresado anteriormente, en cuanto a la naturaleza jurídica de las garantías individuales en

(9) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 178.

general, precisada, como una relación de supra a subordinación que está regulada constitucionalmente y que origina obligaciones para el Estado o sus representantes, buscaremos, determinar el contenido y esencia, del Derecho de Petición.

El Derecho de Petición se encuentra establecido como una garantía individual en Nuestra Carta Magna, y que en su numeral octavo, lo determina textualmente así:

Art. 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del Derecho de Petición, siempre que ésta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

Siendo el Derecho de Petición una garantía individual, su naturaleza jurídica es la de una relación de derecho, esto es, "un vínculo creado por normas jurídicas entre sujetos de derecho, nacido de un determinado hecho que origina situaciones jurídicas correlativas de facultades y deberes, cuyo objeto son ciertas prestaciones garantizadas

por la aplicación de una consecuencia coactiva o sanción" (10). La norma jurídica que genera la vinculación entre sujetos de derecho es, en el Derecho de Petición, la redactada en el numeral octavo de nuestra Ley Fundamental, misma que ya se encuentra citada.

Esta relación, además, se da entre sujetos que se encuentran colocados en distinto plano o calidad, es decir, por un lado, "el Estado como una entidad jurídica y sus órganos de autoridad, y por la otra parte, el sujeto activo o gobernado. A este tipo de relaciones jurídicas se denominan de supra a subordinación (11).

Como consecuencia de lo expresado anteriormente, la naturaleza jurídica del Derecho de Petición, es la de una relación jurídica de supra a subordinación, siendo la diferencia específica del Derecho de Petición, el objeto,

(10) Legaz y Lacambra, Introducción a la Ciencia del Derecho, Editorial Interamericana, Buenos Aires, 1945, pág. 529.

(11) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 167.

esto es, los derechos subjetivos que genera la relación jurídica del Derecho de Petición, son distintos a los que consagran las demás garantías individuales. Estos derechos subjetivos se denominan públicos, porque se les impone al Estado, y son las "facultades que la ley (en este caso la Constitución) otorga al sujeto activo (gobernado para reclamar al sujeto pasivo (autoridades y Estado) determinadas exigencias" (12).

Asimismo, la relación jurídica que genera el Derecho de Petición, implica también, el de ser una facultad jurídica abstracta, "en cuanto existe independientemente del derecho que eventualmente pueda tener el peticionario en relación con lo que solicita" (13), es decir, se puede ejercitar sin tener en cuenta el derecho material o de fondo que el peticionario pueda tener o no tener. "Por lo tanto, así como en el Derecho Procesal se distingue entre acción -derecho concreto-, en la misma forma debemos distinguir el derecho abstracto de pedir, que es el referido en el

(12) Op. Cit., pág. 180.

(13) García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, pág. 254.

artículo 8 constitucional, y el derecho a que las autoridades resuelvan las peticiones reconociéndole al peticionario un derecho subjetivo en cualquier sentido, lo cual constituye una garantía constitucional diversa, o sea un derecho concreto" (14). Así lo determina también la jurisprudencias que textualmente dicen:

"Tesis 212. PETICION, DERECHO DE. NO CONSTRINE A RESOLVER DE CONFORMIDAD.- Las garantías del artículo 8o. constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido" (15).

"Tesis 208. PETICION, DERECHO DE. FORMALIDADES Y REQUISITOS.- La garantía que otorga el artículo 8o. contitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté

(14) Castro Juventino V., Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 1989, pág. 101.

(15) Jurisprudencia, Octava Parte, 1917-1985, pág. 357.

bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario" (16).

A mayor abundamiento, cito las siguientes Tesis relacionadas, que si bien no tienen el caracter obligatorio de las jurisprudencias anteriores, pueden ser tomadas en cuenta como criterios a aplicar y en donde se observa, que nuestra legislación considera al Derecho de Petición como un derecho abstracto:

DERECHO DE PETICION.

La solicitud que se haga de acuerdo con el artículo 8 constitucional, y por conducto debido, no puede dejar de ser tramitada, y la autoridad ante quien se presente esta obligada a hacerla llegar a aquella a quien va dirigida, sin que exista razón para que deje de hacerlo, el que la autoridad que recibe la petición, no esté capacitada para resolver sobre ella (17).

(16) Jurisprudencia, Octava Parte, 1917-1985, pág. 353.

(17) Opus Cit. pág. 348.

"PETICION, DERECHO DE.

Es inexacto el argumento de que el derecho de petición que consagra el artículo 80. constitucional este supeditado a que el peticionario compruebe el interés jurídico en relación con el objeto de su petición, ya que la garantía que entraña el mencionado precepto solo está condicionada a que se ejercite por escrito y de manera pacífica y respetuosa" (18).

"PETICION, DERECHO DE.

En los términos del artículo 80. constitucional, toda autoridad, aún la que se estima incompetente, debe pronunciar el acuerdo relativo a las solicitudes que ante ellas se presenten, y hacerlo conocer al solicitante" (19).

En tal virtud, el derecho de petición es un derecho abstracto, independiente del derecho material que pudiera tener el peticionario y de los trámites que pudieran ser exigidos por la ley. Por lo que, "habrá que distinguir, en consecuencia dos posibilidades: 1ra- La de que se tenga derecho a aquello que se pide; 2da- La de que ese derecho no

(18) Opus Cit., pág. 350.

(19) Opus Cit., pág. 349.

exista. Pero el derecho a la obtención de lo pedido no debe confundirse con el de petición. Pues no es lo mismo hallarse facultado para pedir algo y obtener una respuesta (favorable o no), que tener derecho a aquello que se pide" (20).

Asimismo, el derecho de petición, considerado como una garantía individual, traducida en una relación jurídica de supra a subordinación, que impone al Estado y a sus órganos de autoridad, determinadas obligaciones a favor del gobernado (21), es una especie del derecho de petición en sentido amplio. El Derecho de Petición en sentido amplio o lato sensu, es la posibilidad jurídica que tiene un sujeto de derecho para solicitar la intervención del Estado o de sus órganos, para la realización de la prestación de una conducta, que en su caso, puede ser jurisdiccional, legislativa o administrativa y de contestación. Es decir, el Derecho de Petición en sentido amplio, es aquel medio usada por todos los sujetos de derecho que tienen necesidad

(20) García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, pág. 254.

(21) El estudio de los sujetos que intervienen en esta relación, objeto de este trabajo, se hará en el punto I.3 de este capítulo.

de la intervención estatal, tanto para la solución de una controversia entre particulares -función jurisdiccional-, así como la realización de determinadas conductas que buscan el bien de todos los miembros de la comunicada -función legislativa-, o el simple pedir.

De lo expuesto anteriormente, el derecho de acción, el recurso, el referendum, la iniciativa popular, el plesbicitto, son especies del Derecho de Petición lato sensu o en sentido amplio y que tienen diferencias específicas con el Derecho de Petición, considerado como una relación jurídica de supra a subordinación que es el tema de este trabajo. En consecuencia, es importante distinguir el Derecho de Petición materia de este estudio con las demás especies del Derecho de Petición en sentido amplio.

EL DERECHO DE PETICION Y EL DERECHO DE ACCION.

Los elementos estructurales del Derecho de Petición considerado como una garantía individual, son los siguientes:

- "a) que haya una petición
- b) que le recaiga acuerdo escrito,
- c) que este se haga saber al

peticionario, y
d) que la comunicación se realice en
breve termino" ,(22).

El Derecho de Acción es "el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos" (23).

El Derecho de Acción se desarrolla como una institución que se contrapone a la venganza privada, en la cual, cada quien se defendía por sí mismo, existiendo una inseguridad jurídica enorme. Es entonces, que el Estado empieza a realizar la función jurisdiccional, solucionando los litigios que tuvieren los particulares. Es decir, el Derecho de Acción es la facultad que tiene un sujeto de derecho para solicitar la intervención del Estado, en su función jurisdiccional, con el fin de que decida un conflicto de intereses. La Constitución vigente en su artículo 17 determina lo siguiente:

(22) Reyes Tayabas Jorge, Derecho Constitucional aplicado a la especialización en Amparo, Editorial Themis, México 1991, pág. 227.

(23) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 40. Tomo I.

Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

El artículo en comento, prohíbe a los gobernados hacerse justicia por sí mismos, y otorga como un derecho subjetivo público, la facultad que tienen, los particulares para que se les administre (24) justicia en forma pronta y expedita.

(24) La justicia se imparte no se administra.

Este artículo con el del derecho de petición posibilitan el ejercicio del derecho de acción a los gobernados.

La diferencia específica entre el Derecho de Petición y el Derecho de Acción, consiste, en que el Derecho de Acción se busca la solución que dirima un conflicto de intereses, y en el Derecho de Petición la finalidad consiste en solicitar, esto es, sólo se busca pedir y que esa petición sea contestada, sin que haya el afán de que la autoridad solucione un conflicto de intereses como en el Derecho de Acción.

Ya distinguido el Derecho de Petición con el de Acción, se plantea el siguiente problema: ¿el derecho de petición puede ser ejercitado durante la función jurisdiccional que realiza el Estado?

Isidro Duarte y Montiel, (25) opina que en materia judicial, únicamente puede llevarse a cabo el derecho de acción: "y es constante que en asuntos judiciales sólo

(25) Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.

cabe el derecho del interesado en la forma de acción jurídica, de modo que cuando no es el interés del individuo el que funde la petición, sólo tendrá lugar cuando expresamente la ley admita la acción popular" (26).

Ignacio Burgoa (27) y Juventino V. Castro, (28) nada dicen acerca si el Derecho de Petición, considerado como una relación jurídica de supra a subordinación, puede ser ejercido durante la función jurisdiccional que desempeña el Estado, independientemente del Derecho de Acción.

Considero que el Derecho de Petición como garantía individual e independiente del Derecho de Acción, puede ser ejercido en la vía jurisdiccional, en virtud de que los funcionarios judiciales, tienen el carácter de autoridades, y por ende, se encuentran obligados a realizar las conductas que determina el artículo octavo constitucional, y el cual no hace excepción o distinción de autoridad (29).

(26) Opus Cit.

(27) Opus Cit.

(28) Opus Cit.

(29)

Opus

Cit.

Asimismo, en la práctica forense, hemos observado, en la secuela de un procedimiento, que un sujeto de derecho intervenga en él, sin que ejerza el Derecho de Acción. A lo que el juez del conocimiento, contesta de esta manera:

"México, D.F., a 15 de mayo de 1992.

A sus autos el escrito de cuenta, y sin reconocerle personalidad alguna al promovente, no ha lugar a acordar de conformidad lo solicitado, en virtud de que el promovente no es parte en el presente juicio. Lo proveyo y firma el C. Juez.....licenciado....

Doy fe. (rúbricas)".

EL DERECHO DE PETICION Y EL RECURSO.

El Derecho de Petición es confundido en ocasiones con el recurso en general y especialmente con los administrativos, "en virtud del vicio que existe entre los particulares para pretender crear recursos donde legalmente no existen por medio del Derecho de Petición" (30).

(30) la Garza, Sergio Francisco, De, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1990, pág. 845.

El recurso, "es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de esta, en su substanciación, los mismos elementos teológicos motivadores del acto atacado" (31).

Asimismo, los elementos del recurso son los siguientes:

- a) Medio jurídico de defensa establecido por la ley.
- b) Dentro de un procedimiento judicial o administrativo.
- c) Impugna un acto y cuya finalidad es revocarlo, confirmarlo o modificarlo.

Ya señalados los elementos estructurales del Derecho de Petición, podemos decir, que el Derecho de Petición se distingue del recurso, en cuanto a que el recurso, tiene

(31) Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 577.

como finalidad, revocar, confirmar o modificar un acto anterior al mismo, y tienen un plazo de interposición que les señala al mismo, y tienen un plazo de interposición que les señala la ley. Además el Derecho de Petición puede ser ejercitado durante cualquier tiempo y solo busca interponer una solicitud, para que ésta sea contestada, en cualquier materia, sin necesidad que una ley secundaria lo establezca.

Gabino Fraga (32) y Sergio Francisco de la Garza (33) consideran como figuras distintas al Derecho de Petición y el recurso, señalan el Código Fiscal de la Federación de 1967, que en su artículo 158 estableció, expresamente que contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, solo procederían los recursos administrativos que estableciera este Código a los demás ordenamientos de leyes.

(32) Op. Cit., pág. 846.

(33) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1966, pág. 459.

CONCEPTO DEL DERECHO DE PETICION.

Para la formulación de un concepto, es necesario describir todos los elementos que lo componen, ya que un concepto se integra por sus mismos elementos.

Hemos dicho que la naturaleza jurídica del Derecho de Petición es la de una garantía individual considerada como una relación jurídica de supra a subordinación, y que como toda relación jurídica tiene un objeto, que es la diferencia específica de las demás garantías individuales, es decir, el objeto del Derecho de Petición es distinto al de las otras garantías individuales además de que dicha relación se establece entre sujetos de derecho.

Para Duguit, el Derecho de Petición es "el derecho que tienen los individuos de dirigir a los órganos o agentes públicos un escrito en el que exponga sus opiniones, sus demandas y reclamaciones" (34).

Si bien, Duguit considera al Derecho de Petición como una posibilidad jurídica (derecho), que poseen los

(34) Duguit L., Traite De Droit Constitutionnel, Tomo II, Libraire Fontemoung y Cie., París 1913, pág. 49.

individuos para que expongan sus opiniones, demandas y reclamaciones, no lo considera como una relación jurídica que se da entre sujetos de derecho como lo consideramos nosotros.

Para nosotros el Derecho de Petición es la relación jurídica de supra a subordinación, por virtud de la cual, el funcionario y empleado público (servidores públicos), tienen la necesidad jurídica de realizar, el primero, un acuerdo escrito con las formalidades de ley y hacerlo conocer al gobernado que haya formulado una petición por escrito, de manera pacífica y respetuosa; y el segundo (empleado público), de tolerar el ejercicio, por parte del gobernado, de realizar dicha petición con los requisitos legales anteriormente establecidos.

Este concepto, presenta una estructura formada por tres elementos:

- A. Los sujetos, que son
 - a) Los servidores públicos (funcionario y empleado público).
 - b) El gobernado peticionario.
- B. Una relación jurídica de supra a subordinación; que los une.
- C. El objeto.

De los tres elementos anteriores, los sujetos los estudiamos en el punto siguiente de este capítulo.

La relación jurídica de supra a subordinación es la que se da entre sujetos colocados en distinto plano o situación. (Esta relación se analizó cuando estudiamos la naturaleza jurídica del Derecho de Petición).

c) El objeto. Consistente en la prestación que el servidor público tiene que hacer y tolerar, es decir, el derecho subjetivo público a favor del gobernado, que el servidor público tiene que realizar en virtud de la relación jurídica que los vincula.

De tal manera que, el servidor público denominado funcionario tiene que realizar las siguientes conductas:

a) A toda petición formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa realizada por un gobernado, debe formular un acuerdo por escrito, y

II. Hacerlo conocer al peticionario en breve término.

El servidor público denominado empleado público, tiene que realizar la conducta de tolerar el ejercicio del Derecho de Petición al sujeto denominado gobernado.

SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICION.

Dentro de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual del Derecho de Petición, existen dos tipos de sujetos: el activo y el pasivo; Los primeros, también llamados gobernados, son los titulares de los derechos subjetivos que genera la multicitada relación, y los pasivos, los sujetos obligados a realizar las conductas de dar, hacer, no hacer o tolerar que ordena el artículo octavo de nuestro Código Político.

El sujeto activo o gobernado, es "aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva" (35). Asimismo, el ejercicio del Derecho de Petición esta otorgado a todo gobernado por el artículo primero de la ley Fundamental, el cual otorga, también las demás garantías individuales. Este artículo establece lo siguiente:

(35) Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 174.

"10.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

La expresión "todo individuo" del artículo en comento, al ser demasiado general, permite englobar a todo tipo de entes jurídicos, "tales como las personas físicas o individuos en sentido estricto, las personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones), las de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), las de derecho público (personas morales y oficiales) y los organismos descentralizados" (36).

Las personas físicas que son "todos los nacidos con figura humana y que vivieren 24 horas enteramente desprendidas del seno materno" (37). Así lo determina el artículo 337 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales:

(36) Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág.

(37) Hernández Corujo Enrique, El Derecho de Petición en la Doctrina y en Cuba, Editorial Forum, Habana 1948, pág. 49.

Art. 337.- Para los efectos legales, sólo se reputa nacido el feto que, desprendido enteramente del seno materno, viva 24 horas o es presentado vivo al Registro Civil.

Faltando alguna de estas circunstancias, nunca ni nadie podrá entablar demanda sobre la paternidad".

En tal virtud, las personas físicas que tengan los requisitos anteriores, es decir, aquellas que tengan figura humana y que se encuentren desprendidas del seno materno pueden ejercer el derecho de petición. Por ende, tanto los capaces, incapaces, nacionales, ciudadanos y extranjeros pueden ejercer el Derecho de Petición, por si o por sus representantes legales, como lo determinan los siguientes artículos del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales:

"Art. 23.- La menor edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley son restricciones a la personalidad jurídica; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Art. 24.- El mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de sus personas y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la ley" (38).

Los nacionales no ciudadanos y los extranjeros no pueden ejercitar el Derecho de Petición en materia política (39).

Las personas morales, que conforme al artículo 25 del Código Civil son las siguientes:

Art. 25.- Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de

(38) Op. Cit.

(39) El estudio de ésta limitación la hacemos en el punto III.4 del Capítulo III de este trabajo.

recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

El artículo en comento, indica quienes son las personas morales; engloba tanto a las personas morales de derecho público (cualquier órgano centralizado de poder), como las de derecho privado (sociedades y asociaciones), y las de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias).

Las personas morales de derecho público pueden ejercitar el Derecho de Petición, cuando se coloca frente a otro órgano del Estado, en una relación de supra a subordinación, y en esa relación, "la institución pública o la persona moral oficial deja de ser entidad autoritaria, supeditándose a las decisiones del otro órgano estatal, mismo que, frente a ella, desempeña el *jus imperii*" (40). Asimismo, el artículo 9 de la Ley de Amparo, infiere que las personas morales de derecho público puedan ejercer las garantías que

(40) Burgoa Ignacio, ob. cit., pág. 173.

otorga la Constitución, ya que les concede la posibilidad de ejercitar la acción de Amparo, este artículo determina lo siguiente:

"Art. 9.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas" (41).

Por otra parte, tanto las personas morales de derecho privado como las de derecho social pueden ejercitar el Derecho de Petición por medio de sus representaciones legales, tal y como lo indica el artículo 26 del Código Civil para el Distrito, que a la letra dice:

"Art. 26.- Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución".

(41) Castillo del Valle Alberto, Del, Ley de Amparo Comentada, Editorial DUERO, S.A. DE C.V., México 1990, pág. 42.

EL SUJETO PASIVO.

El sujeto pasivo de la relación jurídica que implica el Derecho de Petición, esta formado por "el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo" (42).

Son las autoridades del Estado, las que se encuentran obligadas a las conductas de hacer y tolerar que exige el Derecho de Petición. Este multicitado derecho, en su redacción, determina que los sujetos pasivos son los funcionarios y empleados públicos, dentro de los que se comprenden las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas. Así como los empleados públicos de la Federación y de las entidades federativas (43).

(42) Burgoa Ignacio, Idem., pág. 178.

(43) La distinción entre funcionario y empleado público la hacemos en el punto III.1 del Capítulo III.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DE PETICION

ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL DERECHO DE PETICION.

El pueblo de Inglaterra tiene el mérito histórico, de haber sido el primero en limitar el poder político de su soberano. Ya en el siglo XIII, el rey Juan Sin Tierra, fué obligado a firmar la Carta Magna que "en los setenta y nueve capítulos de este famoso estatuto hay una abundante enumeración de garantías prometidas a la iglesia, a los barones, a los freeman y a la comunidad, todas con el valor jurídico para el presente que corresponde a fórmulas que se han trasmutado en las libertades modernas; pero de las cuales algunas sólo han modificado las palabras y viven en los principios de las Constituciones actuales" (44). Existiendo dichas Libertades desde que este documento fue jurado solemnemente por el rey Juan Sin Tierra.

El Derecho de Petición fué regulado en el "Bill of Rights", que el Parlamento inglés, impuso a los príncipes de Orange, Guillermo y María en 1639; este estatuto, "Prohíbe la suspensión y la dispensa de las leyes, los juicios por comisión, las multas o fianzas excesivas, así como el

(44) Rabasa Emilio, El Artículo 14 y el Juicio Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, pág. 181.

mantenimiento de ejércitos en tiempo de paz y la imposición de contribuciones sin permiso del Parlamento; reconoce, además, el Derecho de Petición al rey, el de portación de armas, la libertad de la tribuna en el Parlamento y la libertad en la elección de los Comunes" (45).

(45) Op. Cit., pág. 185.

EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El 17 de septiembre de 1787 fué promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, en la cual no se incluye un catálogo de los derechos del hombre. Es hasta en el año de 1791, cuando se realizaron varias enmiendas, es decir reformas o adiciones a esta Constitución, que contienen precisamente los primeros enunciados obligatorios de garantías constitucionales, que se han incorporado al regimen constitucional norteamericano .

En la primera enmienda, fué regulado el Derecho de Petición de la siguiente manera:

"El gobierno no podrá privar al pueblo del derecho de presentar al gobierno peticiones cuando tuviere que reclamar alguna cosa" (46).

(46) V. Castro Juventino, Garantías, Editorial Porrúa, S.A., México 1989, pág. 8.

EN FRANCIA.

En Francia, el Derecho de Petición fué establecido en la Constitución de 1793, que lo estableció así: En su artículo 82:

"Art. 82.- El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública, en ningún caso será prohibido, suspendido ni limitado" (47).

Esta Constitución, posterior a la famosa Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano configura al Derecho de Petición como una limitación a los depositarios del poder público, es decir, como una garantía individual.

(47) Op. Cit., pág.

LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

La Constitución de Cádiz o Gaditana de 1812, que se origina por la invasión napoleónica a España, es de gran importancia histórica y política, toda vez que rompe con una cruel forma de gobierno: la Monarquía Absolutista, dando paso a una Monarquía Constitucional, es decir, un gobierno sujeto a los lineamientos de la Ley Fundamental.

La Nueva España formaba parte del territorio en el Estado Constitucional Monárquico Español, así lo determina su artículo 10.- "El territorio español comprende en la Península con sus propias posesiones e islas adyacentes, Aragón, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña; Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaen, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias, y las demás posesiones en Africa. En la América Septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, Isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con los demás adyacentes a esta y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Rio de la Plata y todas las demás islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En

el Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno" (48).

El poder político de la colonia residía en un jefe superior nombrado por el Rey; la función jurisdiccional, se encomendó a los tribunales superiores como la Audiencia.

Esta constitución fue de gran importancia para los constituyentes de 1917, en los ámbitos político, económico y social, "significó para las primeras Jornadas constituyentes de México un documento orientador de los debates en las asambleas respectivas, considerándolo Tena Ramírez, con toda razón dentro del conjunto de leyes fundamentales de nuestro país, por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado" (49).

El texto constitucional a comentar, no reguló, expresamente, el Derecho de Petición como una garantía

(48) Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 467.

(49) Opus Cit. pág. 468.

individual. Si bien es cierto, lo afirmado por Isidro Montiel y Duarte (50), de que a nadie se estorbó ni se pudo estorbar que formulara sus pretensiones a cualquier autoridad, también es cierto, que dicha libertad no se consignó como una garantía individual, es decir, no se encontraba regulada como una limitación al poder político en favor de los gobernados en este cuerpo de leyes.

(50) Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, pág. 286.

LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, comúnmente llamada Constitución de Apatzingán, por ser el lugar a donde fue realizada. Se expidió oficialmente por el Congreso de Chilpancingo el 22 de octubre de 1814. Es de gran importancia en la historia de México, toda vez que "es en la Constitución de Apatzingán donde por primera vez en la historia jurídica y política de México se habla de un gobierno propio para una nación que luchaba para ser independiente.

Esta Constitución dedica un capítulo, el V, a las garantías individuales, de su artículo 24 al 40. Este cuerpo de leyes no tuvo aplicación, debido a que el pueblo se encontraba en plena guerra de independencia, y el Congreso General no pudo entrar en funciones debido a las circunstancias, no pudieron aplicarse sus normas un solo día en el país, toda vez que éste tuvo que trasladarse constantemente de región en región, protegido hasta donde era posible por las armas de Morelos, hasta que su existencia y su influencia fueron anuladas" (51).

(51) Lanz Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial C.E.C.S.A., México 1984, pág.

La regulación expresa del Derecho de Petición en este cuerpo de leyes, es motivo de discrepancia entre los diversos autores. Ignacio Burgoa afirma que: "entre nosotros desde la Constitución de Apatzingán se consignó la libertad de petición según se lee del artículo 37 de dicho ordenamiento, que dispone: A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública" (52).

Para Isidro Montiel y Duarte y Juventino V./Castro, (53) el Derecho de Petición no fué regulado expresamente en este cuerpo de leyes.

Consideramos que el Derecho de Petición no fué regulado expresamente en la Constitución de Apatzingán, en razón a que el artículo 37 del mismo cuerpo de leyes, que hace mención el distinguido maestro emérito, Ignacio Burgoa, se refiere propiamente al ejercicio del Derecho de Acción en general y en especial, a los medios de impugnación, más no al Derecho de Petición en sentido estricto. Ya que el

(52) Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 380.

(53) Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, pág. 257.

vocablo reclamación, gramaticalmente significa "acción y efecto de reclamar; oposición o contradicción que se hace a una cosa como injusta, o mostrando no consentir en ella" (54).

Por ende, el artículo 37 de la Constitución en comento, regula el Derecho de Acción y de impugnar un acto de la autoridad, más no el de la petición simple, es decir, el derecho de pedir como derecho abstracto.

A mayor abundamiento, en el derecho vigente mexicano, respecto del Juicio de Amparo, existe un recurso denominado reclamación, reglamentado en el capítulo XI de la Ley de Amparo y que en su artículo 103 establece lo siguiente:

"Art. 103.- El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresen agravios, dentro

(54) Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Editorial Calpe, S.A., España 1946, pág. 987.

del término de tres días siguientes en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

El órgano jurisdiccional que debe conocer el fondo del asunto resolverá de plano este recurso, dentro de los quince días siguientes a la interposición del mismo.

Si se estima que el recurso fue interpuesto sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario" (55).

De lo anteriormente expresado, se establece que la reclamación es un medio de impugnación, derivado del ejercicio del Derecho de Acción y no del de Petición simple.

(55) V. Castro Juventino, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 19 , pág. 100.

LA CONSTITUCION DE 1824.

Decretada el 4 de octubre de 1824; es la primera Constitución de carácter federal en México, consta de 171 artículos, "y no contiene enumeración de los derechos del hombre, que pudo haber tomado del bill de derechos contenido en las enmiendas de la Constitución Americana. Apenas habla de libertad de imprenta en el artículo 50, fracción III, y en el 171, y descansa la de conciencia en términos muy semejantes a los del Código Español de 1812" (56).

Este Código Político no reguló expresamente el Derecho de Petición como una relación jurídica de supra a subordinación, es decir, no establece específicamente al Derecho de Petición como una garantía individual.

LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836.

Expedida el 30 de diciembre de 1836, la cual, suprime el sistema federal por el centralista. Este cuerpo de leyes, sí contiene un catálogo de garantías individuales, que

(56) Lanz Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial C.E.C.S.A., México 1984, pág. 68.

denomina Derechos del Mexicano. "En la Ley Primera, artículo 2, se enumeran estos derechos en la siguiente forma: En la fracción I, la prohibición de apresar sin mandamiento de juez competente. En la fracción II, la detención por más de tres días por autoridad política, sin poner a disposición de la autoridad judicial al detenido, y a esta última el no promover dentro de los diez días siguientes el auto motivado de prisión. En la fracción III, la privación de la propiedad, del libre uso y aprovechamiento de ella, salvo casos de utilidad general y pública. La fracción IV, los cateos ilegales. La fracción V, el juzgamiento y sentencia por tribunales que no se hayan establecido según la Constitución, o aplicando leyes dictadas con posterioridad al hecho. En la fracción VI, se establece la libertad de traslado, y en la fracción VII, la libertad de imprenta" (57).

Esta Ley Fundamental, no regula expresamente el Derecho de Petición como garantía individual, a pesar de que, como afirma Isidro Montiel y Duarte, "no se estorbó a nadie que hiciera peticiones tanto al poder legislativo como al administrativo" (58).

(57) Castro Juventino V., ob. cit., pág. 12.

(58) Op. Cit., pág. 258.

LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

Expedidas por la Junta Legislativa el día 12 de junio de 1843, durante el período del gobierno conservador del Presidente Antonio López de Santaana.

Este cuerpo de leyes no regula expresamente el Derecho de Petición.

EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

Expedida el 18 de mayo de 1847, y en la cual se retoma el sistema federal que regulaba la Constitución de 1824. En este cuerpo de leyes existe una somera referencia al Derecho de Petición en su artículo 2do. que determinaba lo siguiente: "2da.- Ser derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes" (59).

En la Constitución en comento, el ejercicio del Derecho

(59) Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 198, pág. 287.

de Petición se encuentra limitado a los ciudadanos, es decir, solo lo podrían ejercitar aquéllos mexicanos que tenían la calidad de ciudadanos. El artículo primero de este cuerpo de leyes exigía, además la edad de 20 años, para tener la calidad de ciudadanos.

LA CONSTITUCION DE 1857.

Promulgada el 5 de febrero de 1857. Esta Constitución "era de caracter puramente liberal, democrática e individualista y por eso consagró mayor número de disposiciones para proteger los derechos de los individuos" (60).

Este Código Político contenía un catálogo de derechos humanos y en el cual se encontraba regulado expresamente el Derecho de Petición en su artículo octavo, que literalmente determinaba:

(60) Lanz Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial C.E.C.S.A., México 1984, pág. 76.

"Art. 8.- Es inviolable el Derecho de Petición ejercido por escrito, de 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" (61).

Esta Constitución, ya regula el Derecho de Petición como una garantía individual, toda vez que en su artículo primero estableció:

"Art. 1.- El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución" (62).

Asimismo, esta Constitución, respecto al Derecho de Petición, realizó las siguientes declaraciones:

(61) Montiel y Duarte Isidro, ob. cit., pág. 285.

(62) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A., México, pág.

"1ra.- Es inviolable el Derecho de Petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa.

2da.- En materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República.

3.- A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido aquélla y ésta última tiene el deber de hacer conocer el resultado al peticionario" (63).

Este artículo consagra el Derecho de Petición en idénticos términos que la Constitución de 1917, salvo a lo referente, al transcurso de tiempo que tiene la autoridad para hacer conocer el acuerdo que recae a la petición al peticionario. En la Constitución de 1917, se determinó que el acuerdo que recae a la petición formulada por un gobernado, debe hacerse en "breve término". Así lo determina el artículo octavo, que a la letra dice:

"Art. 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del Derecho de Petición, siempre

(63) Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, pág. 289.

que esta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

El estudio de este "breve término" se hace posteriormente (Infra III.3).

CAPITULO III

DE LAS FORMALIDADES DEL DERECHO DE PETICION

III.1. CONCEPTO DE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PUBLICO.

Para la realización de un concepto, es necesario describir los elementos que lo componen.

Hemos dicho, que el Derecho de Petición es una relación jurídica de supra a subordinación, que se da entre sujetos de derecho, los cuales son, el gobernado (sujeto activo), y el Estado y sus autoridades (sujeto pasivo). Ahora bien, los sujetos pasivos (el Estado y sus autoridades), el artículo octavo constitucional, que consagra el Derecho de Petición, los denomina funcionarios y empleados públicos.

Asimismo, es importante destacar que nuestra Norma de Normas, denomina de muy distintas maneras a los funcionarios y empleados públicos. Así, la Constitución hace referencia a empleados en sus artículos 89, 108; servidores públicos en los artículos 108, 109, 110, 112, 113, 114; cargos de confianza en el artículo 123. El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al Título Cuarto de la Constitución referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En esta reforma se buscó sustituir la palabra funcionario por la de servidor público, sin lograrlo del todo, en virtud, que se omitió reformar el artículo octavo en lo referente al término servidor público, por funcionario o empleado

público. No obstante lo anterior, la reforma al Título Cuarto de la Constitución, reputa servidor público a todo funcionario o empleado que desempeñe su actividad en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Este artículo 108, determina lo siguiente:

"Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

Por ende, todo funcionario y empleado público de la Federación y del Distrito Federal se reputa servidor público. A mayor abundamiento, el artículo octavo constitucional, distingue, como lo hace la doctrina, a los servidores públicos en funcionarios y empleados públicos.

Para el distinguido profesor Jorge Olivera Toro, el funcionario público es "la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad" (64).

(64) Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 343.

Para el Doctor Andrés Serra Rojas, el funcionario público es "todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para el cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente y no accidental" (65).

El funcionario público es "un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando" (66).

De las anteriores definiciones, nos parece más acertada la última, toda vez que, comprende tanto la actividad del funcionario como las características esenciales de dicha actividad, y que son de representatividad, iniciativa, decisión y mando, por lo que en tal razón, la hacemos nuestra.

Asimismo, el empleado público es aquél que "sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que

(65) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1987, pág. 318.

(66) Diccionario Jurídico Mexicano, pág. 259.

pertenece y aún, cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración" (67).

La distinción entre funcionario y empleado público es la de que "el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un caracter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública, de tal manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos en un principio, se encuentra que todos ellos tienen ese caracter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la administración que solo guardan la relación interna con el servicio para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades" (68).

En este orden de ideas, pues, el funcionario público es el que tiene un encargo especial, transmitido por la ley que

(67) Olivera Toro Jorge, opus cit., pág. 344.

(68) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 19 , pág. 242.

crea una relación externa y que le da al titular un carácter representativo. El empleado público, es aquél que está vinculado internamente con el estado y sólo concurren a la formación de la función pública de manera secundaria.

Esta distinción es importante en el estudio del Derecho de Petición, toda vez que, en su redacción, utiliza los términos "funcionario" y "empleado" público, estableciendo distintas obligaciones a los mismos (69). Asimismo, es importante destacar que en materia de Amparo, la Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, esten en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen" (70).

(69) Las obligaciones que tienen los funcionarios y empleados públicos las analizamos en el punto III.3 de este Capítulo.

(70) Góngora Pimentel Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 1989, Pág.

4.

III.2. LAS FORMALIDADES DEL DERECHO DE PETICION.

Dentro de la relación jurídica de supra a subordinación, de carácter abstracto, que implica el Derecho de Petición, se exigen distintas conductas por parte de los sujetos (activo y pasivo) que intervienen en ella.

Estas conductas exigidas, son las formalidades del Derecho de Petición; entendiéndose por formalidades a "El conjunto de normas establecidas por el ordenamiento jurídico o por las partes, que señalan cómo se debe exteriorizar la voluntad, para la validez del acto jurídico" (71).

Las formalidades exigidas por el Derecho de Petición, consagrado en el artículo octavo constitucional, son, para el sujeto activo o gobernado, las siguientes:

- a) Que la petición sea formulada por escrito,
- b) De manera pacífica, y
- c) Respetuosa.

(71) Pérez Fernández del Castillo Bernardo, Derecho Notarial, Editorial Porrúa, S.A., México 1989, pág. 64.

Las formalidades exigidas al sujeto pasivo o servidor público (funcionario y empleado público), son:

- a) A toda petición debe formular acuerdo por escrito, y
- b) Hacerlo conocer en breve término al peticionario.
- c) Tolerar el ejercicio del Derecho de Petición.

En tal virtud, pasamos a estudiar cada requisito exigido tanto para el sujeto activo y el sujeto pasivo.

El gobernado o sujeto activo del Derecho de Petición, tiene que realizar ésta por escrito.

Siendo este el requisito más importante que exige nuestra Ley Fundamental para el ejercicio de este derecho. Y es sin duda razonable, en la medida de que, la petición, al estar contenida en un instrumento, es fácilmente comprobable, es decir, hay constancia de la existencia de su ejercicio y es mejor conocida por el servidor público a quien va dirigida que, si se hubiera concebido oralmente.

Para los sujetos activos que no sepan leer y escribir, por aplicación analógica, esto es, "en referir el

consecuente de una ley a un hecho concreto que presenta similitud o semejanza con el antecedente legal" (72). Pueden ejercitar este derecho, cuando otra persona firme a su ruego y el interesado imprima su huella digital. Así lo establece el artículo 1834 que dispone lo siguiente:

"Art. 1834.- Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se imponga esa obligación.

Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó".

Asimismo, la petición deberá contener, por lo menos, el nombre y domicilio del peticionario, el nombre de la autoridad a quien va dirigida y la firma del primero. Lo anterior, por razones lógicas, ya que sin el domicilio del peticionario, la autoridad no puede hacerle conocer el acuerdo que recae a su petición.

(72) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 571.

La falta de firma o de la impresión de la huella digital del interesado, trae consigo la inexistencia de la petición. El artículo 146 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, determina lo siguiente:

"Art. 146.- Todo escrito de interposición del recurso deberá ser firmado por el recurrente o su representante legal, a no ser que el recurrente no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso deberá imprimir su huella digital. De incumplirse con lo dispuesto en este artículo se tendrá por no presentado el recurso".

A mayor abundamiento, la Suprema Corte, en tesis relacionada, indica lo siguiente:

"Escritos sin firmar. (Contestación de la demanda).- Es legal el acuerdo en que se tiene por no contestada la demanda en un juicio en virtud de que dicha contestación se presentó sin firmar, ya que un escrito sin firmar, de cualquiera naturaleza, a nadie obliga, pues para que tenga validez debe estar firmado o autorizado por alguien que aparezca como responsable del contenido.

Sexta Epoca. Cuarta Parte. Vol. V., pág. 73. A.D. 5669/58. Roberto Hernández Pérez. Unanimidad de 4 votos. Tesis relacionada" (73).

Asimismo, la petición hecha por escrito debe ser realizada en foram pacífica. Nuestra legislación no señala en que consiste la forma pacífica, pero sí establece que es la violencia en el artículo 1819 del Código Civil que determina lo siguiente:

"Art. 1819.- Hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, del cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado".

En tal virtud, y a contrario sensu, el gobernado peticionario, debe abstenerse de amenazar al funcionario y empleado público de la realización de algún daño, en su petición formulada por escrito.

(73) Bañuelos Sánchez Froylán, Práctica Civil Forense, Cárdenas Editor, México 1987, Tomo I, pág. 669.

También deberá, el peticionario abstenerse de denostar o injuriar a la autoridad a quien se haya dirigido, esto es, la manera respetuosa que exige el artículo octavo constitucional.

Ahora bien, si el gobernado peticionario, realiza su petición con violencia e injurias, la sanción a la falta de forma pacífica y respetuosa será la de que "la autoridad no estará obligada a responder peticiones que no cumplan con los mencionados extremos, es decir, si una petición se formula en términos irrespetuosos o amenazantes, producirá en primer lugar, la no obligación de la autoridad a dar respuesta, y en segundo, la posibilidad de la configuración de los delitos de amenazas o injurias".

Por otra parte, cuando los funcionarios públicos (servidores públicos) no cumplan con lo establecido en el artículo octavo constitucional, incurren en responsabilidad administrativa, civil o penal.

En la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982), en su artículo 47, determina las obligaciones que tienen que realizar los servidores públicos, y en su fracción XXI determina lo siguiente:

"Art. 47.-...XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

Por lo que, si el servidor público se abstiene de contestar una petición legalmente formulada se hará acreedor a una sanción administrativa que puede ser desde una apercibimiento privado o público hasta una inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Asimismo, en el Código Penal para el Distrito en su artículo 215, denominado Abuso de Autoridad, que a la letra dice en su fracción III:

"Art. 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:

...III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud".

En tal virtud, el servidor público que no conteste una solicitud legalmente formulada comete el delito de abuso de autoridad.

En materia civil, se establece la responsabilidad civil al servidor público por los daños ocasionados en el ejercicio de su cargo, como lo establece el artículo 1928 del Código Civil que a la letra dice:

"Art. 1928.- El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

De esta manera, si el servidor público ocasiona un menoscabo en el patrimonio del gobernado peticionario, al abstenerse de contestar la petición, el gobernado puede exigir la reparación del daño.

Ahora bien, dentro de las obligaciones que tienen que realizar los servidores públicos para el buen ejercicio del derecho de petición, es que el acuerdo escrito que recae a la petición formulada debe ser congruente, es decir, tiene

que estar basado en razón a lo pedido por cuestiones lógicas.

"PETICION, DERECHO DE.

A toda petición que se haga, 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; pero se debe entender, como lo indica la lógica más elemental, que el acuerdo recaído debe ser congruente con la petición formulada" (74).

Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol. II, Pág. 87. A.R. 28/57, Hojalata y Lámina, S.A. 5 votos".

(74) Jurisprudencia 1917-1985. Octava Parte, pág. 348.

III.3.- QUE SE ENTIENDE POR BREVE TERMINO.

Dentro de las obligaciones que tiene el sujeto pasivo de la relación jurídica, que implica el Derecho de Petición, se encuentra la de hacer conocer al peticionario, en breve término, el acuerdo que recae a su petición. Es importante destacar, que el tiempo que tiene el servidor público, para elaborar su acuerdo y hacerlo conocer al peticionario, es de vital importancia en el ejercicio del Derecho de Petición, ya que este derecho, puede ser utilizado en toda clase de asuntos, que pueden implicar, incluso, una urgente necesidad para el peticionario o aún para la comunidad.

Esta necesidad, de que se haga conocer al peticionario, dentro de un tiempo determinado, el acuerdo que recae a su petición, fué preocupación de los diputados constituyentes de 1917, que en la 14a. Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide el 15 de diciembre de 1916, discutieron el dictamen sobre el artículo octavo y dada la importancia obvia que tiene para este trabajo, la transcribo textualmente:

"-El C. Palavicini: Pido la palabra para una moción de orden.

Tenemos 140 artículos pendientes de la Constitución y nos faltan solamente 36 días de trabajos. En tal virtud, y aprovechando la circunstancia de que se ha dado ya lectura a los artículos 6o. y 8o., que no están objetados y que ya conoce la Cámara, suplico a la presidencia que, para encarrilar la discusión sobre el artículo 6o., pase al 8o. para que, una vez terminada la discusión, pasemos al otro. Esto lo permite el artículo 129 del Reglamento, donde está explicado.

Como la votación tiene que ser nominal, nos ahorramos tiempo votando los dos

artículos a la vez, en una sola votación.

-Un C. secretario: Se pregunta a la Asamblea si se toma en consideración la proposición del señor Palavicini. Se va a dar lectura al artículo 129. Dice así:

"Todos los proyectos de ley que consten de más de treinta artículos, podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que este al

debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y esta aprueba la petición".

En vista de que la Asamblea esta de acuerdo, se va a dar lectura el dictamen sobre el artículo 80. Dice así:

"Ciudadanos diputados:
"Respecto del artículo 80. del proyecto de Constitución, cree inutil la Comisión entrar en explicaciones para proponer sea aprobado dicho precepto, por tratarse de un punto enteramente sencillo y que no provoca observación alguna.

"Consultamos, en consecuencia, que se apruebe dicho artículo textualmente:

"Artículo 80. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el

ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

"Querétaro de Arteaga, 12 de diciembre de 1916.- General Francisco J. Mugica.- Alberto Roman.- L.G. Monzon.- Enrique Recio.- Enrique Colunga."

Se pone a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra, pueden pasar a inscribirse. No hay quien desee hacer

uso de la palabra? (Voces: ¡No! ¡No!) Se pone a votación.

- El C. Calderón:

Entiendo que ese artículo debe ser considerado; no me parece acertado eso de que el funcionario a quien se eleve una petición por escrito, dará a conocer el resultado en breve término: esto me parece muy ambiguo. Creo que se debe fijar un plazo de tres, cuatro, cinco o seis días.

No se cuánto tiempo fijaba la Constitución de 57; pero de cualquier manera, creo que debe fijarse un término. En esta Asamblea hay personas que conocen de Derecho y creo que deben ilustrarnos sobre este punto.

- El C. Pastrana: Yo quisiera saber que razón

hubo para decirse que toda petición debía ser hecha por escrito, porque en la República hay muchos que no saben escribir.

- El C. Fausto: Yo creo, señor presidente, que los que deseen hacer uso de la palabra, deben inscribirse en pro o en contra.

- El C. Palavicini: El artículo esta puesto a discusión. Se abrió la discusión y deben inscribirse los oradores del pro y del contra.

- Un C. secretario: Eso es precisamente lo que se está haciendo.

- El C. Palavicini: Esa observación que me permito hacer al ciudadano secretario. Esta abierta la discusión; que se inscriban los oradores del

pro y del contra.

- Un C. secretario: La Presidencia interroga a la Asamblea si hay personas que deseen inscribirse en pro o en contra del artículo.

- El C. presidente: Tiene la palabra en contra el ciudadano diputado Pastrana Jaimes.

- El C. Pastrana Jaimes: Señores diputados; al pedir la palabra para atacar este artículo, ha tenido en cuenta a la clase pobre. Se impone aquí la obligación de que los que no tengan cincuenta centavos para pepel, los que no tengan un peso, no tendrán el derecho de petición...

- El C. Martí: interrumpiendo: Pido la palabra para un hecho.

- El C. Presidente: Tiene la palabra el ciudadano diputado Martí.

- El C. Martí: Es para un hecho importantísimo, que nos ahorra tiempo. El señor orador toma como base un error; no se dice aquí que toda petición debe ser escrita; que tenga la bondad de leerlo, y nos quitamos de discusión.

- El C. Pastrana Jaimes: El artículo terminantemente dice:

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

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

¿Las peticiones verbales no serán atendidas? ¿Los pobres no tendrán justicia nunca?

- El C. Presidente: tiene la palabra el ciudadano Nafarrete.

- El C. Nafarrete: Para pedir a la Asamblea considere este punto para que se tome el acuerdo de que se retire, nada más para que se le haga el cambio que voy a proponer. Dice aquí que toda petición se formulará por escrito lo que a mí me parece es que la parte donde dice "irrespetuosa", no se

considere cuando se haga individualmente, sino a las corporaciones, porque por lo regular nuestro pueblo, cuando se dirige a las autoridades, comienza hablándoles de "tu"....

(Risas.) es irrespetuoso. Que se considera nada más esto; a las agrupaciones; que cuando se haga individual no se le consideren como irrespetuosas aun las faltas de ortografía. (Risas).

- El C. Presidente: Tiene la palabra en pro al ciudadano Calderón.

- El C. Nafarrete: Yo pediría que la Comisión me dijera si está de acuerdo con lo que acabo de indicar.

- El C. Calderón: Honorable Asamblea:

Comenzaré por llamar vuestra atención sobre la segunda parte del artículo citado, en la forma que lo propone la Comisión dictaminadora. Dice así:

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

Indudablemente que la Comisión, al proponer esta condición, "en breve término", tuvo el propósito loable de que en el menor tiempo posible recaiga acuerdo sobre cualquier petición, y que el funcionario que la reciba, deba comunicarla sin pérdida de tiempo al interesado.

Indudablemente que nada

conseguiríamos en fijar un término de unos cuantos días para dar a conocer esa contestación en unos seis, ocho o diez días, puesto que los negocios no todos requieren igual cantidad de tiempo para poder ser resueltos. En consecuencia, toda recomendación que se haga a este respecto sería inútil. Si un Estado tiene mal organizada su administración de justicia, saldría sobrando que aquí, en la Constitución, se dijese a los jueces: tienen veinticuatro o cuarenta y ocho horas para contestar. Si en las Secretarías de Gobierno de un Estado o en la Dirección de Rentas, por ejemplo, no tienen al personal suficiente y la organización no responde a

las necesidades de la oficina, los documentos pueden rodar en el despacho o hasta perderse. Yo, al llamar la atención de la Asamblea sobre este punto, lo he hecho con el fin de que, si hay algunas personas que tuvieran la bondad de ilustrarnos sobre la materia, hicieran uso de la palabra. Yo creo que, en consecuencia, nada práctico podemos hacer en este asunto y que debemos conformarnos con la redacción de la Comisión.

- El C. Recio: Señores diputados: Es verdaderamente laudable el celo puesto por el señor Pastrana, al mostrarse en esta honorable Asamblea decidido defensor de la clase pobre; pero debemos tomar en cuenta que las

autoridades no van a estar conservando apuntes en la memoria. La petición por escrito no quiere decir que el ciudadano deba hacer precisamente por escrito su petición ante la autoridad; puede presentarse ante ella, y ésta levantar un acta sobre un asunto, teniendo la obligación de contestar en los términos que crea prudentes. Así es que no es preciso que lleve su solicitud escrita. Si no sabe firmar, puede buscar quien firme por él. Debe comparecer ante la autoridad y la autoridad debe tomar en consideración el motivo de la petición de aquel ciudadano, a quien deberá contestarse en breve término. Tampoco, como dijo el señor Calderon, puede señalarse un plazo

determinado para contestar, pues depende de los intereses o del motivo que origine la petición; puede ser un asunto grave, sobre el cual haya necesidad de tomar datos en poblaciones distantes y naturalmente, se requiere determinado lapso de tiempo para contestar. Al ponerse en este artículo la palabra "delito", se hace con el objeto de que las autoridades pongan de su parte el celo necesario para el cumplimiento de su deber; pero no debemos señalar tiempo como minimum ni como maximum en el desempeño de su misión. Esto es todo lo que tengo que decir.

- El C. Gamez: El artículo 60. emplea la palabra crimen o delito, y

la palabra crimen no existe en nuestro Derecho; esa palabra esta en el Derecho español antiguo. Además, que da perfectamente clara la idea si se rectifica el artículo suprimiendo esa palabra. La manifestación de las ideas no será objeto..... (Siseos).

- El C. Palavicini: Pido la palabra, señor Presidente.

Estpa cerrada la discusión sobre el artículo 60.

- Un C. secretario: Se pregunta a la Asamblea si se consideran suficientemente discutidos los artículos 60. y 80.

Se van a poner a votación.

Fueron aprobados los artículos 60. y 80. por 168 votos, con excepción del

señor Rivera Cabrera, que votó "No" por el 80., y del ciudadano Rosales, que votó "No" por los dos artículos.

Por acuerdo de la Presidencia y a fin de tratar asuntos económicos del Congreso, se va a constituir el mismo en sesión secreta y, por tanto se ruega al público que ocupa las galerías se sirva desalojar el salón". (75)

La expresión "breve término", en el debate anteriormente citado, fué calificado de ambiguo por el diputado constituyente Calderón; mismo que también solicitó, se fijará un término preciso de lapso de tiempo que tiene la autoridad para formular su acuerdo y hacerlo conocer al peticionario. Asimismo, el diputado Recio y el diputado Calderón, dentro del debate, concluyeron que, era

(75) DIARIO DE LOS DEBATES, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, Edición Facsimilar, México 1989, Tomo I, págs. 500 y 501.

imposible fijar un término preestablecido para que la autoridad hiciera conocer el acuerdo que recayó a la petición formulada por un gobernado, en virtud de los múltiples asuntos en que se puede utilizar. Sin embargo, el proyecto del artículo octavo de la Comisión dictaminadora fué aprobado por 168 votos a favor, por la Asamblea constituyente.

En tal virtud, la locución "breve término", establecido en el artículo octavo constitucional, se compone de dos vocablos: breve, que desde un punto de vista gramatical significa "de corta extensión o duración" (76).

Asimismo, el vocablo "término", significa "Fin, respecto del tiempo o del espacio" (77).

De tal manera que, esta locución (breve término), denota comúnmente, un lapso de tiempo corto para la realización de determinados actos.

(76) Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Editorial Espasa Calpe, S.A., España 1946, pág. 240.

(77) Opus Cit., pág. 980.

Desde el punto de vista jurídico, el vocablo "término" es un concepto eminentemente de Derecho Procesal y el cual es "un período, un lapso o un intervalo dentro del cual se puede y se debe ejercitar una acción o un derecho o realizar validamente cualquier acto procesal ante una autoridad" (78).

En la Doctrina, la idea de breve término que establece el artículo octavo constitucional, es considerado variable en razón, de que el tiempo en que debe contestar la autoridad requerida, "varía según el caso concreto de que se trate" (79). La jurisprudencia, que forma parte de nuestra legislación, ha declarado que se viola el ejercicio de petición, si transcurren más de cuatro meses sin que sea contestada por la autoridad; así lo determina textualmente la jurisprudencia siguiente:

214

" PETICION. TERMINO PARA EMITIR EL
ACUERDO

(78) Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 419.

(79) Jurisprudencia 1917-1985 Octava Parte.

La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: "Atento lo dispuesto en el artículo 80. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional

De los términos de ésta tesis no se desprende que deben pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición para que se considere trasgredido el artículo 80. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del Derecho de Petición debe estarse siempre a los términos en que esta concebido el repetido precepto.

Por lo que de tal manera, la jurisprudencia no impone un término establecido, toda vez que en tesis relacionada, determina el término de 10 días para que la autoridad contesta la petición formulada. Conforme a la tesis siguiente:

(80) Opus Cit.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

PETICION, DERECHO DE.

El término que señala el artículo 80. constitucional debe ser breve, y si el juez de distrito, al conceder el amparo, fijó a las responsables un plazo de diez días (además del tiempo transcurrido entre la fecha de la petición y la de su sentencia) para que las mismas dicten su contestación, con ello no violó aquel precepto, por haber transcurrido ampliamente el breve término.

La circunstancia de que la situación jurídica relacionada con las peticiones de la quejosa se encuentra "subjudice", podrá influir en el sentido de la resolución que debe recaer, pero no justifica la violación del artículo 80. constitucional.

III.4. EL DERECHO DE PETICION EN MATERIA POLITICA.

La única limitación que consagra nuestra Constitución al ejercicio del Derecho de Petición, se constriñe, exclusivamente a la materia política. Así lo determina el artículo octavo constitucional que a la letra dice:

"Art. 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del Derecho de Petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

Por lo que en tal virtud, el ejercicio del Derecho de Petición en materia política, se otorga exclusivamente a los nacionales que tienen la calidad de ciudadanos. Es en esta materia, la política, la única limitación que hace la

propia Ley Fundamental a su artículo primero (81).

Esta limitación se da respecto al ámbito material y personal de validez, es decir, se da en cuanto a la materia política y en cuanto a la persona que puede ejercitar dicho derecho: el ciudadano.

Asimismo, esta limitación, respecto a su ámbito material de validez, esto es, respecto a la materia política, se presenta el primer problema: que debe entenderse por materia política y cual es la extensión o contenido de la misma, en el ejercicio del Derecho de Petición. En tal razón, buscaremos determinar que es la materia política, aclarando, que ni la Ley Fundamental ni la jurisprudencia de la Suprema Corte ha determinado el contenido y alcance de dicha materia.

(81) El artículo primero de la Constitución otorga el goce de las garantías individuales a "todo individuo"; por lo que tal expresión engloba a toda persona física o moral.
(Supra)

Para el Doctor Eduardo Andrade Sánchez, por materia política debe entenderse "todo lo relacionado con la elección de autoridades mediante el sufragio o con la formación y funcionamiento de las asociaciones y partidos políticos, igualmente debe quedar comprendida dentro de este concepto, la adopción de medidas legislativas o ejecutivas correspondientes a las atribuciones de los poderes respectivos, en el ámbito de sus facultades discrecionales, que tengan que ver con decisiones fundamentales para el país. Es este, sin duda, un concepto difícil de delimitar. Es claro que recomendar la expedición de leyes u oponerse a ellas -dado que estas son por su propia naturaleza decisiones políticas- es actuar en materia política. Lo mismo ocurre en el ámbito del Poder Ejecutivo cuando se trata de acciones vinculadas a su capacidad discrecional en cuanto a decisiones políticas fundamentales, como puede ser la suspensión de garantías individuales, la expropiación de bienes o la adopción de medidas de carácter diplomático".

Desde el punto de vista etimológico el vocablo política viene de "Pólis", la ciudad-estado griega, que es una pequeña forma política de convivencia de diversas familias en la que se desenvolvía la vida de las comunidades de la

Hélade, bajo un régimen de autosuficiencia y autarquía" (82).

Asimismo, "la política es la preocupación por bien administrar los bienes de la sociedad, la actividad tendiente a ordenar la cierta manera, conforme a una determinada corriente filosófica, a la sociedad, a instaurar una determinada idea de derecho y a concretizar un sistema de vida considerado justo" (83).

En tal virtud, la materia política es todo lo relacionado con la adquisición y el ejercicio del poder público tendiente a la realización del bienestar de la comunidad. Por lo que, en este orden de ideas, la materia política, se encuentra en las formas de elección por medio del sufragio, de las autoridades del Estado, así como en la toma de decisiones que conlleven interés para la sociedad, y en las relaciones del Estado mexicano con los demás Estados de la Comunidad Internacional.

(82) Serra Rojas Andrés, Ciencia Política, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, pág. 81.

(83) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo , Editorial UNAM, México 1984, pág. 101.

del sufragio, de las autoridades del Estado, así como en la toma de decisiones que conlleven interes para la sociedad, y en las relaciones del Estado mexicano con los demás Estados de la Comunidad Internacional.

En suma, "Cooresponderá en todo caso al Poder Judicial determinar cuando se está en presencia de una materia política y cuando no". Asimismo, se plantea el problema si se puede ejercer el Derecho de Petición ante el Poder Legislativo. El artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, indica que toda petición que reciba el Congreso, el presidente de la Cámara, la mandará a la comisión que corresponda, las cuales determinarán si son de tomarse en cuenta o no estas peticiones. Este artículo determina lo siguiente:

"Art. 61. Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración éstas

peticiones" (84).

Por lo que en consecuencia, el Derecho de Petición puede ser ejercido ante el Poder Legislativo (Federal o local), debiendo, estos funcionarios cumplir con las formalidades que establece el artículo octavo constitucional.

Respecto al ámbito personal de validez, solo los nacionales que tengan la calidad de ciudadanos, pueden ejercitar el Derecho de Petición en materia política. En cuanto a las personas que excluye el artículo octavo, se encuentran los nacionales no ciudadanos y los extranjeros (personas físicas y morales).

Los extranjeros que son conforme al artículo 33 de la Constitución, aquellos que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de la misma Constitución, y el cual establece quienes son mexicanos. Este artículo determina lo siguiente:

(84) Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 1992.

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

A) Son mexicanos por nacimiento:

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

II. Los que nazcan en el extranjero de padre mexicano o de madre mexicana;

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

B) Son mexicanos por naturalización:

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

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional".

Como consecuencia de lo expresado anteriormente, el extranjero es "la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional"

(85).

La razón por la cual al extranjero se le prohíbe, incluso, inmiscuirse en los asuntos políticos del país (artículo 33 de la Constitución), ni tampoco ejercer el Derecho de Petición, en materia política, es comprensible, toda vez, que al no tener ningún vínculo jurídico, político, afectivo y de amor a la patria, el extranjero carece, se supone, de interés por el beneficio de la comunidad del Estado mexicano.

Por otra parte, el Derecho de Petición, traducida como una relación jurídica de supra a subordinación, con la característica de ser de derecho abstracto, es confundido con ciertas instituciones de la democracia simidirecta, por lo que en tal razón buscaremos distinguirlas.

La democracia simidirecta es "la combinación que hace de la directa y la representativa para hacer posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal". Como consecuencia de esta forma gubernamental de democracia semidirecta, una parte del pueblo tiene derecho a intervenir en la elaboración e iniciativa de leyes, así como en la toma de decisiones importantes que puedan conllevar a la modificación de los principios jurídicos fundamentales de un país.

Las formas de democracia semidirecta originan las siguientes instituciones: el referéndum, la iniciativa popular y el prebiscito.

El referéndum que es la "institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas" (86).

En los Estados Unidos Mexicanos, el 6 de diciembre de 1976, la fracción VI del artículo 73 Constitucional fué adicionada con un párrafo previsto en la base segunda que establece:

"Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma ley señale" (87).

(86) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, Editorial UNAM, México 1984, pág. 376.

(87) Op Cit.

Sin embargo, esta adición, fué sólo una mera declaración que no tuvo eficacia fáctica.

Los elementos del referéndum son:

- a) La posibilidad que el pueblo (o parte de él), apruebe o rechace una decisión.
- b) Decisión que fue tomada por el poder público.

Los elementos del Derecho de Petición son:

- a) Que haya una petición.
- b) Que le recaiga acuerdo escrito.
- c) Que éste se haga saber al peticionario, y
- d) Que la comunicación se realice en breve término.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que el referéndum, es la aprobación de una toma de decisión del poder público que se realiza dentro de un procedimiento especial.

El Derecho de Petición como un derecho abstracto, es decir, que se puede ejercitar sin tener el derecho material para ello, se ejercita sin necesidad de un procedimiento especial como el del referéndum, y puede llevarse a cabo individualmente.

Además de que, el Derecho de Petición es una relación jurídica de supra a subordinación que se da entre sujetos de derecho, colocados en distinto plano, y que en este derecho, aparte de ser una limitante al poder público, obliga al mismo a la realización de determinadas conductas.

Y el referéndum "es un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes de origen, a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella" (88).

NATURALEZA JURIDICA DE LA CIUDADANIA.

El ámbito personal de validez para el ejercicio del Derecho de Petición, se otorga exclusivamente a los ciudadanos de la República; es decir, solamente las personas que tengan la calidad de ciudadanos pueden ejercer el Derecho de Petición en materia política.

(88) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, Editorial UNAM, México 1984, pág. 377.

Determinar la naturaleza jurídica de la ciudadanía es precisar su contenido y esencia. En tal virtud, nos abocaremos a tal tarea, exponiendo las definiciones e ideas que se han expuesto al respecto.

Para J.P. Niboyet, "la ciudadanía es el vínculo jurídico y preponderantemente político que relaciona a un individuo con un Estado" (89).

Para el distinguido maestro Ignacio Burgoa, "la ciudadanía es la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado" (90).

Asimismo, la ciudadanía "es la cualidad jurídica que tiene toda persona física -hombre y mujer- estatal o nacional de una comunidad soberana, que le permite

(89) Niboyet J.P., Principios de Derecho Internacional Privado, Editora Nacional, S.A., México 1951, pág. 78.

(90) Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, pág. 146.

participar en los asuntos políticos de su Estado" (91).

En tal virtud, la ciudadanía es una calidad jurídica que se da a las personas físicas (hombre y mujer) que son nacionales de un Estado para intervenir en la vida política de su Estado.

La naturaleza jurídica de la ciudadanía es, en este orden de ideas, la de una calificación jurídica, es decir, el orden jurídico de un Estado le concede cumpliendo ciertas características la participación política. Por ende, "el ciudadano es el nacional al que el derecho le concede esta participación política" (92).

La ciudadanía en los Estados Unidos Mexicanos, se regula en el artículo 34 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

(91) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo , Editorial UNAM, México 1984.

(92) Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, pág. 146.

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

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir".

Este artículo contiene los requisitos que exige nuestra Ley Fundamental para obtener la ciudadanía; de estos requisitos, el de la nacionalidad, "que obviamente se exige para evitar que ni siquiera en mínima parte puedan los extranjeros intervenir en los destinos nacionales" (93).

El requisito de la edad, se exige en la medida que, el ser humano se encuentre desarrollado plenamente tanto en lo físico como mental, para poder intervenir, con pasión y razón en la ardua actividad política.

(93) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, pág. 94.

Otro de los requisitos que impone el artículo 34, es que los varones y mujeres que tengan la nacionalidad mexicana y 18 años cumplidos de edad, tengan un modo honesto de vivir. Este modo honesto de vivir, desde un punto de vista jurídico, no lo establece la Constitución, pero "de las disposiciones del Código Penal puede desprenderse que no tienen un modo honesto de vivir los que hubieran sido sancionados por vagancia o malvivencia, según lo disponen sus artículos 255 y 256. También se entiende, en general, que quienes son sancionados con pena de prisión no tienen un modo honesto de vivir. Ello deriva de lo dispuesto en el artículo 46 del ordenamiento mencionado, que indica que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos".

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA

CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA NEGATIVA FICTA.

En los capítulos precedentes, analizamos las obligaciones, que tienen que realizar, necesariamente, los servidores públicos para dar cumplimiento al Derecho de Petición ejercido por un gobernado.

En tal virtud, se entiende que el dirigirse a las autoridades o servidores públicos para formularles una solicitud, se erige en un derecho, que en los Estados Unidos Mexicanos se presenta a rango constitucional como una garantía individual (Supra). Sin embargo, en muchas ocasiones, por múltiples causas, los servidores públicos se abstienen de contestar una petición legalmente formulada por un gobernado, lo que origina incertidumbre jurídica y graves trastornos de naturaleza económica, política y social.

La falta de contestación por parte de los servidores públicos, trae consigo, "en primer término, un problema de responsabilidad del Estado o del funcionario en particular y de sanciones en que éste se puede ver incurso, pero por severos que sean estos mecanismos no con ellos se satisfacen las peticiones ciudadanas" (94).

(94) Vidal Perdomo Jaime, Derecho Administrativo, Editorial Temis, S.A., Colombia 1987, pág. 270.

Esta incertidumbre (el no contestar a lo pedido), la doctrina lo ha denominado "silencio administrativo", al cual la ley, le otorga determinadas consecuencias estimatorias o desestimatorias.

El silencio administrativo surge en el Derecho Administrativo francés, en la ley del 17 de julio de 1900, que en su artículo tercero lo determinó así: "En los negocios contenciosos que no puedan ser promovidos ante el Consejo de Estado bajo la forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión, las partes pueden considerar su petición como negada y procederán ante el Consejo de Estado" (95).

Esta institución surge con la finalidad de dar certidumbre jurídica a los gobernados, esto es, se trata de suplir la falta de contestación de la autoridad otorgando determinadas consecuencias a la abstención de la autoridad para contestar.

(95) Opus Cit. pág. 271.

La negativa Ficta o negación de hecho, es una de las consecuencias que la doctrina y la legislación conceden al silencio de las autoridades o servidores públicos para contestar las instancias promovida por los particulares o gobernados. Por lo tanto, si la negativa ficta es una de las consecuencias del llamado silencio administrativo, es necesario para determinar su contenido y esencia, precisar el contenido y esencia del silencio administrativo, por lo que para tal tarea, nos abocamos a exponer los conceptos e ideas que se han expuesto al respecto.

Miguel Acosta Romero, define al silencio administrativo como "una consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos" (96).

Para el profesor Jorge Olivera Toro, el silencio administrativo es "un hecho al cual la ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, estimatorias o

(96) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, pág.

desestimatorias (el sentido no es lo importante, sino la presunción" (97).

Fernando Quesada Pastor, indica que el silencio administrativo "equivale, por sus efectos a un acto de la administración que puede calificarse de acto presunto" (98).

Asimismo, el maestro emérito Andrés Serra Rojas, afirma que el silencio administrativo es "una forma sui generis de manifestarse la voluntad de la administración pública y permitir al particular la continuación de los trámites y recurso procedentes" (99).

Rafael I. Martínez Morales, cita en su obra a Francisco González Navarro, quien define al silencio administrativo como una "presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud del cual se

(97) Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 169.

(98) Quesada Pastor Fernando, Derecho Administrativo, Editorial Instituto Editorial Reus, Madrid 1944, pág. 52.

(99) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1987, pág. 256.

considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración" (100).

Jaime Vidal Perdomo, (101) no define al silencio administrativo, sin embargo, indica someramente que es una presunción.

Gabino Fraga, cita en su obra la definición del silencio administrativo que hace J. Massip Acevedo, y la cual dice que el referido silencio administrativo "consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa" (102).

(100) Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo, Editorial Harla, México 1991, pág. 236.

(101) Op. Cit., pág. 271.

(102) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1966, pág. 293.

Asimismo, los elementos que componen al silencio administrativo son los siguientes:

"1) Existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa, ante la administración.

2) Abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia del particular.

3) Transcurso de cierto tiempo, previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan. Es seguro que ese tiempo, es el necesario o suficiente que el legislador consideró así para que la administración esté en posibilidad de resolver y no simplemente de contestar.

4) Presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.

5) La resolución administrativa presunta, es en sentido contrario a los intereses de los pedido en las instancias o en su caso, favorables a ellos" (103).

Las anteriores definiciones y elementos del silencio administrativo tienen una nota en común: la de afirmar que el silencio administrativo es una presunción jurídica que

(103) Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Instituto de Investigaciones Judiciales. Tomo , pág. 126.

otorga la ley a la abstención de la autoridad de contestar una petición realizada por un gobernado pudiendo ser, ésta presunción, positiva (estimatoria) o negativa (desestimatoria). En tal virtud, "tanto la doctrina como la legislación contemplan dos posibles consecuencias del silencio de la administración: la negativa y la positiva. Es decir, ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernados, se puede suponer que han sido resueltos de manera negativa o afirmativa. Existe una tercera posibilidad: que al silencio del órgano no se le asigne sentido alguno, subsistiendo la obligación de dar respuesta a lo que el particular ha planteado a la autoridad" (104).

Conforme a lo anteriormente expresado, podemos afirmar que la naturaleza jurídica del silencio administrativo, respecto de aquellas que la ley les concede determinadas consecuencias (estimatorias o desestimatorias), es la de una presunción jurídica, entendiéndose por ésta como "el reconocimiento que la ley ordena o impone que se tenga de una situación de hecho como cierta, cuando concurren los elementos señalados por la ley, a fin de que se le imputen

(104) Martínez Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Editorial Harla, México 1991, pág. 237.

determinadas consecuencias jurídicas" (105).

La naturaleza jurídica del silencio administrativo, en la tercera posible consecuencia - la de que la ley no le asigne sentido alguno a dicha abstención- es la de una omisión en el desempeño de su actividad pública por parte de la autoridad que trae consigo responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal que analizamos anteriormente. (Supra).

De tal manera, que el silencio administrativo es la abstención de la autoridad para contestar una petición formulada por un gobernado y de la cual se derivan tres posibles consecuencias: a) que la ley otorgue a dicha abstención consecuencias positivas (estimatorias); b) que la ley otorgue consecuencias negativas (desestimatorias); c) que la ley no le asigne sentido alguno a dicha abstención.

A la consecuencia desestimatoria, que presume la ley, se le conoce como la Negativa Ficta, es decir negación de hecho. En cuanto a la conveniencia del efecto jurídico estimatorio o desestimatorio, se ha estimado que el efecto

(105) Gomez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Editorial Trillas, México 1985, pág. 120.

positivo (estimatorio), sería muy peligroso establecer ese efecto para el silencio administrativo, ya que con frecuencia sería utilizado para que los particulares obtuvieran ventajas de la Administración por el simple transcurso del tiempo" (106). En tal razón, el efecto estimatorio sería una sanción a la falta de probidad del servidor público que incumple con su obligación de contestar una solicitud formulada por un gobernado.

Al silencio administrativo con efectos estimatorios, lo encontramos en la Ley sobre Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y Explotación de Patentes y Marcas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982), que en su artículo 13 determina:

"Art. 13.- Las personas que se consideran afectadas por las resoluciones que dicte la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial podrán solicitar dentro de los quince días hábiles siguientes en que surta efectos la notificación en términos que en lo conducente señale el Código Federal de

(106) Acosta Romero Miguel, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, pág. 549.

Procedimientos Civiles, la reconsideración de dichas resoluciones acompañando los elementos de prueba que estimen pertinentes. Dicho recurso deberá interponerse por escrito ante la propia Secretaría, que podrá allegarse los medios de prueba que estime necesarios para mejor proveer.

Las pruebas ofrecidas y admitidas deberán desahogarse en un término no mayor de 30 días hábiles.

Desahogadas las pruebas deberá dictarse la resolución correspondiente en un plazo que no excederá de 60 días hábiles. Transcurrido este término sin que se hubiere dictado resolución, la reconsideración se tendrá por resuelta en favor del promovente. No se prorrogará el plazo para la presentación del recurso de reconsideración".

Asimismo, el artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo, determina el efecto estimatorio a la abstención de la autoridad para contestar una solicitud de registro de un Sindicato, éste artículo establece lo siguiente:

"Art. 366.- El registro podrá negarse únicamente:

I. Si el Sindicato no se propone la finalidad prevista en el artículo 356;

II. Si no se constituyó con el número de miembros

fijado en el artículo 364; y

III. Si no se exhiben los documentos a que se refiere el artículo anterior.

Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo.

Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de 60 días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva".

Otro ejemplo del silencio administrativo con efectos estimatorios, y que se da entre los mismos órganos de la Administración, lo encontramos en la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito (publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de enero de 1985), y la cual establece en su artículo 104, lo siguiente:

Art. 104.

El silencio administrativo con efectos desestimatorios, lo encontramos, hasta antes de la reforma al artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de enero de 1992. El artículo 27 en su fracción XII, determinaba lo siguiente:

"XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentaran en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnaran las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se de posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considera desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen

dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente".

Esta fracción fué derogada por la reforma anteriormente citada.

En los Estados Unidos Mexicanos, el silencio administrativo con efectos desestimatorios, se ha venido configurando en materia fiscal; "El anterior Código Fiscal de 1966 (art. 92), señalaba que a falta de término establecido en las leyes si no se daba respuesta por las autoridades fiscales a las instancias o peticiones de los particulares en un plazo de tres meses, se consideraría como una negativa ficta" (107).

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981), el cual determina:

(107) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1966, pág. 551.

"Art. 37. 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 esta se dicte.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término se comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido" (108).

Ahora bien, la naturaleza jurídica de la negativa ficta, es decir, cuando la ley otorga consecuencias desestimatorias a la abstención de la autoridad para contestar las solicitudes de los gobernados, es la de una presunción jurídica como ha quedado establecido respecto al silencio administrativo.

(108) Opus. Cit., pág. 551.

Asimismo y en este orden de ideas, el concepto de la negativa ficta es el de la presunción jurídica desestimatoria o negativa que otorga específicamente la ley en determinadas ocasiones a la abstención de la autoridad para contestar una solicitud formulada legalmente por un gobernado, dentro de un termino establecido.

En tal virtud, los elementos de la negativa ficta son los siguientes:

a) Petición formulada legalmente por un gobernado. (La expresión "formualda legalmente" significa que dicha petición se encuentra elaborada con la forma que establece la ley).

b) Abstención de la autoridad requerida para contestar dentro de un lapso de tiempo.

c) Presunción legal, como respuesta a la solicitud formulada, contraria a los intereses del peticionario (gobernador).

En el análisis comparativo de la negativa ficta en otros ordenes jurídicos, ésta se puede encontrar a rango consitucional. En la Constitución de la República de Guatemala (Diario Oficial del 15 de septiembre de 1985) en su artículo 62, en donde se encuentra regulado el Derecho de Petición como garantía y derecho individual, establece lo

siguiente:

"Art. 62. Los habitantes de la República tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente peticiones a la autoridad, la que esta obligada a resolverlas sin demora conforme a la ley y a comunicar sus resoluciones a los interesados.

Las peticiones en materia política solo podrán hacerla los guatemaltecos y deben ser resueltas dentro de un término que no exceda de 8 días. Si la autoridad no resuelve en este plazo se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.

Las peticiones de otra naturaleza dirigidas a las autoridades administrativas deben de ser resueltas dentro de un término que no exceda de 30 días, una vez concluido el proceso administrativo correspondiente. De no serlo así el peticionario podrá recurrir de amparo a fin de que se fije un término final a la autoridad para resolver.

La fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y de sufragio".

Este artículo establece la negativa ficta respecto al Derecho de Petición en materia política.

Asimismo, en el análisis comparativo con otros órdenes jurídicos, del lapso de tiempo que tiene la autoridad para contestar la petición hecho por un gobernado, en la Constitución Panameña de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978 y por el acto Constitucional de 1983, en su artículo 41, que determina lo siguiente:

"Art. 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 30 días.

La ley señalará las sanciones que correspondan a la violación de esta norma.

El artículo en comento, regula el Derecho de Petición en la República de Panama, y en la cual se impone el término de 30 días para resolver dicha petición al servidor público requerido".

La Constitución de la República de Guatemala, en su artículo 62, determina lo siguiente:

"Art. 62.- Los habitantes de la República tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente peticiones a la autoridad, la que está obligada a resolverlas sin demora conforme a la ley y a comunicar sus resoluciones a los interesados.

Las peticiones en materia política solo podrán hacerla los guatemaltecos y deben de ser resueltas dentro de un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en este plazo se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.

Las peticiones de otra naturaleza dirigidas a las autoridades administrativas deben de ser resueltas dentro de un término que no exceda de 30 días, una vez concluido el proceso administrativo correspondiente. De no serlo así el peticionario podrá recurrir de amparo a fin de que se fije un término final a la autoridad para resolver.

La fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y de sufragio".

El artículo en comento, regula el Derecho de Petición y en el cual se establecen dos términos fijos; un término de 8 días para resolver las peticiones en materia política y de 30 días para las peticiones dirigidas a las autoridades administrativas.

Por otra parte, la Constitución española de 1978, al regular el Derecho de Petición, no establece término específico para que la autoridad conteste la petición. El artículo 29 establece lo siguiente:

Art. 29.- 1. Todos los españoles tendrán el Derecho de Petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o institutos armados o de los cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

La Constitución de Ecuador, tampoco establece término específico para que la autoridad conteste la petición hecha por un gobernado. El artículo 19 que en su inciso 10 regula el Derecho de Petición:

"Art. 19.- 10. El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso a nombre del pueblo; y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en el plazo adecuado conforme a la ley".

En suma, en algunos órdenes jurídicos como el de Panamá y el de Guatemala, el término que tiene la autoridad (servidor público) para contestar la petición, se encuentra fijo y determinado. En otros, como el nuestro o el de España, no contienen un término fijo y determinado. Consideramos que en nuestro país se debe fijar un término específico para que la autoridad elabore su acuerdo y lo haga conocer el peticionario.

La locución "breve término", en nuestra legislación debe ser entendido como aquél en que racionalmente puede

estudiarse la petición y acordarse. Así lo establece la siguiente tesis, que si bien no es jurisprudencia, es un criterio a seguir para los jueces que conozcan de este derecho:

"PETICION, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TERMINO.

La expresión "breve término" a que se refiere el artículo 80. constitucional, es aquél en que reacionalmente puede estudiarse una petición y acordarse.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. XXII, pág. 72. A.R. 6798/58. Laboratorios "Lepetit de Mexico", S.A. 5 votos. Vol. CVI, pág. 74 A.R. 7050/65. Comité Ejecutivo Agrario del Poblado de Santa Ana Amatlán, Mpio. de Buena Vista Tonalán, Mich. 5 votos. A.R. 9258/65. Fletes de México, S.A. de C.V. 5 votos. Vol. CXXIII, pág. 39. A.R. 2907/67. Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera "Baja California", F.C.L. y Coag. Unanimidad de 4 votos" (109).

(109) Jurisprudencia 1917-1985. Octava Parte, pág. 361.

DIFERENCIA ENTRE LA NEGATIVA FICTA Y EL DERECHO DE PETICION

Los elementos estructurales del Derecho de Petición son los siguientes:

- a) Que haya una petición.
- b) Que le recaiga un acuerdo escrito.
- c) Que éste se haga saber al peticionario.
- d) Que la comunicación se realice en breve término.

Los elementos estructurales de la negativa ficta en materia fiscal, son las siguientes:

- a) Que haya una petición o instancia ante la autoridad fiscal.
- b) Que se resuelva dentro del término de cuatro meses.
- c) Si hay abstención de la autoridad en ese tiempo, hay presunción legal de que la autoridad resolvió negativamente, por lo que el peticionario podrá interponer los medios de defensa que legalmente procedan.

Las diferencias entre el Derecho de Petición y la negativa ficta son las siguientes:

En cuanto al término que tiene la autoridad para resolver o formular su acuerdo y hacerlo conocer al peticionario, el Derecho de Petición establece que sea en "breve término", entendiéndose por éste, como aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse; el término de la negativa ficta en materia fiscal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, es de cuatro meses para que la autoridad resuelva. Por ende, si hay diferencia en cuanto al término, toda vez que, el término del Derecho de Petición, puede ser de 5, 10, 20 días o cuatro meses, según sea el asunto de que se trate. Y la negativa ficta establece el término de cuatro meses para que la autoridad resuelva la petición.

En cuanto a la resolución de lo pedido, el Derecho de Petición obliga a la autoridad a contestar, en cualquier asunto en que se le haya formulado una petición; la negativa ficta, establece que a falta de resolución de la autoridad, dentro del término de cuatro meses se considera que la autoridad resolvió negativamente, esto es, a la abstención de la autoridad, se presume desestimatoria la resolución. Por lo que, permite que la autoridad se abstenga de resolver o contestar.

Desde el punto de vista lógico jurídico, existe el principio que establece que "dos normas de derecho

contradictorias no pueden ser válidas ambas" (110).

En este orden de ideas, el Derecho de Petición y la negativa ficta fiscal, se contradicen porque, el primero prohíbe la abstención de la autoridad para contestar, y la segunda, permite la abstención de la autoridad para contestar. Siendo, además, normas similares en cuanto al ámbito material personal, espacial y temporal de validez.

Asimismo, el Derecho de Petición, como garantía individual consagrado en la Ley Fundamental, goza de los principios constitucionales que son:

a) El de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la misma Constitución. El cual determina:

"Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que esten de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar

(110) García Maynez Eduardo, Introducción a la Lógica Jurídica, Editorial Colofón, S.A., México 1989, pág. 27.

de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

La supremacía constitucional consiste en "la declaración en un orden jurídico de que la Constitución es la norma de mayor jerarquía y por tanto, una norma contraria a la constitución no debe de ser aplicada" (111).

b) Principio de rigidez constitucional, consistente en "que no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario (o sea, por el Congreso de la Unión como órgano legislativo federal y para el Distrito Federal, y por las legislaturas de los Estados), sino por un poder extraordinario integrado en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental" (112).

(141) Carpizo Jorge, Estudios Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, La Gran Enciclopedia Mexicana, México 1983, pág. 292.

(142) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 188.

La negativa ficta en materia fiscal no goza de los principios constitucionales, por no encontrarse regulada en la Constitución.

De tal manera que, desde el punto de vista lógico jurídico, el Derecho de Petición y la negativa ficta en materia fiscal, son normas contradictorias, que no pueden ser ambas válidas. En este sentido, el Derecho de Petición por ser de mayor jerarquía que la negativa ficta fiscal, es la norma válida.

En los Estados Unidos Mexicanos, las normas en las que "habiendo oposición contradictoria entre los de jerarquía diferente, el de mayor rango es derogatorio de los que le están subordinados" (113).

Asimismo, en nuestro país, la declaración de invalidez de una norma contraria a la constitucional, se hace individualmente. Así lo determina el artículo 107 constitucional en sus fracciones primera y segunda.

(113) García Maynez Eduardo, Introducción a la Lógica Jurídica, Editorial Colofón, S.A., México 1989, pág. 57.

"Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Es importante destacar que "la ausencia de una declaración expresa acerca de la inconstitucionalidad de un estatuto no prejuzga sobre su validez ni equivale al reconocimiento de que es obligatorio" (114). Es decir, que la falta de declaración general de la inconstitucionalidad de una norma, no equivale a su validez o al desconocimiento del principio jurídico de contradicción.

(145) García Maynez Eduardo, Opus Cit., pág. 58.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El derecho de Petición, considerado como una garantía individual, es la relación jurídica de supra a subordinación, por virtud de la cual, el funcionario y empleado público (servidores públicos), tienen la necesidad jurídica de realizar, el primero, un acuerdo escrito con las formalidades de ley y hacerlo conocer al gobernado que haya formulado una petición por escrito, de manera pacífica y respetuosa; y el empleado público, de tolerar el ejercicio de dicha petición.

Es una relación jurídica de supra a subordinación en cuanto se da entre sujetos colocados en distinta situación, por por una parte, el gobernado, y por la otra, las autoridades. Y que, como toda garantía individual, limita e inclusive obliga a la realización de determinadas conductas a las autoridades.

El Derecho de petición se consagra aunque someramente, en el Acta de Reformas de 1842, ya es un derecho con vigencia expresa en esa Ley Fundamental.

Este derecho, el de petición, contiene muy pocas exigencias, por lo que, es un derecho que puede ser

ejercitado con facilidad por cualquier persona, ya que sus únicos requisitos es que conste por escrito y que este formulado de manera pacífica y respetuosa.

La forma pacífica consiste en no emplear la fuerza física o amenazar con la realización de un daño al funcionario requerido. La forma respetuosa, consiste en no denostar o injuriar al funcionario ante quien se formule la petición.

La única limitación respecto al ámbito personal de validez, se da en materia política, en cuanto a que su ejercicio, sólo lo pueden llevar a cabo los ciudadanos de la República.

La negativa ficta o negociación de hecho, es una presunción jurídica que otorga efectos desestimatorios o negativos a la abstención de la autoridad para contestar una solicitud legalmente planteada por el gobernado. En México, ésta figura se encuentra en materia fiscal; el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, indica que transcurridos cuatro meses, sin que la autoridad fiscal conteste una instancia realizada por un gobernado, se presumirá desestimatoria la solicitud pedida.

La diferencia que existe entre el derecho de petición y la negativa ficta consiste, primordialmente, en que en el derecho de petición, se encuentra obligado el servidor público, a contestar necesariamente la solicitud o instancia presentada por el gobernado; en la negativa ficta, se establece un término de cuatro meses para que el servidor público conteste la petición realizada por un gobernado, y en caso de abstenerse en contestar, transcurridos los cuatro meses se entenderá negada la petición hecha a la autoridad fiscal.

Otra diferencia, se encuentra en el lugar que ocupan dentro de la estructura jerárquica del Orden jurídico mexicano. El derecho de Petición se encuentra determinado en la Ley Fundamental, esto es, goza de las protecciones contenidas en la Constitución, como son el principio de supremacía constitucional que consiste en que las normas contenidas en la Carta Magna son la ley suprema del país, y la del principio de rigidez constitucional, que consiste en que las normas constitucionales no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario; y la negativa ficta no contiene estos principios.

De tal manera que, el derecho de petición y la negativa ficta son normas contradictorias teniendo validez únicamente

la norma que consagra el derecho de petición.

RECOMENDACIONES.

1ra.- Ejercer el derecho de petición, ya que es de mucha ayuda en cualquier negocio o asunto jurídico o metajurídico.

2da.- Hacer respetar el ejercicio del derecho de petición como todas las demas garantías individuales.

Y en caso de que no se respete, ejercer todas las demas acciones civiles, penales y administrativas en contra de los servidores públicos que violen el ejercicio del derecho de petición.

3ra.- Abrogar el artículo 37 del Código Fiscal de la federación en donde se establece la negativa ficta por ser contraria a lo que manda la Carta Magna de 1917.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. , México 1986.

Arellano García Carlos, Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa S.A., México 1986.

Bañuelos Sánchez Froylán, Práctica Civil Forense, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1987.

Bazdrech Luis, Garantías Constitucionales, Editorial Trillas, México 1988.

Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa S.A., México 1988.

----- Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A., México 1988.

----- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa S.A., México 1988.

Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa S.A., México 1986.

----- Estudios Constitucionales, U.N.A.M., La
Gran Enciclopedia Mexicana, México 1983.

Castro Juventino V., Garantías y Amparo, Editorial Porrúa
S.A., México 1987.

Garza Sergio Francisco, De la, Derecho Financiero Mexicano,
Editorial Porrúa S.A., México 1990.

Castillo del Valle Alberto, Del, Ley de Amparo Comentada,
Editorial Duero S.A. de C.V., México 1990.

Duguit L., Droit Constitutionnel, Editorial

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A.,
México 1966.

García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho,
Editorial Porrúa S.A., México 1984.

----- Introducción a la Lógica Jurídica,
Editorial Colofon S.A., México 1989.

Gongora Pimentel Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A., Mexico 1989.

----- y Acosta Romero Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, legislación, Jurisprudencia, Editorial Porrúa S.A., México 1989.

Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Editorial Trillas, México 1985.

Hernández Corujo Enrique, El Derecho de Petición en la Doctrina y Cuba, Editorial Forum, Habana 1948.

Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial

Legaz y Lacambra, Introducción a la Ciencia del Derecho, Editorial

Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre las Garantías Individuales, Editorial Porrúa S.A. México 1983.

Martínez Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Editorial Harla S.A., México 1991.

Noriega Cantú Alfonso, Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa S.A., México 1989.

Niboyet J.P., Principios de Derecho Internacional Privado, Editotora Nacional S.A., México 1951.

Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México 1988.

Pérez Fernandez del Castillo Bernardo, Derecho Notarial, Editorial Porrúa S.A., México 1989.

Quesada Pastor Fernando, Derecho Administrativo, Editorial Instituto Editorial Reus, Madrid 1944.

Reyes Tayabas Jorge, Derecho Constitucional aplicado a la especialización en Amparo, Editorial Themis, México 1991.

Rabasa Emilio, El artículo 14 y el Juicio Constitucional, Editorial Porrúa S.A., México 1984.

Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo, Tomo I,
Editorial Porrúa S.A., México 1987.

----- Ciencia Política, Editorial Porrúa S.A.,
México 1985.

Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano,
Editorial Porrúa S.A., México 1985.

----- Leves Fundamentales de México, Editorial
Porrúa S.A., México 1980.

Vidal Perdomo Jaime, Derecho, Editorial Temis S.A., Colombia
1987.

DICCIONARIOS.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial UNAM, México 1984.

- Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Editorial Espasa Calpe, S.A., España 1946.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Editorial UNAM, México 1985.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 1992.

- Ley Federal del Trabajo . Edición 1992.

- Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 1992.

- Código Civil para el Distrito. Edición 1992.

- Ley de Amparo Reformada. Edición 1992.
- Código Penal para el Distrito. Edición 1992.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.
- Código Fiscal de la Federación. Edición 1992.
- Ley Reglamentaria del Servicio de Banco y Crédito. Edición.
- Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y Explotación de Patentes y Marcas. Edición 1992.
- Constitución Política del Ecuador. Edición 1992.
- Constitución Política de la Republica de Guatemala. Edición 1992.
- Constitución Política.
- Constitución Política de la Republica de Panamá, Edición 1989.

- **Constitución Política de España. Edición 1992.**

- **Jurisprudencia 1917-1985.**