

14.
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL Y
OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS**

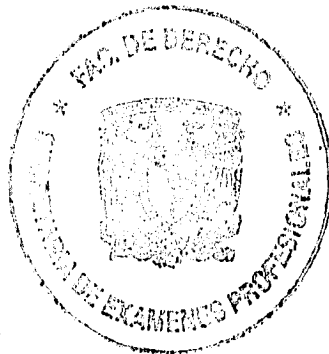
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
ROSA MARIA ALMANZA GONZALEZ**

MEXICO, D.F.

1986





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 26 de enero de 1996

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P r e s e n t e

La pasante de esta Facultad ROSA MARÍA ALMANZA GONZÁLEZ, ha elaborado la tesis denominada "LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL Y OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS", bajo la asesoría del Lic. Cuauhtémoc López Sánchez, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
~~El Director del Seminario~~

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Cervajal Contreras.- Dir. de la Facultad de
Derecho .- presente.

**LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL Y
OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS**

Dedico el presente trabajo a:

A Dios y a Mis Padres.

Por enseñarme a tener fe en las metas que me fíjo.

Por creer en mí.

Por el apoyo tan grande durante toda mi vida de estudiante.

Por la confianza que siempre tuvieron en mí para poder terminarlo.

Por el espíritu de superación que siempre me han infundido.

Por que sin ellos no viviré tan feliz como vivo y nunca lo hubiera logrado.

Por el amor tan grande que siento por ellos.

A mi madre: Sra. Doña Beatriz A. González de Almanza.

Por su amor y empeño que siempre ha tenido en mí, para ser una mujer de bien y esos consejos que siempre han sido los mejores. Gracias por tú ejemplo.

A mi padre: Sr. Don Silvino Almanza Hernández

Gracias por ser mi mejor amigo y por la confianza que siempre me has tenido, así como las porras que he recibido de tí en todos los momentos importantes de mi vida, con gratitud y respeto te dedico este trabajo y pronto verás mi título colgado, como conclusión de una etapa en mi vida profesional que tanta ilusión te ha hecho.

A mi esposo, Fernando:

Por su amor y ejemplo que tengo todos los días de él así como el cariño y respeto que nos tenemos, que ha sido el que me impulsa para superarme cada vez más como profesionalista, esposa y madre, y esto se lo agradezco a Dios que te puso en mi camino.

A mis hijos, Fernando y Rosa María:

Con todo mi amor y dedicación que les he podido dar y así para que este trabajo les pueda servir de ejemplo en la vida y luchen por lograr las metas que cada uno se fijen, recordándoles que siempre estaré detrás de ustedes dándoles el apoyo necesario como yo lo recibí de mis padres, esposo, familia y amigos.

A mi Hermano Mario:

Por el gran cariño que le tengo y admiración como hermano y profesionalista, así como a Mónica, Moniquita y Mario Arturo.

A mi Suegra Marcela:

Por quererme, apoyarme y ver su ejemplo de madre luchadora que la Virgen María le enseñó al haberle iluminado a sacar adelante a sus excelentes hijos y gracias por ser una abuela tan cariñosa.

A mis primas Perla y Lorena:

Por el cariño y apoyo que siempre ha existido entre nosotras.

A mis Tíos Ricardo, Gelo, Eneyda y Pepe:

Por que los quiero y gracias por hacerme sentir como una de sus sobrinas consentidas.

A los Abuelos paternos de mi esposo;

Lic. Don Fernando Yllanes Ramos y Adelita Gaxiola de Yllanes.

Con cariño y en especial al abuelo, a quien le doy todo mi agradecimiento y gratitud por darme la oportunidad profesional que a su lado tengo, con sus enseñanzas y experiencias jurídicas que he procurado aprender.

A la Abuela materna de mi esposo; Sra. Natalia Carbajal Islas Bustamante.

Con cariño, admiración y respeto que siempre a existido entre nosotras.

A mis cuñados:

Por el cariño que me han dado.

A mis amigos:

Por su apoyo y comprensión que siempre he logrado tener.

En especial a mi amiga y comadre Magdalena Rivas de López

A la Facultad de Derecho

**Por acogerme y ayudarme a lograr a lograr el final
de mi carrera profesional en licenciatura.**

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por ser el Alma Mater en todas las casas de estudio de nuestro país.

A todas las personas que me quieren y creen en mí.

INDICE

LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL Y OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS

| | Pág. |
|--|-----------|
| PROLOGO..... | 11 |
| INTRODUCCION | 13 |
| CAPITULO I | |
| LAS GARANTIAS INDIVIDUALES | |
| 1.1 Antecedentes | 17 |
| 1.2 Concepto | 26 |
| 1.3 Naturaleza | 29 |
| 1.4 Clasificación | 32 |
| 1.5 Garantía de libertad | 33 |
| 1.6 Observancia de la garantía de libertad en la Ley de Justicia Fiscal | 37 |

CAPITULO II

EL DERECHO DE PETICION

| | |
|---|----|
| 2.1 Antecedentes | 40 |
| 2.2 Concepto..... | 42 |
| 2.3 Definición | 44 |
| 2.4 Naturaleza Jurídica | 45 |
| 2.5 Efectos del Derecho de Petición | 49 |
| 2.6 El Derecho de Petición en relación con el Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación | 51 |

CAPITULO III

EL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

| | |
|---|----|
| 3.1 Antecedentes..... | 54 |
| 3.2 Definición del silencio administrativo | 55 |
| 3.3 Teorías que explican el silencio administrativo | 61 |
| 3.3.1 Teorías Españolas..... | 62 |
| 3.3.2 Teorías Argentinas..... | 66 |
| 3.3.3 Teorías Mexicanas..... | 71 |
| 3.4 La negativa ficta como figura y consecuencia del silencio administrativo | 74 |
| 3.5 Definición e Interpretación de la negativa ficta a la luz del Código Fiscal de la Federación | 78 |

| | |
|---|----|
| 3.5.1 Las reformas del concepto negativa ficta que ha tenido el Código Fiscal de la Federación a partir de su vigencia..... | 83 |
| 3.5.2 Análisis comparativo de la negativa ficta en diversas materias de derecho | 86 |

CAPITULO IV
LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL
Y OTROS ORDENAMIENTOS

| | |
|---|------------|
| 4.1 Interpretación del artículo 8° Constitucional en relación con la negativa ficta | 90 |
| 4.2 La negativa ficta en relación con el artículo 8° Constitucional | 92 |
| 4.3 Importancia de la negativa ficta de acuerdo al principio de economía procesal y como excepción al derecho de petición | 99 |
| CONCLUSIONES | 104 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 110 |

PROLOGO

El presente trabajo tiene como propósito central examinar la figura jurídica de la negativa ficta, esto me ha surgido el interés ante la duda del derecho que tiene todo gobernado para dirigirse a las autoridades, por medio de un escrito, con la certeza de que recibirán en breve termino una contestación a la petición que formulen con base a la garantía individual del derecho de petición que prevé el artículo 8° Constitucional.

Cabe mencionar que según la Enciclopedia Jurídica Omeba en su tomo XII, define a la ficción jurídica como mentira técnica, como un supuesto jurídico que se basa en algo que en realidad no existe, razón por lo que prevalece el interés de realizar el estudio de lo que llamamos a la figura jurídica negativa ficta, y checar si sea un supuesto jurídico.

Es importante para obtener el estudio del tema, remontarse a los antecedentes que han dado origen a las figuras jurídicas y desde luego en particular a la negativa ficta, para que en un momento dado se puedan entender las problemáticas que surgen ante el avance del tiempo y con ello el desarrollo moderno de las cosas y ver los efectos, así como las consecuencias derivadas de las figuras, como por ejemplo en este caso podríamos pensar si ¿sería una falta de observancia del artículo 8° de nuestra Constitución? puesto que el precepto Constitucional antes mencionado marca claramente que los funcionarios y empleados públicos respetan el ejercicio del derecho de petición y que además a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito, teniendo la obligación de hacerlo conocer al peticionario en breve término y al estudiar el tema de la negativa ficta nos podemos dar cuenta que existe un silencio absurdo de las autoridades que por consecuencia esa abstención

afecta a los intereses de los particulares de una forma importante, de ahí que yo maneje el término de falta de observancia del artículo 8º Constitucional, como falta de observancia.

Quiero agregar que nuestra Constitución es de aplicación estricta y no acepta lagunas dentro del derecho, entonces que pasa con la negativa ficta, eso es lo que voy a investigar y en su oportunidad a dar las conclusiones pertinentes.

Existe otra figura jurídica que se llama afirmativa ficta que sería el silencio que las autoridades dan a las peticiones del particular a contrario sensu de la negativa ficta y haciendo el estudio vemos que las consecuencias que toma esta figura son completamente diferentes, puesto que lejos de hacer daño a los particulares se obtienen grandes beneficios como se verá en el capítulo correspondiente. En este tema, podemos decir que el ánimo de los particulares al recibir una afirmativa ficta es completamente diferente y por otro lado beneficia al tiempo procesal, puesto que por lo regular siempre se espera una respuesta positiva a los problemas por resolver y entonces sí los funcionarios de las autoridades acelerarían el procedimiento para la contestación en el supuesto caso que no procediera la petición.

INTRODUCCION

Para el desarrollo de este tema considero necesario enfocarlo bajo el punto de recoger las tesis, proposiciones y estudios que al respecto han desarrollado los estudiosos de la materia.

Bajo esta perspectiva, el primer capítulo se refiere a las garantías individuales, realizando una síntesis de los antecedentes históricos que dieron origen a los derechos del hombre y desde luego en relación a las garantías individuales.

En el segundo y tercer capítulo se examinan el derecho de petición así como el silencio de las autoridades administrativas (respectivamente) y, finalmente, su relación con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

La negativa ficta en materia fiscal y otros ordenamientos jurídicos, como la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Instituciones de Crédito y, la Ley de lo Contencioso Administrativo del D.F., corresponde al cuarto capítulo.

Quiero comentar que de alguna manera pongo en conocimiento la distribución de mi trabajo, para una mayor comprensión de la tesis que deseo exponer, así como las ideas que tengo le sean de utilidad y ayuda a quien lo necesite.

El derecho de petición, es un tema muy extenso y de gran importancia para todos los ciudadanos mexicanos, pues es necesario expresar las quejas e inconformidades que nos atañen, con quedarse callado no arregla una nada, hay que poner en conocimiento los actos que afecten los intereses, para que así las autoridades corrijan los errores cometidos pues de nosotros dependen las soluciones.

Por otro lado, hay que tener consciencia y llegar por la vía procesal adecuada para que así proceda la petición hecha a la autoridad competente y que en el tiempo fijado como término de contestación, nos den la respuesta correspondiente a la petición hecha. Bajo este orden de ideas nos encontramos con la problemática de que existe violación al artículo 8º de nuestra Constitución, pues si la autoridad administrativa incurre en silencio al no contestar tal petición, está dejando por esa vía al individuo en completo estado de indefensión, de ahí que surja la figura jurídica de la negativa ficta, misma que será tema importante en el presente trabajo dando lugar a la investigación de su falta de validez en el aspecto práctico, económico y jurídico como lo veremos una vez que entremos en materia.

El nacimiento de la negativa ficta, surge como una excepción que el legislador realiza al derecho de petición ante el silencio de las autoridades administrativas por lo tanto no deja de ser una violación al multicitado artículo 8º Constitucional.

El diccionario enciclopédico marca muy claramente que la ficción es una norma según la cual el litigante citado a absolver posiciones que no comparece sin justa causa debe ser tenido por confeso. El hecho impone

una ficción (confesión ficta), pues esto mismo es la figura jurídica negativa ficta, ya que surgió de la ficción del legislador, para que se diera una posible solución a los asuntos y lo veremos dentro del estudio del tema en cuestión.

De todas estas inquietudes, me surge la necesidad de exponer el trabajo que presento, proponiendo una posible solución al problema de acuerdo a las bases que respaldan la investigación y análisis de las teorías y jurisprudencias respecto del tema.

CAPITULO I

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

- 1.1 Antecedentes**
 - 1.2 Concepto**
 - 1.3 Naturaleza**
 - 1.4 Clasificación**
 - 1.5 Garantía de libertad**
 - 1.6 Observancia de la garantía de libertad en la Ley de Justicia Fiscal.**
-

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

1.1 Antecedentes

Para el desarrollo de este capítulo, es necesario hacer un análisis de los antecedentes de la Constitución de Cádiz, de la Constitución de Apatzingan, de la Constitución de 1824 y de la Constitución de 1836, y así finalmente concluir con el surgimiento de nuestras garantías individuales consagradas en la Constitución vigente.

Dentro de este esquema se hace necesario recordar que en la Nueva España estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América; dentro de la que destaca las celebres Leyes de Indias, pues hay que tomar en cuenta que el descubrimiento de América vino a tomar una época primordial en España, dando lugar a la colonización, así pues, que las Leyes de Castilla tenían también aplicación en la Nueva España con un carácter supletorio, pues la recopilación de 1681 dispuso que todo lo que no estuviere ordenado en particular para las Indias, se aplicarían las leyes citadas.

En las Leyes de Indias es donde podemos encontrar la fuente primordial del derecho neo-español, pues en ellas están recopiladas las disposiciones reales que bajo distintas formas rigieron múltiples aspectos de la vida colonial hasta 1681.

Siguiendo la usanza de la generalidad de los ordenamientos españoles, a dichas leyes, compiladas por orden del rey Carlos II, se las debe reputar como un código omni-compreensivo, o sea, como un cuerpo legal regulador de variadas materias jurídicas, tanto de derecho público como de derecho

privado, tales como las concernientes a la santa fe católica, al patrimonio real, a los tribunales del santo oficio, a los colegios y seminarios, al consejo de indias, a las audiencias, a los virreyes, al comercio, a los juicios, entre otras principales materias. En el cúmulo de disposiciones sobre tan diversas cuestiones, se pueden descubrir prevenciones reales que revelan la situación de los gobernados durante el régimen neo-español.

El 18 de marzo de 1812 se expidió por las cortes generales y extraordinarias de la nación española la primera Constitución Monárquica de España y cuyo ordenamiento estuvo vigente en México hasta la consumación de su Independencia registrada el 27 de Septiembre de 1821 con la entrada del Ejército Trigarante a la antigua capital neo-española.

Dicho documento suprimió las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos, indios y demás sujetos de diferente extracción racial, al reputar como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecinados en los dominios de las españas, o sea en todos los territorios sujetos al imperio de España.

La constitución española de 1812, que representa para México la culminación del régimen jurídico que lo estructuró durante la época colonial, es signo inequívoco de un indiscutible progreso, que España fue impotente para atajar bajo la influencia de la corriente constitucionalista que brotó principalmente de la ideología revolucionaria francesa. Durante la vigencia de dicho ordenamiento constitucional, las cortes españolas expidieron diversos decretos para hacer efectivos algunos de sus mandamientos en la Nueva España, tales como el que abolió los servicios personales a cargo de

los indios y los repartimientos, el que suprimió la Inquisición estableciendo en su lugar a los llamados tribunales protectores de la fe, el que declara la libertad fabril e industrial.

En el Congreso de Anáhuac, el día 6 de noviembre de 1813, se expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional que declara la disolución definitiva del vinculo de dependencia con el trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico político llamado Decreto Constitucional para la América Mexicana, conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingan.

El llamado Decreto Constitucional para la América Mexicana fue necesariamente creada su realización, pues los indígenas eran sometidos a cargos que nunca antes habían estado acostumbrados, del mismo modo, estaban defendiendo sus derechos de los que habían sido despojados de una manera injusta y arbitraria por parte de los conquistadores españoles, de ahí que la Constitución de Apatzingan, lleve justicia al pueblo mexicano y una serie de derechos y obligaciones de acuerdo a las posibilidades y condiciones de cada ser humano, así pues la Constitución de Apatzingan contiene un capítulo especialmente dedicado a las Garantías Individuales, precisamente el contenido en el artículo 24, mismo que dice lo siguiente: La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

La integra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

Vemos con lo anterior, como se marcan las garantías individuales de las que el pueblo puede gozar, convirtiéndose en felicidad para cada uno de los ciudadanos, en la medida que sean respetadas. Hay que tomar en cuenta, que la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad, que marca el precepto anterior, son las mismas garantías individuales que actualmente se encuentran vigentes en nuestra Constitución.

La Constitución de Apatzingan tiene como antecedentes inmediato dos importantes documentos jurídico-político a saber, los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación del mismo Morelos.

En ambos se proclama la prohibición de la esclavitud, la supresión de las desigualdades provenientes del linaje o de la distinción de castas y la abolición de la tortura.

La junta provisional gubernativa que se había constituido para preparar la organización jurídico-política del nuevo estado, expide el 6 de octubre de 1821 la llamada Acta de Independencia del Imperio Mexicano, en la que, además de declararse la emancipación definitiva de la nación mexicana respecto de la antigua España, se previó la estructuración de nuestro país con arreglo en las bases que en el Plan de Iguala y Tratados de Córdoba estableció sabiamente el primer jefe del Ejército Imperial de las Tres Garantías.

En forma de declaración literaria , en el juramento rendido por Agustín de Iturbide al Congreso, al ser elevado al trono del Imperio Mexicano el 20 de marzo de 1822, se reconoce algunos derechos fundamentales del individuo, un principio de estricta observancia y de inviolabilidad de la Constitución.

El Acta Constitutiva de la Federación decretada el 31 de enero de 1824, es un documento jurídico-político que reviste gran interés, en virtud de que en él ya se consagraron los fundamentales principios de todo régimen constitucional federal de naturaleza democrática. En dicha acta se declara que la soberanía reside y radica esencialmente en la Nación y que por lo mismo a ésta pertenece con exclusividad el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad ; por lo tanto el poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y jamás podrán reunirse dos o más de dichos poderes en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo; y que las constituciones particulares de cada Estado federado no podrán oponerse a dicha acta.

Los lineamientos generales del Acta Constitutiva de la Federación se adoptan por nuestra primera Ley Fundamental; La Constitución Federal.

La Constitución de 1824, en forma dispersa consigna algunos derechos públicos individuales, los que cuentan para respaldo de su eficaz cumplimiento con una defectuosa organización judicial.

Los conservadores y centralistas, una vez victoriosos, no estuvieron de acuerdo con las reformas radicales de Gómez Farfás, y, después, contra el sistema federal.

Para acabar inmediatamente con estó, hicieron que el Congreso, declarándose constituyente, elaborase unas bases (bases constitucionales de 23 de octubre de 1835); mismas que dieron lugar a que el estado mexicano se convirtiera en unitario o centralizado: tuvo departamentos en lugar de estados, juntas departamentales en lugar de legislaturas, y gobernadores designados por el ejecutivo nacional en lugar de gobernadores elegidos por los correspondientes distritos. Desarrollando esas bases, el mismo Congreso forma las llamadas Siete Leyes Constitucionales, mismas que fueron promulgadas el día 30 de diciembre de 1836.

A la forma de estado unitario o centralizado, se establece un complicado sistema de gobierno, en el cual, junto a los poderes que hasta entonces habían existido en México (legislativo, ejecutivo y judicial, cuyos órganos eran respectivamente, las Cámaras, el Presidente de la República y los Tribunales), fue colocado un poder denominado Conservador, compuesto por cinco individuos elegidos combinadamente por las Juntas Departamentales y el Congreso, cuyas funciones principales consistían: a) en declarar la nulidad de las leyes, los decretos o los actos del poder Ejecutivo cuando fuesen anticonstitucionales; b) en declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; c) en suspender las sesiones del Congreso por dos meses a lo sumo; y d) en declarar cual era la voluntad de la Nación en casos extraordinarios. El papel político que se le atribuyera, pues el de un poder moderador, es decir el de un poder encargado de evitar los abusos de los otros poderes y de constituirse en árbitro de los conflictos entre ellos⁽¹⁾.

⁽¹⁾Miranda, José y otros. *Historia de México*. 10a. edición. . México, 1976, pág. 435.

La primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república y en sus preceptos se contienen diversas garantías de seguridad jurídica, tanto en relación con la libertad personal como con la propiedad al disponerse que nadie podía ser detenido sin mandamiento de juez competente y que la privación de los bienes de una persona, de su libre uso y de su aprovechamiento lo podrá llevarse a cabo cuando lo exigiera la pública utilidad. Además, en la propia primera Ley se consagra la libertad de emisión del pensamiento, prohibiéndose la previa censura para los medios escritos de expresión, así como la libertad de traslación personal y de bienes fuera del país.

A manera de comentario, dos días antes de que fueran promulgadas las Siete Leyes, España daba por concluidas sus diferencias con México y, además de reconocer su Independencia, firmaba con él un Tratado de Paz y Amistad. El Plan de Tacubaya apoya la dictadura del español Barradas declarando la cesación de todos los poderes existentes en virtud de la Constitución de 1836, exceptuando al judicial.

El 13 de junio de 1843, el general don Antonio López de Santa Anna, Presidente provisional de la República Mexicana, anunció la expedición, por la junta de notables, de las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana. Por lo que concierne a las garantías del gobernado, las bases orgánicas de 1843 superaron a las Constituciones de 1824 y 1836, al contener en un capítulo explícito y de manera más completa que en estos dos últimos ordenamientos, un cuadro general de los derechos de los habitantes de la República. El 18 de mayo de 1847 se expidió el Acta de Reformas y una de las ordenanzas importantes para el presente trabajo fueron

las siguientes: declaración de que una ley secundaria fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad en favor de todos los habitantes de la república; y la institución del juicio de amparo.

La eficacia jurídica de las Garantías Individuales declaradas simplemente en el Acta de Reformas se supeditó a la expedición de una ley constitucional que las instituyera de manera específica, adoptando en este punto la idea de don Mariano Otero expuesta en su voto particular de cinco de abril de 1847, que dice lo siguiente:

"Entiendo que la Constitución actual debe establecer las Garantías Individuales, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extraer sobre este punto las mejores leyes de la tierra.

Dominado por este pensamiento, propóngo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos. El plan de Ayutla y las modificaciones, mismas que se le introdujeron en Acapulco, fueron obra exclusiva de un grupo de militares, cuyos designios no eran otros que los de invitar a la nación a organizarse como mejor le conviniese mediante la integración de un Congreso Constituyente, como protesta espontánea contra la dictadura de Santa Anna".

La proclamación del Plan de Ayutla se revela en la historia de nuestro país como un acontecimiento iniciador de una auténtica revolución que culminó con la expedición de la Constitución Federal de 1857. La

Constitución de 1857 implanta el liberalismo e individualismo como regímenes de relaciones entre el Estado y sus miembros. Puede afirmarse, pues, que dicha Constitución fue el reflejo auténtico de las doctrinas imperantes en la época de su promulgación, principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran el primordial, si no el único, objeto de las instituciones sociales, que siempre deban respetarlos como elementos superestatales.

Ambas posturas estatales, individualista y liberal, derivan claramente del artículo de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y se encuentran plasmados en nuestra Constitución Federal de 1857, cuyo articulado primero dice a la letra: "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, el presente artículo contiene una declaración de carácter dogmático, en el sentido de que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. El antecedente formal más estrechamente ligado con el título primero, capítulo primero de la Constitución en vigor, después del de la Constitución que ésta deroga, se encuentra en el título XV del Estatuto provisional del Imperio Mexicano expedido por Maximiliano en 1865, y del cual el Congreso de 1916 contempla inclusive el título de Garantías Individuales.

1.2 Concepto

la teoría del derecho divino, como origen único e inmediato del poder social, por el cual dio a algunos hombres el absurdo derecho de gobernar a su antojo a los demás, está irrevocablemente condenado a no volver a aparecer. En el mundo actual no puede verse sin horror y como un monstruo al hombre que manifiesta tener la convicción de que ha heredado, como un privilegio de su raza y por un derecho divino el gobernar a sus semejantes.

Tal derecho que coloca al que cree tenerlo en la misma situación en que se halla el dueño de un rebaño de ovejas, está fuera de toda discusión y no merece los honores de ser contradicho, por más que en nuestros tiempos no falte algún ejemplar de semejantes monstruosidades.

Cuando los pueblos se consideraron patrimonio de sus gobernantes, semejante aberración produjo, como era natural, sistemas de gobierno en armonía sin aquel principio .

En vano buscaremos en esos sistemas los medios a propósito para llenar los altos fines de la sociedad; en ellos el hombre era nada, el poder público era todo; para el primero era las obligaciones, para el segundo los derechos.

El bien individual desaparecía para concurrir al bien y engrandecimiento de una familia formada de seres superiores y privilegiados. En tal situación, los derechos acordados a los súbditos o vasallos eran gracias dispensadas por la corona, sujetas por lo mismo a la mudable voluntad del soberano. Inútilmente buscaremos en la naturaleza misma del hombre la primera fuente de sus derechos, teoría desconocida por completo en las épocas a que nos referimos que no ha nacido ni se ha estudiado sino cuando

la filosofía, elevándose sobre las antiguas ideas y rancias tradiciones, fundó las teorías del mundo moderno. Torrentes de sangre costó a la humanidad el triunfo de las nuevas ideas.

Pero hoy en día es una verdad universalmente desconocida que los hombres no son patrimonio de otros; que tienen, por su misma naturaleza, derechos innegables; que esos derechos no son creaciones de la ley humana; y que su reconocimiento, su sanción y las garantías con que se les asegura y protege son la base y objeto de las instituciones sociales. Tal es la declaración que contiene la primera parte del artículo 1 de nuestra Ley Fundamental: El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base del objeto de las instituciones sociales.⁽²⁾ Los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales y son al mismo tiempo su objeto. Una institución que desconozca los derechos de la humanidad es decir, del hombre, será ociosa. Igualmente lo será si no tiene por objeto hacer efectivos y seguros esos derechos. Las instituciones sociales no pueden tener por objeto el bien y engrandecimiento de una clase, de una raza, de una familia o de un hombre.

Si alguna vez se dirigen a procurar el bien social, el bien general público es siempre sobre la base de los derechos del hombre; atender esos derechos, hacerlos respetables y seguros, hacer que el hombre en su uso legítimo se desarrolle y perfeccione, es procurar el bien público y la grandeza y prosperidad de la nación; ya que el bien de todos resulta el bien de cada uno, así como la fuerza y riqueza de la sociedad, es el resultado de la acumulación de las fuerzas y riquezas individuales.

⁽²⁾Lozano, José Ma., *Tratados de los derechos del hombre*, Porra, S.A., 2a. edición, México, 1972, págs. 117-119.

En el conflicto entre el interés social y el interés individual hay que sacrificar éste; pero en el que puede haber, entre el interés general y el derecho de un solo hombre es de creer que en algún caso sea lícito sacrificar el derecho individual, el derecho de un hombre. La democracia reconoce como principio fundamental la teoría de la Ley de las Mayorías. Cabe en esta teoría el principio de las voluntades, de las opiniones y aún de los intereses del menor número.

Sin ésto la democracia sería imposible, por que lo es conformar en una, las voluntades, las opiniones, los sentimientos, y las preocupaciones de todos.

Pero cuando se trata del derecho, de que un solo hombre está en conflicto con la voluntad, con la opinión o con los intereses de la sociedad, el derecho individual, el derecho de un solo hombre pesa más en la balanza de la justicia que la voluntad o el interés de todos; hay que hacer prevalecer ese derecho contra los intereses generales; y las instituciones sociales que realicen mejor esta teoría, se fundan, sin duda, en el reconocimiento de los derechos del hombre que son su base y objeto.

A lo largo del presente capítulo se ha venido hablando de los derechos del hombre como garantías individuales, y es necesario definir la palabra Garantía, misma que proviene del término anglosajón warranty o warrantie, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia.

Garantía equivale, pues, en su sentido lato a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguarda o apoyo. Jurídicamente, el vocablo y el concepto Garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en el las acepciones apuntadas en el derecho público, y según la afirmación de Sánchez Viamonte la palabra garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses y de ellos las tomaron los demás pueblos en cuya legislación aparece desde mediados del siglo XIX. ⁽¹⁾

1.3 Naturaleza

El concepto de garantía en el derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tiene como base de sustentación el orden constitucional.

De esto, se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc., son garantías jurídicas instituidas en beneficio de los gobernados; afirmandose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y el derecho. Este mismo conjunto de ideas son semejantes a las de Don Isidro Montiel y Duarte al manifestar que todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun

⁽¹⁾ Facultad de Derecho, *Los derechos del hombre en la revolución francesa*, UNAM. Mico, 1980, pág. 7

cuando no sea de las individuales⁽⁴⁾. La doctrina no se ha podido poner de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el concepto de garantía en el derecho público y, especialmente en el constitucional.

La diversidad de definiciones o de opiniones sobre las que debe entenderse por garantía obedece a que sus autores toman la idea respectiva en su sentido amplio o lato, es decir, con la sinonimia a que nos hemos referido anteriormente, sin contraerla al campo donde específicamente debe ser proyectada, o sea, al de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Además, dentro de la amplitud del término garantía, los doctrinarios enfocan la definición de este concepto desde diferentes puntos de vista sugiriendo ideas confusas o demasiado generales. Suele hablarse, en efecto, de garantías institucionales como medios de protección de ciertas instituciones establecidos por la regulación constitucional para hacer imposible su supresión en la vía legislativa ordinaria, como lo dice Carl Schmitt.⁽⁵⁾ Esta idea identifica a la garantía con la Constitución misma o, al menos, con los preceptos constitucionales protectores de ciertas instituciones, lo que es inadmisibles, ya que no se trata de desentrañar lo que es garantía en general, sino de definir lo que denota el concepto específico de Garantía Individual. El distinguido y desaparecido, quien fue maestro de nuestra facultad Don Alfonso Noriega Cantú, identifica a las garantías individuales con los llamados Derechos del hombre, sosteniendo que estas garantías son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la 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 ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Montiel y Duane, Isidro, *Estudio sobre las Garantías Individuales*, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1873, págs. 26.

⁽⁵⁾ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, 3era Edición, Francia 1930, Págs. 197 y sigs.

⁽⁶⁾ Noriega Cantú, Alfonso, *La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1817...*

Abundando todo lo anterior, podemos recordar exactamente que en nuestra Constitución Política en el Título 1, Capítulo 1 corresponde al llamado De las garantías individuales, y que en su Artículo 1º, se establece lo siguiente: "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".

Nuestra Carta Magna, es muy clara al referirse a todos los individuos que se encuentren en nuestro territorio mexicano, ya que en el supuesto de existir alguna condición especial y/o particular sería otro manejo diferente, pero en términos generales el gozo es el mismo.

Este sentido tan amplio de derechos, en los que el individuo puede darse el gusto en ejercerlos como mejor le convenga, dar oportunidad a una mayor seguridad y libertad, que es algo que el hombre siempre busca para vivir en armonía y en sociedad.

El concepto garantía en derecho público ha significado tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional⁽⁷⁾.

El Licenciado don Isidro Montiel y Duarte define a la garantía "como todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho, aun cuando no sea de las individuales" ⁽⁸⁾. Podemos encontrar

⁽⁷⁾ Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porra, S.A., México, 1970, págs. 151 y 152.

⁽⁸⁾ Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre las Garantías Individuales*, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1873, pág. 261

diversas concepciones del término garantía y todas vamos a ver que van encaminadas a la protección, al resguardo de los derechos del ciudadano frente al Estado.

1.3 Clasificación.

La declaración francesa de 1789 establece que los derechos naturales imprescriptibles del hombre son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión (art. 2), y aunque no menciona expresamente dentro de estos tipos a la igualdad, su artículo hace alusión a ella como condición humana natural.

En México la Constitución de Apatzingan, del 22 de octubre de 1814, clasifica las garantías o derechos del ciudadano en garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad. En el proyecto de la Mayoría de 1842 también se acoge dicha clasificación en el artículo 7, bajo el título De los derechos individuales. Por último en el Acta de Reformas de 1847 se establece que para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley debe de fijar las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establece los medios de hacerlas efectivas. (Art. 4). La clasificación de las Garantías Individuales de: igualdad, libertad, propiedad y de seguridad (aclarando que muchos autores manejan la garantía de seguridad como seguridad jurídica) se definen de la siguiente manera:

La Garantía de Igualdad: se refiere a que cualquier persona, bajo las mismas condiciones, debe recibir un trato y una atención similar a la de cualquier otra que ostente las mismas características.

La Garantía de Libertad: se engloban en todas aquellas disposiciones que señalan respeto, por parte de la autoridad, para que las personas puedan ejecutar actos u omitirlos, de acuerdo a su libre albedrío, aún cuando tienen como valedores el interés común y el respeto de los demás.

La Garantía de Propiedad: se enfoca fundamentalmente en el Art. 27 Constitucional y se fundamenta en que la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponde a la Nación, pero que ésta, la transmitió a los particulares dando lugar a la propiedad privada, que a su vez debe recibir el respeto de los organismos gubernamentales para su uso, disfrute y disposición, con excepción de la expropiación por causa de utilidad pública y del establecimiento de modalidades de la propiedad.

La Garantía de Seguridad Jurídica: son aquellas que establecen la obligación de parte del Poder Publico para observar determinadas formalidades, requisitos y condiciones, en su actuación, para que sea constitucionalmente válida, y no causar perjuicio, daño o molestia al gobernado⁽⁹⁾.

1.4 Garantía de libertad.

Toda persona humana se señala objetivos o fines a corto, mediano y largo plazo, y para realizarlos necesita emplear diferentes medios. La selección de los medios para lograr los fines, y la ejecución de sus actos son conforme a su libre albedrío. La posibilidad de realizar estos actos de manera arbitraria es lo que llamamos la libertad, que a su vez tiene limitaciones de acuerdo con los intereses colectivos y del mismo Estado. Por citar algunos ejemplos dentro de nuestro articulado constitucional quiero mencionar los siguientes: El artículo 3º. Constitucional, refiere a la

⁽⁹⁾ Gamiz Parral Maximo N. *La Constitución y Usted*, Organización Editorial Mexicana, México, 1973, pág. 3.

educación que imparte el Estado, Federación, Municipios, tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentando a la vez el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Aún cuando ha sido demasiado controvertida a nivel mundial la libertad o ausencia de ella, para decidir cuando se procrea un hijo, así como para señalar el número de ellos, por cada pareja, en nuestra legislación en el Artículo 4o. Constitucional se establece que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el esparcimiento de sus hijos.

La facultad que tiene el individuo de elegir el trabajo que más se adecúe a sus intereses y le convenga, es lo que se llama libertad de trabajo y el Artículo 5o. de la Carta Fundamental lo señala al establecer la taxativa de que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que desee; expresando que la única limitación es cuando el trabajo que se elija sea lícito o contrario a la ley. Además, especifica que esta libertad de trabajo puede vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de una tercera persona o bien cuando se ofendan los derechos de la sociedad, en cuyo último caso se puede reducir o impedir la libertad de trabajo con una resolución de un órgano de gobierno. Por otro lado, los cargos de elección popular, los electores y los censales tienen carácter obligatorio y gratuito por lo que también es propiamente la reducción a la libertad de trabajo.

La comunicación entre los hombres es la base de la convivencia y del desarrollo de las sociedades en el devenir histórico. La comunicación sirve para intercambiar ideas, es decir para la manifestación de nuestros

pensamientos; y esta expresión puede ser por medio de la palabra o utilizando la imprenta. La manifestación oral que se realiza cotidianamente y en algunos casos se utiliza la radio y televisión; en cambio en la expresión escrita son innumerables los medios para hacerla llegar a los demás pues podemos mencionar las revistas los periódicos, volantes, pintas de bardas , etc.

El derecho subjetivo público para poder expresarnos con libertad de manera oral está garantizado por el Artículo 6 de la Carta Magna, haciendo mención de que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa pero estableciendo como limitante fundamental cuatro circunstancias plenamente justificadas:

- a) cuando se ataque a la moral.
- b) cuando se ataquen los derechos de terceros.
- c) cuando provoque algún delito y
- d) cuando perturbe el orden público.

En el Artículo 7 Constitucional se establece la libertad de imprenta; para escribir y publicar contenidos sobre cualquier materia, prohibiéndose que alguna ley o autoridad pueda establecer censura previa o coartar la libertad de imprenta. Las limitaciones a esta libertad son el éxito en la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Los artículos constitucionales citados a manera de ejemplo constituyen el fundamento básico de la garantía de libertad de los individuos en nuestro país.

Por ser parte de la materia de este trabajo me referiré al artículo 8º. Constitucional con una mayor profundidad y amplitud:

Art. 8º.- "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deber recaer un acuerdo escrito de autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Como se ve, este precepto establece los elementos para recibir una contestación por parte de las autoridades como;

- a) el derecho de petición,
 - b) la obligación de los funcionarios y empleados públicos para recibir cualquier solicitud o,
 - c) petición que sea formulada por escrito y presentada de manera pacífica y respetuosa; comprendiendo el derecho del gobernado no solo el de presentación del escrito de solicitud sino que la autoridad le conteste mediante un acuerdo escrito, el que le tendrá que ser notificado en breve tiempo al autor de la petición y lo que a primera vista parece confuso de la redacción, es la manifestación de que el acuerdo escrito de la autoridad debe recaer en un tiempo breve, debido a que la autoridad debe atender cada caso particular para emitir un juicio sobre el lapso que debe mediar entre la presentación de la petición y la contestación.
-

Es lógicamente entendible que el derecho subjetivo público persigue que el organismo gubernamental agilice sus trámites y la atención a la ciudadanía y desde luego se toma en cuenta cada uno de los pasos a seguir, dentro del procedimiento de lo contrario la Administración Pública incurriría en una falta de observancia a la Ley.

1.6 Observancia de la garantía de libertad en la Ley de Justicia Fiscal

Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en Decreto de 30 de diciembre de 1935 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1936, se determinaron las bases, ideas y directrices, que en si representan el primer paso para crear en México Tribunales Administrativos dotados de la autoridad tanto por lo que se refiere a las facultades, como a la forma de proceder y a su situación orgánica que son indispensables para que puedan desempeñarse con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

El artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, establece claramente que "El Silencio" de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en 90 días, con este precepto vemos el antecedente básico del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

Con la promulgación de la citada Ley de Justicia Fiscal se cumple una vez más la garantía de libertad que se proclama en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de esta manera el individuo tiene una oportunidad más de acudir a los tribunales administrativos a ejercer la acción o derecho que más le convenga, tratando de evitar que se cometan abusos y arbitrariedades en contra del gobernado, como sucede comúnmente, por las autoridades administrativas, no con esto quiero decir que la falta de respuesta no sea necesaria sino al contrario deja en estado de indefensión al particular y así busquen la medida necesaria para acudir a solicitar ayuda y protección de la justicia federal; simplemente a manera de ejemplo; me referiré a las boletas para el cobro y pago del Impuesto Predial que en muchas ocasiones nos causan agravio, puesto que el cobro viene exageradamente alto y desproporcionado a la realidad y, a la hora de acudir a la Tesorería del Distrito Federal, para aclarar el monto, hacen caso omiso del asunto, dando explicaciones vagas sin fundamento y que al no resolver el problema surge de acuerdo con esta estructura, la posibilidad de acudir a los Tribunales Administrativos ante los cuales se pueda combatir estos actos de autoridad.

CAPITULO II.-

EL DERECHO DE PETICION

2.1 Antecedentes

2.2 Concepto

2.3 Definición

2.4 Naturaleza Jurídica

2.5 Efectos del Derecho de Petición

**2.6 El Derecho de Petición en relación con el Artículo 37 del
Código Fiscal de la Federación.**

EL DERECHO DE PETICION

2.1 Antecedentes.

La Constitución española nada dice acerca del derecho de petición, sin embargo es un hecho que a nadie le estorbo que se formaran las pretensiones en materias legislativas administrativas ya bien estuvieran relacionadas con el interés publico o con el privado del individuo.

El Acta constitutiva no se ocupa de establecer el derecho de petición, así como también la Constitución de 1824; y sin embargo no hay ejemplo de que se prohibiera a nadie legislar.

En asuntos judiciales solo 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, solo tendrá lugar cuando expresamente la ley admita la acción popular. La primera constitución federal de México tampoco menciona el derecho de petición más bien quedo al libre albedrío en la conciencia del republicano que todo hombre puede hacer legalmente todo aquello que no le prohíbe la ley. Durante la época del centralismo no se reconoció explícitamente el derecho de petición, pero tampoco se estableció de una manera expresa que el hombre no pudiera pedir al poder legislativo al administrativo el establecimiento de leyes de medidas gubernativas que se creyeran convenientes al Estado.

En el año de 1840, la comisión encargada de reformar la constitución, presentó el día 30 de Junio un proyecto formado por los Sres. Jimenez, Barajas, Castillo y Fernandez, en el cual tampoco se hizo mención alguna, respecto del derecho de petición, sin embargo el Sr. D. Fernando Ramírez,

dijo en su voto particular lo siguiente: Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos en derecho a la secretaría de la cámara de diputados, para que esta los pase a la comisión que establece la segunda parte del artículo 29 de la tercera Ley Constitucional, que deberá quedar para solo este fin. Las iniciativas hechas por los diputados, gobierno, corte de justicia en su caso, y juntas departamentales, deberán quedar expeditas y libres de aquel trámite, y solo estarán sujetas al de que se oiga la mencionada corte de justicia, cuando se hagan por los otros poderes, en asuntos pertenecientes a este ramo, así como también se oirá a las juntas departamentales sobre cobro de contribuciones e impuestos. ⁽¹⁰⁾

Con lo anterior deduzco que a pesar del silencio de nuestra legislación constitucional hasta aquella época, existió sin embargo el derecho de petición, aunque tal vez como una prerrogativa del ciudadano. En el Acta de reformas de fecha 18 de mayo de 1847, se declaró lo siguiente: Será 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. Finalmente en la Constitución de 1857, se hicieron las siguientes declaraciones:

- 1) Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa;
- 2) En materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República, y ;
- 3) A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido aquella, y esta tiene el deber de hacer conocer el resultado al peticionario.

⁽¹⁰⁾Cfr. Montiel y Duarte, Isidro, Estudio sobre las Garantías Individuales, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1873, págs. 286 y 287.

2.2 Concepto.

El Artículo 37 del Decreto Constitucional de Apatzingan de 1814 señalaba lo que podemos considerar el antecedente más remoto del derecho de petición en México, al decir: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública."

Lograda la Independencia fue en el Acta de Reformas (en 1847) a la Constitución de 1824 donde se estableció de nueva cuenta como una prerrogativa del ciudadano, ya que ordenaba; "es 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 (ART. 2) Mariano Otero, ilustre autor del voto particular aprobado por el Congreso con el nombre de Acta de Reformas.⁽¹¹¹⁾

De acuerdo al voto particular de Don Mariano Otero, que se menciona en el párrafo anterior, en la exposición de motivos del Acta de Reformas se menciona lo siguiente: El artículo 2o. que yo propongo establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el derecho de votar en las elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir asuntos públicos, y finalmente el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

⁽¹¹¹⁾Rabasa, Emilio O. y otro, Mexicano es tu Constitución, SEP, México, 1975, págs. 42.

De estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de nuestras anteriores constituciones, sin embargo, son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios sería cierto como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública⁽¹²⁾

Puede apreciarse que Don Mariano Otero concibió al derecho de petición como un derecho ciudadano propio del origen democrático.

La Constitución de 1857 recogerá en su articulado dos de las grandes innovaciones del Acta de Reformas, el juicio de amparo y el derecho de petición, pero un cambio esencial se había operado por lo que se refiere a este último pues de un derecho político y un tanto ciudadano, se amplió para transformarse en derecho del hombre. El derecho de petición tal como aparece establecido en el Artículo 8o. de la Constitución vigente, puede ejercerlo cualquier persona frente a toda clase de autoridades federales, locales o municipales, legislativas, ejecutivas o judiciales, excepto cuando la petición tenga un contenido político, en cuyo caso están en capacidad de invocarlo los ciudadanos de la República solamente.

⁽¹²⁾ Ibidem, págs. 43-44

2.3 Definición.

Como hemos estado comentando el Artículo 8o. Constitucional, que establece como garantía individual el llamado derecho de petición, que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud que formula.

En realidad el llamado derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el señalado derecho público subjetivo que consagra este precepto, bien lo podríamos denominar derecho de respuesta o más precisamente: derecho a recibir respuesta, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace. El término petición no debe entenderse en un restringido sentido gramatical, como la acción para requerir la entrega de una cosa sino en el más amplio de solicitar a alguien que haga algo.

Es cierto que en determinados casos la petición puede consistir en la entrega de un objeto, pero en términos generales el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.

En contra de lo que ocurre en la mayoría de las garantías individuales, que imponen al Estado una obligación negativa o de abstención respecto de las actividades que puedan realizar los particulares, el derecho de petición supone una obligación positiva de parte de los órganos estatales,

El Lic. Ignacio Burgoa comenta que el derecho de petición sociológica e históricamente se revela como la exclusión o negación de la llamada vindicta privada, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano⁽¹³⁾.

La definición que podemos dar al derecho de petición y la más conveniente es la consagrada en el artículo 8o. Constitucional misma que dice a la letra lo siguiente:

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

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

Esta garantía da la oportunidad a todo habitante de la República para dirigir o presentar una petición por escrito a la autoridad competente en el caso que le ocupa.

2.4 Naturaleza Jurídica.

El análisis del contenido del Artículo 8o. nos permite distinguir los siguientes aspectos:

- a) Sujetos activos del derecho de petición,
- b) Sujetos pasivos del derecho de petición,

⁽¹³⁾ Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porra, S.A., 6a. edición, México, 1970, págs. 375-376

c) Requisitos que debe llenar la petición ante la autoridad pública y

d) Requisitos que debe cumplir la respuesta otorgada por la autoridad.

El derecho de petición es el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados.

Constituye el mecanismo por virtud del cual los particulares realizan toda clase de trámite frente a las autoridades y ponen en movimiento a los órganos del Estado sean estos judiciales, administrativos, e incluso, en algunos casos legislativos.

El derecho de petición genéricamente considerado, es el basamento del derecho de acción procesal, esto es, la facultad de hacer actuar a los órganos jurisdiccionales a fin de que resuelvan una controversia o definan una situación jurídica puesta a su consideración, como ocurre en la denominada jurisdicción voluntaria. También representa el mecanismo natural de gestión ante los órganos de la administración pública⁽¹⁴⁾.

a) Sujetos activos del derecho.

De acuerdo al texto que nos ocupa, los titulares del derecho de petición son todos los individuos que se encuentran en los Estados Unidos Mexicanos, según lo dispone el artículo 10. Constitucional que otorga la mencionada extensión personal a las garantías establecidas por la Constitución.

Sin embargo, este principio general encuentra una restricción en el artículo 8º. relativa a que en materia política solo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República

⁽¹⁴⁾Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Rectora. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1985, págs. 24 - 27

b) Sujetos pasivos del derecho de petición.

De acuerdo a la redacción del artículo 8º. estos sujetos son los funcionarios y empleados públicos; dentro de esta connotación debe comprenderse a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, según lo dispone la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En materia judicial el derecho de petición es ilimitado y constituye la base de toda acción procesal. En materia ejecutiva es el fundamento de todo inicio de la tramitación ante la administración pública, que podrá comprender cualquier clase de solicitudes de permisos, licencias, autorizaciones, etc.

En la vida cotidiana, la solicitud de una licencia de construcción, de una licencia de manejo, o de un pasaporte, no son sino efectos del derecho de petición.

c) Requisitos que debe llenar la petición.

El artículo que nos ocupa, señala tres requisitos que debe llenar la petición del gobernado; primero, que se formule por escrito; segundo, de manera pacífica, y tercero, en forma respetuosa.

En cuanto al requisito a la formulación por escrito éste tiende a fijar con precisión los términos de la petición, de modo que pueda establecerse posteriormente si cumple con los dos requisitos ulteriores, esto es, la forma pacífica y el respeto correspondiente con el que debe formularse, y además, que permita verificar, en su caso, la congruencia de la respuesta. Por lo que respecta a que se debe formular de una manera pacífica, debe entenderse que en ella no se contendrá ninguna amenaza vinculada al otorgamiento o no de respuesta, o al sentido de la misma.

Por lo que toca a la exigencia de que la petición sea respetuosa, ésta no debe incluir injurias o malos tratamientos a la autoridad a la que se dirige. En síntesis, podríamos decir que la petición pacífica no permite amenazar, y que la respetuosa impide injuriar.

Por lo que hace a los efectos jurídicos de la violación de estas disposiciones constitucionales, es de entenderse 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 darle respuesta; y en segundo, la posibilidad de la configuración de los delitos de amenazas o injurias

d) Requisitos que debe cumplir la respuesta.

El segundo párrafo del artículo que comentamos contiene la garantía jurídica fundamental planteada en el mismo, a la que hemos llamado: derecho de respuesta, expuesta en los siguientes términos;

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

De la lectura del texto anterior, queda claro que la respuesta debe también elaborarse por escrito y dirigirse al autor de la petición; además, deberá cumplir el requisito de producirse en breve término.

Abundando más al respecto, es necesario explicar que se entiende por breve término; la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha determinado que una petición no respondida en el término de cuatro meses ha rebasado el breve término al que refiere la Constitución; sin embargo, no debe entenderse que la resolución judicial deba ser expresada exactamente en cuatro meses.

2.5 Efectos del Derecho de Petición.

En relación a los efectos del derecho de petición cabe hacer los siguientes comentarios: Ha habido determinaciones judiciales en el sentido de que debe responderse en un plazo de diez o quince días, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados vigente hasta 1982, establece con claridad un término de treinta días para dar respuesta a una petición. Por su parte la Jurisprudencia de la Suprema Corte señala que por breve término: debe entenderse aquel en el que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse. Esto quiere decir que la Corte ha previsto que no toda petición puede ser acordada en el mismo lapso y que si para algunas puede ser necesario un término de varios meses, para otras, el plazo puede contabilizarse de manera menor. Ha quedado claro también en la Jurisprudencia de la Corte que el exceso de trabajo de las autoridades administrativas no es pretexto para dejar de dar respuesta a una petición y que en todo caso deben tomarse las medidas correspondientes para facilitar el desahogo de los trámites.

Por otra parte, es requisito fundamental constitucionalmente establecido, el dar a conocer la resolución al peticionario.

Esto obliga a la autoridad a notificar al particular acerca de lo que ha resuelto.

Por supuesto, y así la Corte lo ha dejado asentado, la obligación constitucional correspondiente no se refiere a la resolución favorable de la petición, basta para cumplir con la garantía constitucional que se de respuesta a la misma, sea en sentido afirmativo o negativo.

El requisito de congruencia, que pese a no estar señalado explícitamente en el artículo 8o. la jurisprudencia de la Corte ha establecido con claridad. En términos populares diríase que no se vale contestar a una cosa con otra, la autoridad debe de dar una respuesta congruente a la petición hecha, de manera tal que no puede, en su resolución, hacer referencia a cuestiones distintas de las que el particular ha planteado en su petición.

Es necesario destacar que la respuesta debe ser ciertamente dada a conocer al autor de la petición. La exigencia constitucional no se satisface solamente con la elaboración de la respuesta escrita si ésta no es dada a conocer de manera clara al peticionario. La riqueza del derecho de petición se manifiesta al constatar que sus diversas modalidades dan origen a las más variadas formas de relación institucional entre gobernantes y gobernados, y al crear las fórmulas para garantizar a los segundos la respuesta eficiente y expedita de parte de las autoridades del Estado a la formulación de sus requerimientos.

2.6 El Derecho de Petición en relación con el Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

El problema que se suscita en los casos en los cuales no existe respuesta de la autoridad correspondiente; es decir cuando estamos en presencia de lo que la doctrina ha llamado el silencio de la administración. En efecto de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la falta de respuesta en un periodo determinado de 4 meses trae consigo lo que en la doctrina se denomina negativa ficta, es decir, la negación de la petición formulada por el particular.

En el derecho administrativo mexicano, en materia fiscal, la negativa ficta existe y produce el efecto de que si no hay respuesta por parte de la autoridad se está en presencia de una resolución denegatoria de la petición correspondiente.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte ha determinado que independientemente de que la ley establezca un efecto negativo a la falta de respuesta dentro del término previsto por la misma, los particulares de todos modos están facultados para exigir la contestación que corresponda a la petición hecha a la autoridad.

La negativa ficta pretende ser una forma de establecer una respuesta ante una situación jurídica indeterminada por el silencio administrativo, no obstante también existe la concepción de que el silencio sea interpretado como respuesta afirmativa, y también ocurre cuando la autoridad no resuelve dentro del plazo fijado, ejemplo: en materia laboral ante la solicitud de registro de un sindicato. Por otro lado se estima también que cuando la autoridad calla, no dice nada, en consecuencia debe exigírsele la respuesta correspondiente y en esa virtud el derecho de petición abre la posibilidad,

de que pueda pedirse amparo en contra de lo que podríamos considerar la falta de acto de autoridad lo que además de ser procedente está determinado así por la Suprema Corte de Justicia; por lo tanto, es posible solicitar la protección de la justicia federal en contra de la falta de respuesta a una petición elaborada por un gobernado.

Estamos entonces en presencia de un acto de autoridad consistente en una omisión: que corresponde a no dar respuesta a la petición formulada en los términos establecidos por la Constitución.

CAPITULO III.-

EL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

- 3.1 Antecedentes.**
 - 3.2 Definición del silencio administrativo.**
 - 3.3 Teorías que explican el Silencio Administrativo.**
 - 3.3.1 Teorías Españolas.**
 - 3.3.2 Teorías Argentinas.**
 - 3.3.3 Teorías Mexicanas.**
 - 3.4 La Negativa Ficta como figura y consecuencia del Silencio Administrativo.**
 - 3.5 Definición e Interpretación de la Negativa Ficta a la luz de Código Fiscal de la Federación.**
 - 3.5.1 Las Reformas del concepto Negativa Ficta que ha tenido el Código Fiscal de la Federación a partir de su vigencia.**
 - 3.5.2 Análisis comparativo de la Negativa Ficta en diversas materias de derecho.**
-

EL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

3.1 Antecedentes

Históricamente la doctrina del silencio administrativo surge como consecuencia de la necesidad de salvaguardar los derechos e intereses de los administrados ante la administración. Resulta, que ésta disfruta del privilegio denominado del acto previo, mismo que para interponer un recurso en vía administrativa o contenciosa, deber existir un acto que sea objeto de impugnación. En consecuencia, si se formula una petición ante la Administración y ésta no la resuelve, los derechos o intereses del peticionario resultarían burlados la ausencia de un acto de ulterior revisión, a menos que el Derecho presuma, como correctivo del privilegio del acto previo, la existencia de un acto contra el que accionar. Llegados al convencimiento, de que la tutela de los derechos individuales impone la exigencia de la expresada presunción, se planteaba un nuevo problema el del significado atribuir al silencio administrativo. La respuesta a esta interrogante fue resuelta en favor del carácter denegatorio del acto, presunto por estimar que, en caso contrario, la mera negligencia de un funcionario al tramitar un expediente podría determinar el traspaso a los particulares de situaciones, derechos o prerrogativas propios de la administración, por su conexión con el dominio público o el servicio público. La atribución de un valor negativo al silencio carecerá de sentido cuando se postula simplemente el ejercicio de una situación de poder de que ya era titular el peticionario.

Es decir, al solicitar un permiso o licencia, en tal caso, quiebran los argumentos que acabamos de recoger y la lógica exige que se presuma la existencia de un acto positivo. De esta forma se abre paso la idea de atribuir, excepcionalmente, al silencio un valor positivo.

3.2 Definición del silencio administrativo.

Es en Francia donde se encuentra el origen del llamado silencio administrativo, tanto en el Decreto de 12 de noviembre de 1867, como en la Ley de 17 de julio de 1900, siendo su propósito el de impedir que, en determinados casos, el recurso contencioso administrativo fuera puramente ilusorio. Esta institución se presenta para dar respuesta a la siguiente situación: Un administrado dirige una petición a la administración. Si esta se allana a lo pedido, no hay dificultad. Si pone un rechazo formal, el administrado puede dirigirse al juez, impugnando el rechazo sufrido. Pero si aquella nada responde, no va a encontrarse el administrado desamparado, expuesto a una denegación de justicia?

Al efecto estableció en sus disposiciones la siguiente regla: cuando una reclamación ha sido dirigida a la Administración el silencio de ésta, prolongado durante cuatro meses, equivale a un rechazo de la reclamación.

El administrado se encuentra en presencia de lo que se llama una resolución implícita de rechazo y puede atacarla por un recurso contencioso.

Sin embargo la elaboración doctrinaria del silencio administrativo se realizó con mayor precisión en Italia y no en el país donde surgió como requisito previo de lo contencioso administrativo era indispensable la existencia de una resolución administrativa anterior; esto es, el presupuesto de una decisión previa.

En esas condiciones, si la decisión no se produce, como hemos apuntado, no podía iniciarse el trámite contencioso.

Con la inactividad administrativa se hace nugatorio todo sistema de impugnación, patentizando claramente una denegación de justicia. Los órganos de la administración tienen el deber de resolver las cuestiones que los particulares les plantean, pero puede suceder que demoren o bien que omitan la decisión, ya sea por negligencia, intencionalmente o de mala fe, no obstante que los interesados las reiteren en forma verbal o escrita. Independientemente de la responsabilidad de los funcionarios, la doctrina encuentra alguna solución sobre el particular a efecto de que la inactividad de la administración produzca consecuencias legales, tales como la confirmación de la decisión recurrida. Desde luego, no es posible aplicar al silencio de la administración, la Teoría de la decisión ficta, bien sea positiva o negativa. Hablar de decisión ficta sería buscar en instituciones del proceso civil, la solución al problema, cuando la actuación de la administración solo satisface necesidades públicas. Indudablemente que lo mejor es establecer el sistema jurídico que obligará a los órganos de la administración a emitir sus decisiones ante las urgencias de los particulares, no obstante que pudiera pensarse que en ciertos casos se presenta una conveniencia de interés público por aplazar la resolución administrativa; pero ello no será un motivo lícito.

Ante la posible actitud negativa de la administración, se hizo necesario señalarle ciertos efectos jurídicos que plasmaron en disposiciones de derecho positivo.

Se piensa en la fórmula de una presunción legal, para que con base en ella, la jurisdicción pudiera resolver lo que la administración no querrá hacer. De esa manera la pasividad administrativa no convertiría en ilusoria la existencia de lo contencioso.

Así se presumió un efecto jurídico a la actividad negativa de la administración.

La laguna la llena el llamado silencio administrativo, suponiendo que la administración dejaba transcurrir un plazo sin que la cuestión planteada hubiera sido resuelta, se deberá entender como si existiera la decisión previa que impugnar.

El llamado silencio administrativo en la doctrina jurídica, crea una ficción legal, advierto ; No es un acto administrativo, sino una presunción legal.

El silencio administrativo es un hecho, al cual la ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, estimatorias o desestimatorias (el sentido no es lo importante, sino la presunción).

Por otra parte, el silencio administrativo, dice Garrido Falla, no es una doctrina: para que haya silencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca.

En este punto las declaraciones jurisprudenciales son concluyentes y no dejan lugar a duda.

Así sobre los agravios ha declarado que el silencio administrativo consiste en la atribución, por disposición general de un valor concreto al defecto de pronunciamiento expreso de un órgano ante una pretensión que exija una decisión del mismo, sin que, por ende, pueda verse la institución en ausencia de tal disposición general determinadora del sentido del silencio⁽¹³⁾.

Se afirma que hay silencio administrativo, cuando una autoridad no resuelve expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular.

Es una denegación del derecho reclamado ante la autoridad. Esa pasividad o incertidumbre, es un hecho al cual la ley presuntivamente le concede consecuencias jurídicas, positivas o negativas. La ley presume como si se hubiese dictado una decisión. Transforma la inercia, la pasividad de la administración, en un silencio elocuente.

⁽¹³⁾ Garrido Falla, Fernando, La Llamada Doctrina del Silencio Administrativo, revista de la administración pública No. 16, México, 1973, pág. 66

El silencio es la inercia de un sujeto y, por lo tanto, está eliminada toda forma de actividad externa del mismo. Esta actitud se entiende como una posición de carácter negativo, de ninguna manera podrá concebirse como un acto negativo. Ya he expresado que el silencio administrativo debe entenderse pura y simplemente como una presunción legal, de lo contrario se presentará a torcidas interpretaciones puesto que, su aplicación no origina una voluntad pública (con todos sus elementos y con la potestad pública que la caracteriza), sino una ficción legal.

En el fondo del llamado silencio administrativo encontramos una ilegalidad en el aspecto formal (falta de respuesta) y, también, de acuerdo con el sentido que se da a la presunción, consintiendo o negando la petición o reclamación del administrado, pudiera producir una ilegalidad sustancial, si con ese sentido que se le diera a la presunción se lesionaran arbitrariamente los intereses del particular afectado, en contra de lo cual podría iniciar lo contencioso. La siguiente tesis es un precedente de la procedencia de la negativa ficta sustentada por el Tribunal Fiscal de la Federación inisima que establece:

NEGATIVA FICTA.- PROCEDENCIA DE LA. No obstante que la autoridad formule respuesta antes de ser emplazada a juicio. De conformidad con el criterio sustentado por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se llega a la conclusión de que los artículos 92 y 192 fracción IV del Código Fiscal de la Federación únicamente exigen como requisitos para que se configure la Negativa Ficta el que se hubiere formulado una instancia y que transcurran 90 días, salvo el caso en que la ley especial señale otro término, sin que sea

resuelta expresamente; y la circunstancia de que la autoridad dicte y notifique su resolución expresa con posterioridad a la interposición del juicio de nulidad por parte del actor, de ninguna manera desvirtúa la existencia de dicha negativa ficta no obstante que la autoridad lo haga antes de ser emplazada a juicio; sino que lo que procede en el caso es que la autoridad demandada, en los términos del artículo 204 del propio Código Fiscal de la Federal, al dar contestación a la demanda exprese los hechos y el derecho en que se apoye su negativa.(529)

R. No. 129/74.- Resuelta el 5 de Julio de 1977. R.T.F.
Años XLI y XLII, Enero de 1977 a Julio de 1978, p.64

La Negativa se dá cuando la Autoridad trata de resolver después del término de 90 días, lo que da seguridad jurídica al particular, sin perjuicio a que la autoridad haga valer sus argumentos de fondo y forma para contestar la demanda.

3.3 Teorías que explican el silencio administrativo

El Lic. Royo Villanova, sostiene que en los casos de silencio administrativo si se le diera significado positivo, la voluntad de la administración será sustituida por la del particular.

La inactividad del órgano público convertirá la opinión más absurda del particular en acto administrativo. Por eso se le da un valor negativo al llamo silencio de la administración. La pretensión más disparatada y perjudicial convertirse en acto administrativo a virtud de la doctrina del silencio.

El Lic. Royo Villanova en su obra *Elementos del Derecho Administrativo* dice que: la administración dejará de ser obra de administradores para transformarse en labor de administrados⁽¹⁶⁾. Carrillo Flores, por su parte, dice: En el Congreso de Varsovia, el Delegado por Checoslovaquia, Havelka, presentó una ponencia que señala las cuatro posibles soluciones para el problema de la defensa del particular frente al silencio de la administración. Son éstas; primera, que a petición del particular, vencido el plazo para la decisión del negocio, éste pase de la autoridad que debió resolver a otra.; segunda, que de oficio una segunda autoridad se aboque al conocimiento del asunto que no se hubiese concluido en el término inicialmente fijado; tercera, que expirado el plazo por una ficción legal se entienda que la autoridad ha decidido afirmativamente a las pretensiones del particular; o, cuarta, que por lo menos corrido ese mismo plazo, se considere decidido el caso en forma negativa al particular, de manera que pueda éste desde luego intentar los recursos administrativos

⁽¹⁶⁾ Royo Villanova, A. *Elementos del Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, pág. 110

jurisdiccionales que procedan, planteando el fondo del asunto ante la autoridad que deba decidir el recurso.⁽¹⁷⁾ Estas posibles soluciones se inclinan por los remedios de fondo, pero no optó por ninguno en particular.

Dijo solamente que ha de procurarse que las leyes administrativas establezcan que a la expiración de los plazos se de algún valor jurídico al silencio de la autoridad, ya en el sentido de estimar el silencio como un rechazamiento para que el interesado pueda elevar su defensa ante la autoridad jurisdiccional .

3.3.1 Teorías españolas.

García Oviedo y Martínez Useros dice que la forma de expresión de la voluntad administrativa esta íntimamente ligado con el silencio administrativo⁽¹⁸⁾.

La Administración ha de resolver de las instancias y peticiones que se formulen, y en tal sentido la Ley de Procedimiento Administrativo preceptúa que toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias a las autoridades y organismos de la administración del Estado en materia de su competencia, que éstos estarán obligados a resolverlos; ya las peticiones que interesen para la producción de un acto no obligatorio, sino voluntario, así como las que soliciten la promulgación de nuevas formas se sustanciarán conforme a los preceptos contenidos en las vigentes normas reguladoras del derecho de petición.

⁽¹⁷⁾ Carrillo Flores, Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente Administración*, UNAM, México, 1980, pág. 103.

⁽¹⁸⁾ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, 1968, págs. 88-92

Existe, pues, una obligación general de parte de la Administración, de contestar a los requerimientos que se le formulen y ha de hacerlo, salvo causas excepcionales debidamente justificadas, en el plazo máximo de seis meses, incurriendo el funcionario responsable, si así no se cumple, en responsabilidad disciplinaria.

La teoría del silencio administrativo, fue creada para evitar que la pasividad de la Administración determine el agravio o desconocimiento de los derechos del particular o la permanencia de situaciones jurídicas inestables y confusas. La teoría del silencio tiene como principal objetivo conseguir el efecto procesal de hacer posible la iniciación de la vía de recurso contra la Administración.

En general se suele interpretar el silencio como des estimación de la reclamación o instancia. Es la consecuencia lógica de la obligación de resolver. Pero, en rigor, el silencio entraña significaciones muy diversas, dependiendo todo de la ley o del caso.

A veces la ley establece que se entienda aprobado o ratificado un acto si la autoridad administrativa no ha resuelto en un determinado plazo. Otras veces ocurre lo contrario: se estima como denegación el silencio de la autoridad. Puede decirse , generalizando , que el silencio de la administración frente a peticiones particulares tiene virtualidad negativa, y positiva ante las consultas de los propios órganos administrativos.

Entre los españoles, el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dispone que cuando se formularé alguna petición ante la administración, y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el

interesado podrá denunciar la mora, y, transcurridos otros tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el recurso que proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

Igual facultad de opción asistir, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiese interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces que producir la desestimación presunta por el transcurso del plazo fijado para resolverlo.

En uno y otro caso la denegación presunta no excluye el deber de la Administración de dictar una resolución expresa, y contra el incumplimiento del deber de dictar resolución expresa dice el número 3 del artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo podrá deducirse reclamación en queja que servir de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiere lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente. Por el contrario, el silencio se entendería positivo, siempre que así se establezca por disposición expresa, o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores. Si las disposiciones legales no previniesen otro especial, el plazo será de tres meses a contar desde la petición.

El silencio administrativo no es acto tácito, pues éste implica un comportamiento que revela, por vía indirecta, una voluntad distinta de la que se exterioriza de modo expreso. Fernández de Velasco indica, que en el acto tácito hay un acto a través del cual se induce la voluntad, mientras que en la situación de silencio ante el derecho lo que se da es una inactividad completa, en sí y por sí indiferente y equívoca.

De todo lo anterior se concluye que la teoría del silencio administrativo sólo tiene una coincidencia terminológica con las doctrinas sobre el silencio en el derecho, pues en aquélla no se trata de interpretar presuntivamente el silencio de la administración, sino de sustituir la declaración de voluntad que la misma debió producir y no produjo, por el criterio de resolución que, para tal hipótesis, expresamente preestablece la ley; no olvidando como expresa Forti, una de las finalidades de la teoría del silencio, es conseguir el efecto de hacer posible la vía de recurso.

En España, la teoría del silencio administrativo tiene también aplicación general en la órbita de la administración provincial y municipal, según el artículo 374 de la Ley de Régimen Local.

El Lic. Rafael Etrera Cuesta, define al silencio administrativo como "el ordenamiento jurídico, ante la falta, dentro del plazo para ello establecido, de un pronunciamiento que la administración tiene el deber de efectuar, presume automáticamente o previa denuncia de la mora la exigencia de un acto- generalmente negativo y excepcionalmente positivo como medio para salvaguardar los derechos e intereses de quienes formulan las peticiones, reclamaciones o recursos no resueltos, en aras de la celeridad y eficacia administrativa."

En esta definición se comprende la naturaleza, fundamento, presupuesto, clases y requisitos del silencio administrativo.

3.3.2 Teorías Argentinas.

El Licenciado Jorge Escola Héctor⁽¹⁹⁾, en su Tratado General de Procedimiento Administrativo, hace mención a la teoría de García Oviedo en el sentido de que es sabido que la administración pública tiene, en general, la obligación de pronunciarse, resolviendo las cuestiones que hayan quedado planteadas en el procedimiento administrativo.

Puede aceptar o rechazar las instancias y peticiones que formulen los sujetos particulares; pero, de cualquier forma, debe siempre de dictar una resolución, pues de otro modo, si esas instancias y peticiones quedaran indefinidamente pendientes, se producirá un grave perjuicio para la regularidad de la actividad administrativa y para el derecho legítimo de los administrados. En algunos casos puede ser conveniente para la administración desde un punto de vista puramente fiscalista, omitir o demorar el dictar una resolución expresa sobre las cuestiones que debe decidir.

Pero aún entonces prevalece la obligación de dictar un pronunciamiento, puesto que esa obligación reconoce, como se ha dicho, un fundamento superior al de una parcial o aparente conveniencia del órgano que debe dictar la resolución.

Pero puede ocurrir que a pesar de la existencia de esa obligación, que incluso puede estar impuesta por el orden jurídico, la administración no dicte la correspondiente resolución, adoptando una actitud puramente pasiva, originando situaciones jurídicas inestables, controvertidas o confusas.

¹⁹ Escola Héctor, Jorge. - *Tratado General de Procedimiento Administrativo*. 2a. edición, Depalma, Buenos Aires, pág. 231

La bibliografía existente sobre la teoría del silencio administrativo (admitiendo que efectivamente sea una verdadera teoría) es bastante copiosa, ya que el tema no sólo tiene un gran interés teórico, sino que, además, es de gran importancia práctica, sobre todo en el régimen de los recursos administrativos.

El silencio administrativo, la inactividad o pasividad de la administración frente a las peticiones de los particulares adquiere su significado y exacto valor cuando dicho silencio es interpretado, regulando y previsto por el derecho positivo, que le da su sentido y alcance.

Es la presunción - negativa o positiva - formulada por la ley la que da validez al silencio administrativo, imponiendo, al mismo tiempo, las condiciones y procedimientos por los que llegar a adquirir efectiva trascendencia jurídica.

El derecho positivo da, pues, valor al silencio administrativo, haciéndolo actuar como si equivaliera a una decisión confirmatoria o denegatoria de las cuestiones articuladas en el proceso, siendo esta última la forma más común del silencio administrativo, en el régimen de los recursos, pues es su significación la que da origen a la procedencia de nuevos recursos, o a la apertura de la instancia contencioso administrativa. Sayagués Laso recuerda que en Francia ha predominado el criterio de que el silencio administrativo no vale como decisión en ningún sentido y que por tal causa, para evitar situaciones de injusticias, se sancionaron leyes asignándole expresamente efecto denegatorio de la pretensión del interesado, como la Ley del 17 de julio de 1900, el Decreto del 2 de noviembre de 1864 y la Ordenanza del 31 de julio de 1945.

En Italia, en cambio - recuerda este mismo autor -, la orientación ha sido distinta, y ante la carencia de normas legales expresas, la jurisprudencia estableció que interpuesto un recurso jerárquico, el silencio de la administración luego de transcurrido cierto plazo significaba confirmación de la decisión recurrida, extendiendo esta solución a casos aun más generales, como la simple petición para que se dictara cierto acto.⁽¹⁰⁾

La doctrina, no obstante mantener el principio de que el silencio administrativo en sí nada significa, coincidió con las soluciones consagradas por la jurisprudencia, aunque con algunas discrepancias.

Finalmente, se llegó a la consagración por vía legal, de los principios jurisprudenciales ya citados. Puede aceptarse, así, que en ámbito del derecho administrativo y como lo afirma Fernández de Velasco, el silencio significa sustitución de la expresión concreta del órgano, por la abstracta prevenida por la ley.

La regulación legal del silencio administrativo puede hacerse, fundamentalmente, en dos formas distintas:

- a) en forma general, estableciendo las normas que regirán en todos los supuestos en que tenga aplicación la teoría del silencio administrativo; y
- b) en forma especial, con referencia a cada tipo de procedimiento, recurso o actuación, precisando los efectos que en cada uno de ellos producirá el silencio administrativo.

Casi todas las regulaciones del silencio administrativo comienzan por establecer un plazo dentro del cual la administración debe dictar la resolución expresa.

⁽¹⁰⁾ Sayagués Lazo, Enrique *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo 1953, pág. 38

Transcurrido ese término, sin que se haya dictado esa resolución, el administrado debe denunciar esa inactividad de la administración, corriendo entonces un nuevo plazo, vencido el cual el silencio administrativo adquiere el carácter de una resolución tácita afirmativa o negativa, quedando expedita entonces la vía para la ulterior acción del administrado (recursos, acción contencioso-administrativa, etc).

En este sistema, pues, es necesaria una especial actividad del administrado, consistente en la denuncia, hecha ante el mismo órgano que debe dictar la resolución expresa, de la inacción, de la pasividad en que ha incurrido, frente a las reclamaciones o impugnaciones formuladas. Sin ese recaudo, sin esa verdadera puesta en mora de la administración, el silencio administrativo no producirá sus efectos naturales.

En otros casos, en cambio, el silencio administrativo produce sus efectos en forma inmediata, automática, por el solo transcurso del plazo legal establecido y sin necesidad de que medie la interpelación del administrado. Vencido ese término, pues, el acto presunto se produce directamente.

Así ocurre, por ejemplo, en los recursos de alzada y de reposición admitidos por la legislación administrativa española, según lo previsto en el art. 125, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, y en el artículo 54, párrafo 1, de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa del 27 de diciembre de 1956.

Qué efectos produce la aplicación de la teoría del silencio administrativo? En primer lugar, se admite que, conforme a las normas legales aplicables, existe una resolución tácita, un acto presunto del órgano correspondiente, que aprueba o deniega las observaciones e impugnaciones efectuadas por los administrados, siendo lo más común que la presunción legal sea la de que existe un acto denegatorio.

Admitida la existencia de ese acto presunto o resolución tácita, que pone fin al proceso en trámite, queda abierta la vía para la interposición de los recursos administrativos, o para accionar directamente en sede contencioso-administrativa, según corresponda.

Pero los efectos del silencio administrativo no impiden, por cierto, que la administración dicte, con posterioridad al vencimiento de los plazos fijados para que se expida, una resolución expresa, cumpliendo así con su obligación de resolver.

Dictada esa resolución, procederán contra ella, una vez notificada, todos los recursos que sean admisibles, ya sea que confirme o varíe el sentido del acto presunto resultante del silencio administrativo.

Por su propia naturaleza, finalmente, cabe acotar que la doctrina del silencio administrativo pierde todo su valor cuando lo que debe obtenerse es una resolución o decisión expresa de la administración, ya que en tal caso esa voluntad expresa no puede suplirse por una mera presunción legal, máxime cuando deben cumplirse requisitos y condiciones necesarias para la

debida formación de la voluntad administrativa que deberá expresarse en el acto al dictarse. Sacando en conclusión, podemos enunciar lo que dice Enrique Sayagués Laso:

"Los poderes jurídicos dados a la administración tiene como objeto permitirle cumplir eficientemente sus cometidos. Por lo tanto, sus órganos están en la obligación de proceder conforme a las necesidades del servicio."

De ahí deriva, como principio general, el deber de pronunciarse sobre las cuestiones que se le plantean.

A veces ese deber está expresamente establecido en el derecho positivo, que incluso fija plazos para que la administración se expida.

No obstante puede ocurrir que los órganos competentes demoren y se omitan pronunciarse, por negligencia o intencionalmente, pese a las reclamaciones que formulen los interesados⁽²¹⁾.

3.3.3 Teorías Mexicanas.

Como podemos ver el silencio administrativo, viene hacer la misma falta de respuesta por las autoridades administrativas, ante la petición del gobernado, que se mencionan en las teorías españolas y argentinas.

Aquí en México, a manera de teoría al respecto podemos decir lo siguiente:

- a) Surgió ante la negativa de dar respuesta a la petición del administrado.
- b) Para iniciar el contencioso era necesario una decisión previa.

(21) *Ibidem*, págs. 36 y 37

c) Se crea una presunción legal a efecto de que, con base en ella la jurisdicción diera la respuesta procedente a lo que la administración guardaba silencio

d) Mediante el silencio administrativo se crea una ficción legal aplicable a un hecho, al cual la ley le concede consecuencias jurídicas.

e) En esta presunción no importa el sentido que se le dá (afirmativo o negativo), sino la existencia de ella.

f) La tesis no resuelve ningún problema de interpretación, ya que no hay expresión de voluntad. Sólo ante la pasividad de la administración, la ley presume como si se hubiera dictado una decisión.

g) La pasividad administrativa no es un acto negativo, sino actitud negativa de la administración.

h) Sólo es concebible el silencio como presunción legal, de lo contrario se prestara a torcidas interpretaciones, ya que no hay manifestación de voluntad, únicamente ficción legal.

i) Cuando no contesta a una instancia la administración, obra con ilegalidad formal, pero puede haber o no ilegalidad sustancial, según el sentido que se le da la presunción y su afectación arbitraria a los intereses particulares.

j) Al silencio administrativo se le da un resultado negativo, de lo contrario la presunción hará que el acto administrativo se formara con la voluntad del particular y dicho acto es siempre unilateral.

k) Las leyes administrativas deben establecer la presunción derivada del silencio administrativo.

l) Nuestro sistema legal se limita a contadas excepciones; deja al remedio del amparo para presionar a la autoridad a contestar, lo cual es poco satisfactorio.

El Tribunal Fiscal de la Federación, interpreta que en nuestro derecho, el silencio de la administración pública como una responsabilidad del funcionario o empleado, prevista en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación y para los efectos de gobernante o gobernado sólo establece el juicio de garantías por violación al artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrá por objeto constreñir a la autoridad a que resuelva su instancia, si es que en forma espontánea no se ha resuelto la misma dentro del término que con criterio variable ha establecido la H. Suprema Corte de Justicia y que según Jurisprudencia vigente, es de cuatro meses (1917-1965, Segunda Sala, Tesis 188, pág. 226) ⁽²²⁾.

Sólo se establece como una responsabilidad de la autoridad y nos proporciona el medio para obligarla a responder, pero no se da interpretación positiva ni negativa. En cambio en materia fiscal se da solución al problema del silencio, concretamente en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, antes el 92 y que textualmente decía: "Art. 92 Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días".

El silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda.

Del precepto transcrito se aprecia claramente la solución que dá el legislador a la negligencia de la autoridad, que es el atribuirle carácter negativo a la resolución de la instancia o recurso del particular.

⁽²²⁾ Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años al Servicio de México, Tomo II, México, 1982, pág. 486.

Si seguimos analizando el precepto transcrito, vamos a encontrar que parece que la solución al problema es en favor de la autoridad; sin embargo, al resolverse casos concretos de problemas que se plantearon ante el Tribunal Fiscal de la Federación, consideró que la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1935, misma que dio origen al artículo 37 del Código Fiscal, sí contiene una sanción a la negligencia o silencio de la autoridad e indica que con el precepto respectivo no se trata de limitar, reducir o coartar la garantía preceptuada por los artículos 8º y 16 constitucionales, por que la ley secundaria no lo puede hacer, sino que por el contrario el de concederle una protección más eficaz cuando las circunstancias del caso que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto del fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.

3.4 La negativa ficta como figura y consecuencia del silencio administrativo.

Como hemos venido analizando el silencio de la autoridad, trae consigo una especie de sanción, impuesta a ella misma, y la sanción está precisamente en imponerle a la autoridad la obligación de resolver el fondo del problema en todo caso en que se ha configurado una resolución negativa ficta, es decir, que la autoridad al contestar la demanda que se instaura impugnando la resolución negativa ficta, no podrá dar como fundamentos de la resolución, situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serán por ejemplo la falta de personalidad, la extemporaneidad del recurso de la instancia, etcétera.

Dentro de estos casos nos encontramos con los acuerdos o proveídos emitidos por la autoridad responsable, en virtud de los cuales se requiere al autor de la instancia o al promovente, para que ajusten su recurso o petición

Si seguimos analizando el precepto transcrito, vamos a encontrar que parece que la solución al problema es en favor de la autoridad; sin embargo, al resolverse casos concretos de problemas que se plantearon ante el Tribunal Fiscal de la Federación, consideró que la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1935, misma que dio origen al artículo 37 del Código Fiscal, sí contiene una sanción a la negligencia o silencio de la autoridad e indica que con el precepto respectivo no se trata de limitar, reducir o coartar la garantía preceptuada por los artículos 8º y 16 constitucionales, por que la ley secundaria no lo puede hacer, sino que por el contrario el de concederle una protección más eficaz cuando las circunstancias del caso que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto del fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad.

3.4 La negativa ficta como figura y consecuencia del silencio administrativo.

Como hemos venido analizando el silencio de la autoridad, trae consigo una especie de sanción, impuesta a ella misma, y la sanción está precisamente en imponerle a la autoridad la obligación de resolver el fondo del problema en todo caso en que se ha configurado una resolución negativa ficta, es decir, que la autoridad al contestar la demanda que se instaura impugnando la resolución negativa ficta, no podrá dar como fundamentos de la resolución, situaciones procesales que impidan el conocimiento de fondo, como serán por ejemplo la falta de personalidad, la extemporaneidad del recurso de la instancia, etcétera.

Dentro de estos casos nos encontramos con los acuerdos o proveídos emitidos por la autoridad responsable, en virtud de los cuales se requiere al autor de la instancia o al promovente, para que ajusten su recurso o petición

a los lineamientos que establece la Ley o Reglamentos conducentes; o bien aquellos en los que se requiere al promovente para que acredite la personalidad que ostenta, entre otras situaciones.

Estos acuerdos en los que, incluso existe el apercibimiento de desechamiento de la instancia si dentro del término legal o reglamentario, no se corrigen las irregularidades debidamente notificada al particular, al ser emitidos no se puede atribuir negligencia alguna a las autoridades, ya que en todo caso la causa de los mismos es atribuible al interesado, por que el subsanar la omisión depende exclusivamente de su actividad.

El Tribunal Fiscal hace referencia al conocido principio de que La ley no debe contener trampas para los particulares, debe aplicarse así mismo respecto a las autoridades, estableciendo un equilibrio procesal, ya que tampoco debe existir trampas, para que las autoridades sea sancionada sin darse los supuestos ficticios de la norma.

En el caso concreto de tramitación de recursos, en los que debe respetar la garantía constitucional de audiencia, y en los que el particular ofrece pruebas que por su especial naturaleza, es necesario el desahogarlas en lugares que están fuera de la jurisdicción de la autoridad ante la que se tramita el recurso; o bien el desahogo de varias testimoniales, inspecciones y periciales es evidente que la tramitación del recurso con el desahogo de las pruebas, en muchas ocasiones requieren de mayor tiempo.

En efecto, debe tomarse en consideración que la autoridad fiscal, habrá de remitir las constancias necesarias a otras entidades federativas, para que las dependencias de las mismas procedan de inmediato a adoptar las medidas

necesarias para el cumplimiento de las solicitudes de la remitente , por ejemplo, citación de testigos, quienes en muchas ocasiones deben ser apercibidos por que no comparecen voluntariamente, lo cual, lógicamente, implica diferimientos de la audiencia (dos o más), presentación de peritos, aceptación del cargo, término para que rinda el dictamen, para el desahogo de estas probanzas, etc.

En el caso del desahogo de la prueba pericial, ya emitidos los dos dictámenes, el del recurrente y el de la autoridad, en caso de discrepancia es necesaria la designación de un perito tercero en discordia y generalmente para este efecto, se pide la designación de una terna de peritos a instituciones oficiales como la Secretara del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública o a organismos para estatales como el I.S.S.T.E., el I.M.S.S., etc., lo que implica el transcurso un lapso considerable tanto para el tramite de la solicitud y la elección del perito, como para su aceptación, protesta del cargo y emisión del dictamen respectivo.

Así pues, todas estas circunstancias que requieren actividades conjuntas dependiendo del asunto, son necesarias para la emisión de la decisión final.

El Tribunal Fiscal de la Federación sustenta una tesis mediante la cual se dá la configuración de la negativa ficta que a letra dice:

NEGATIVA FICTA.- COMO SE CONFIGURA.-

El solo transcurso del plazo del cuatro meses a que aluden los artículos 37 y 137 del Código Fiscal de la Federación, entre la fecha de la instancia del particular y el momento en que se reclama ante el Tribunal Fiscal, sin contestación de la autoridad, constituye una negativa ficta respecto a la solicitud del particular. La circunstancia de que la autoridad hubiere pronunciado su resolución dentro de dicho plazo no altera esta conclusión cuando no se notificó al particular, ya que las resoluciones surten efectos contra los particulares hasta que les son debidamente notificadas. (64)

Revisión No. 1620/86.- resuelta en sesión de 29 de junio, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. PRECEDENTE: Revisión No. 522/79.- resuelta en sesión de 28 de febrero de 1980, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Carlos Alcázar García.

Las notificaciones deben de efectuarse de acuerdo como lo estipula la ley reglamentaria, de lo contrario será nula, ya que no habría seguridad para el particular.

3.5 Definición e Interpretación de la negativa ficta a la luz del Código Fiscal de la Federación.

Como hemos estado estudiando, en materia fiscal, el derecho mexicano le confiere efectos negativos al silencio de la administración pública. Esta situación, muy conocida en el medio se le denomina negativa ficta. A continuación citó la interpretación de dos estudiosos de la materia.⁽²³⁾

El Licenciado Raúl Rodríguez Lobato dice: En el derecho fiscal el silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa de la instancia; es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así está previsto por el propio artículo 37 del Código Fiscal de la Federación al establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en término que corresponde.

Comúnmente se le llama negativa ficta⁽²⁴⁾. El Licenciado Hugo Carrasco dice: La figura de la negativa ficta en la actualidad también es atribuida a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de cuatro meses, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, aunque no sean esencialmente tributarias⁽²⁵⁾.

El Código Fiscal de la Federación, en su multicitado artículo 37 dice: 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 está se dicte.

⁽²³⁾ Martínez Morales, Ratael I., *Derecho Administrativo*, Primer Curso, Harla, México, 1991, pág. 238

⁽²⁴⁾ *Ibidem*, pág. 239.

⁽²⁵⁾ *Ibidem*, pág. 240.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

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

Es cierto que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece que el solo silencio de las autoridades, dentro del término establecido, provoca que se constituya la negativa ficta. Pero tal afirmación carece de realidad jurídica, puesto que, para que exista un hecho jurídico individual es necesaria la determinación, también individual, hecha por la autoridad competente. Además, es inconcluso que a pesar de la redacción de dicho artículo, una autoridad pueda tardar varios años en resolver una petición, y no por eso queda constituida una negativa ficta, ya que se constituye hasta que el particular demanda la declaración de su existencia.

Consideró que, si el legislador constituye una figura jurídica, corresponde al estudioso enmarcarla en la teoría general y precisarla para su mejor aplicación. En la figura jurídica de la negativa ficta, existen, en realidad, tres posibles negativas:

- 1a.- La negativa de la autoridad para resolver una instancia o petición.
 - 2a.- Una posible negativa expresa de la autoridad en contra de lo solicitado por el particular, y
 - 3a.- Una posible negativa ficta de la autoridad. La negativa de la autoridad para resolver la instancia o petición, dentro de los términos legales, tiene una sola consecuencia: Da derecho al particular para demandar, ante la autoridad administrativa superior de la que dictó el acto, o ante el Tribunal Fiscal, que se declare la existencia de esa negativa ficta.
-

Es decir: el transcurso del tiempo señalado por el citado artículo 37 del Código Fiscal solo dá al particular un derecho a la acción, para que, en su oportunidad se declare la existencia de la negativa ficta.

Ejercitada la acción por negativa ficta, existen dos posibilidades: la primera consistente en que la autoridad demandada conteste expresando que niega al particular lo solicitado, y fundado (mal o bien) esa resolución negativa.

Naturalmente en esta situación no existe negativa ficta, ya que lo que existe es una negativa expresa.

Solamente en primerá posibilidad existe una negativa ficta. Es decir: la negativa ficta sólo se puede dar cuando la autoridad demandada no contesta la demanda fundada en los términos dispuestos por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación. Entonces, y solamente en este caso, puede decirse que el juzgador va a decidir sobre la existencia y la legalidad de una negativa ficta.

En la práctica, y salvo hace algún tiempo en la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, todas las salas de ese tribunal expresan en los resolutivos de sus sentencias que declaran la validez o nulidad de una negativa ficta, a pesar de que en la contestación de la demanda se haya configurado una negativa expresa, al haber contestado la autoridad que no ha concedido lo solicitado por el particular.

Existe la idea general de que , en tanto la autoridad no conteste la demanda formulada conforme al artículo 37 del Código citado, procede conceder, automáticamente, lo que solicita el particular. Consideremos que esta situación debe regirse por las normas generales de procedimiento.

De tal manera que el demandante, en su demanda original o en su ampliación de demanda, esta obligado a repetir lo solicitado ante la autoridad pues, de lo contrario, no se configura litis alguna y debe sobreseerse el juicio.

En base a lo anterior es indudable que el momento procesal para determinar de la existencia de la negativa ficta, es en la audiencia de ley y no en los considerandos en los resolutivos de la sentencia.

Es más, ampliando la misma idea debe señalarse que la existencia de la resolución impugnada, bien que la acción sea común o bien que sea fundada en el artículo 37 del Código Fiscal, debe decidirse en la audiencia de ley y, por lo mismo, carece de todo sentido y es contraria a todas las normas procesales, la práctica desde hace algunos años se ha generalizado en las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, práctica consistente que en el primer resolutive las sentencias determinan que: la existencia de la resolución impugnada ha quedado demostrada.

Volviendo a nuestro tema: en el caso de la verdadera negativa ficta, es decir si la autoridad no ha contestado la demanda formulada conforme al multicitado artículo 37, y si existen agravios expresados por el particular y posibles pruebas, estas deben estudiarse presumiendo ciertas las

afirmaciones del actor, en los términos y por la aplicación de lo dispuesto por el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación (el cual habla del sobreseimiento) y debe decidirse en derecho, sobre la litis así constituida.

Entonces, y solamente en este caso, se repite, puede declararse la nulidad o validez de una negativa ficta.

Es claro que el particular no puede, en su demanda formulada conforme al artículo 37 citado, ampliar lo que en su instancia hubiere solicitado de la autoridad administrativa, pues también es aplicable al caso lo dispuesto por el artículo 219 del Código Fiscal (misma que habla de la acumulación de autos) ya que la resolución impugnada (negativa ficta) consiste, exclusivamente, en la negativa de lo solicitado.

Por último, no quiero dejar de agregar que en la publicación del Diario Oficial de la Federación del día 4 de Agosto de 1994, aparece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en su artículo 17 hace mención al respecto del presente tema diciendo lo siguiente:

Art. 17. "Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente.

La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable.

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

El precepto anterior entró en vigor a partir del 1o. de Junio de 1995, y haciendo un brevisimo análisis, vemos que lo único que se gana es que la autoridad responsable al no dar respuesta a lo solicitado y a petición del particular, una "expedición de constancia" imputando la falta de respuesta, que realmente sigue sin resolver el asunto, este precepto no resuelve en nada el problema del silencio de la administración, más bien podrá decirse que llegará a lograr confusión la interpretación entre los particulares.

3.5.1 Las reformas del concepto negativa ficta que ha tenido el Código Fiscal de la Federación a partir de su vigencia.

La negativa ficta se establecía en el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, y que antes de las reformas realizadas a dicho Código en 1982 a la letra decía lo siguiente: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará; como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda."

El precepto antes transcrito, plantea tres casos concretos:

a) Establece que el término para que las autoridades resuelvan la petición planteada debe ser aquel previsto por lo que ley establezca.

b) En el caso de que no exista un término establecido, para dar respuesta a la petición del particular este debe entenderse en noventa días; y

c) Establece la posibilidad de que la autoridad no resuelva la petición, debiendo en este caso, entenderse como una resolución negativa siempre y cuando esta contestación no se de en el término que corresponda.

La reforma del artículo 37 del Código Fiscal en vigor, enuncia lo siguiente:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte....."

En la reforma de este código los legisladores no tomaron en cuenta el artículo 8º Constitucional, en el sentido que, en éste se habla de un breve término, ya que no se conformaron con los 90 días para la resolución, pues aumentaron a 4 meses, y desde luego de días hábiles, entonces ya no es posible hablar de 4 meses como se marca, poniéndose en duda la seriedad de las autoridades, sin embargo para el particular si se le exige todos y cada uno de los requisitos marcados por la ley.

Es claro observar la negligencia con la que se conduce la autoridad, y mas si seguimos analizando en el sentido en que el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, no es posible el podrá considerar pues no estamos negociando, se está pidiendo justicia a una autoridad basandose el particular en una ley en la que funda su demanda, y que a su vez no debe tener lagunas, pero creo que en este caso sucedió, ya que lo normal es que se establezcan todas las formalidades exigidas por la ley en la que recaiga un acuerdo escrito que niegue lo que se está pidiendo, dando lugar a la garantía constitucional de audiencia. Otra reforma que se hizo al artículo 37 del Código Fiscal en el año de 1986, fue que se le agregó el segundo párrafo el cual dice los siguiente:

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

Aquí se establece la actividad que la autoridad administrativa realiza en el caso de que si requiera al particular de datos omitidos; lo cual debe entenderse que el asunto continua siendo materia de estudio para alcanzar una resolución. Prevé además que el término, empezará a correr desde que el requerimiento realizado se haya cumplido, esto es para el efecto de computarizar el término correspondiente.

En el mes de Julio de 1992, se realizaron otras modificaciones y reformas al Código Fiscal de la Federación, pero al artículo 37, no lo tocaron, así es que hasta la fecha continua en vigor las modificaciones realizadas en 1986.

3.5.2 Análisis comparativo de la negativa ficta en diversas materias de derecho.

El significado de negativa ficta en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y en el Diccionario Jurídico Mexicano señala siguiente:

"NEGATIVA FICTA; Sentido de la respuesta que la ley presume ha recfado a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelva en un determinado periodo⁽²⁶⁾.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 37 menciona que las autoridades fiscales en un plazo de cuatro meses deberán resolver las instancias o peticiones formuladas por los particulares y si no se debe entender que la autoridad resolvió "negativamente", es decir que en materia fiscal el legislador considera como negativa la falta de respuesta de la autoridad.

La Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 163 previene que las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria que deben de sujetarse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, se consideran firmes si dicha autoridad hace presente su aprobación o no ejercita el veto suspensivo o su desaprobación dentro del término de diez días a partir de su notificación.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 366 establece que presentada una solicitud de registro de sindicato si las autoridades no resuelven en 60 días, se les requerirán para que lo hagan y si en los tres siguientes a la solicitud no dieron respuesta se tendrá por hecho el registro. La libertad

⁽²⁶⁾ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Porrá.S.A., México, pag. 2181.77

de asociación sindical está reconocida por el artículo 123 Constitucional y en la ley reglamentaria denominada Ley Federal del Trabajo, que establece la necesidad de solicitar y obtener el registro de un sindicato una vez cubierto los requisitos que el propio ordenamiento legal prevé.

Para evitar que el silencio de la autoridad haga negatorio este derecho el artículo 366 de la citada ley establece un plazo determinado a la autoridad, en caso concreto a la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local, para que resuelva otorgando o desechando la solicitud o bien requiriendo al promovente para que cumpla con los requisitos establecidos por la ley y si esto no lo hace, en este caso el silencio de la autoridad en un plazo superior a los 60 días producirá una consecuencia legal con los mismo efectos que la negativa ficta, objeto de este estudio, ya que se vera obligado a otorgar el registro ante la inactividad, en los términos antes expuestos. La falta de contestación a una petición debidamente formulada por un gobernado en los asuntos locales de la capital del país, en un término de 30 días naturales, posibilitará que este demande a la autoridad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Lo anterior esta previsto en el artículo 21 fracción III de la Ley de ese Tribunal, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de Mayo de 1986 y que a la fecha esta vigente.

Claro está que esa posibilidad de obligar al organo del Departamento del Distrito Federal por la vía contenciosa administrativa, se refiere a asuntos locales de la capital del país.

En materia de la seguridad social, es claro que previamente debe agotarse el recurso de inconformidad y la controversia debe versar sobre la resolución que ponga fin a dicho medio de impugnación, ya sea sobreseyendo o resolviendo el fondo del asunto.

También se surte la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de la controversia, cuando se resuelve el recurso de revocación que prevé el artículo 26 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Agotado el recurso de inconformidad y resuelto en la forma antes mencionada, o en el caso de la resolución del recurso de revocación, que es un sobrecurso que establece el Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, que regula el de inconformidad, es necesario que se abra la fase contenciosa, mediante el juicio de nulidad ante el referido Tribunal Fiscal de la Federación, para resolver la legalidad o ilegalidad de dichas resoluciones.

CAPITULO IV

LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL Y OTROS ORDENAMIENTOS

- 4.1 Interpretación del artículo 8° Constitucional en relación con la negativa ficta.**
 - 4.2 La validez de la negativa ficta en relación con el artículo 8° Constitucional.**
 - 4.3 Importancia de la negativa ficta de acuerdo al principio de economía procesal y como excepción al derecho de petición.**
-

LA NEGATIVA FICTA EN MATERIA FISCAL Y OTROS ORDENAMIENTOS

4.1 Interpretación del artículo 8 ° Constitucional en relación con la negativa ficta.

Todo lo anterior, ha quedado expuesto con bases emanadas de fuentes reales a lo largo del presente trabajo, sin embargo, es importante analizar la validez que creemos que tiene la negativa ficta de acuerdo al art. 8° de nuestra Carta Magna. La negativa ficta se funda en el silencio administrativo, para que la autoridad no deje de cumplir un ordenamiento establecido constitucionalmente en el sentido de la no contestación por parte de las autoridades ante los particulares, olvidando que en el precepto que la constitución marca, que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, con esto da la autoridad por cumplido el precepto constitucional, olvidando la otra parte que dice, ... "tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario, y que al haber silencio administrativo, no cumple el ordenamiento constitucional."

Yo creo, que la creación de la negativa ficta no fue la mejor manera de resolver la ausencia de contestación a los planteamientos del particular, puesto que tiene muchos aspectos que no le favorecen, entre ellos los siguientes:

- 1) Viola el artículo 8° Constitucional, el derecho de petición
 - 2) El derecho de petición, establece un breve término el cual debe hacerlo conocer la autoridad administrativa demandada al particular,
-

3) En el caso que la autoridad administrativa demandada no conteste dentro de el breve término, (silencio administrativo) se recurre a la negativa ficta,

4) La negativa ficta, resuelve al particular, exclusivamente la negativa de la autoridad administrativa a la resolución del asunto.

5) La negativa ficta, no resuelve el fondo del asunto.

Si después de estos puntos seguimos pensando en que la negativa ficta, es realmente importante en nuestra legislaciones es que en realidad nos acostumbramos a perder el tiempo en el litigio de los asuntos, no tiene sentido, que el Tribunal Fiscal de la Federación nos diga que realmente la autoridad administrativa ha violado el artículo 8º constitucional y que debe de contestar al peticionario, realmente no resuelve nada; vamos a pensar, de que en el caso de que se resolviera el fondo del asunto, ahí no habría problema puesto que las autoridades administrativas tienen de alguna manera relación con el Tribunal Fiscal de la Federación y el particular tendrá una solución, o sea que para el particular será un beneficio inmediato ya que de lo contrario debe esperar cuatro meses para poder plantear ante el Tribunal Fiscal de la Federación su demanda.

Es importante recordar que los particulares al querer hacer efectivo su derecho de petición, que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esperan que las Autoridades Administrativas lo respeten puesto que el artículo 1º, se establece que las Garantías Individuales no podrán restringirse ni suspenderse y para este caso vale la pena transcribir la siguiente tesis sustentada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

GARANTIAS INDIVIDUALES.- LAS AUTORIDADES NO PUEDEN INVOCAR SU VIOLACION. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución General de la República, 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. Consecuentemente las autoridades administrativas no pueden alegar que se ha violado en su perjuicio la garantía constitucional prevista en el artículo 8 del ordenamiento invocado, ya que en los términos del citado artículo 1, dicho precepto consagra un derecho del que sólo gozan los particulares, al disponer que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República Revisión No. 1472/79. Resuelta en sesión de 18 de junio de 1980. Por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretaria: Lic. Luz Cueto Ramírez.- Tribunal Fiscal de la Federación.- H.I. JUNIO DE 1980, p.21

4.2 La validez de la negativa ficta en relación con el Artículo 8º Constitucional.

El silencio administrativo, según se dijo, es la ausencia de acto de un funcionario de la administración pública y la consecuencia (negativa o positiva) es la interpretación que la ley le dá.

El derecho de petición es una de las llamadas garantías individuales (derechos humanos), que permite al gobernado hacer planteamientos a la autoridad con la consiguiente obligación de ésta de responder.

Lo anterior con base en lo previsto en el artículo 8º, segundo párrafo, de la Constitución, que establece: "A toda petición deber recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Debiendo entenderse que el breve término en que debe atender la petición la autoridad, es considerado no mayor de cuatro meses hoy en día, según lo ha indicado las diversas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que a continuación se transcribe una de ellas, misma en la que aún marcaba el término de 90 días hábiles:

(NEGATIVA FICTA CONFORME AL CODIGO ANTERIOR PODIA IMPUGNARSE MEDIANTE JUICIO DE NULIDAD O EN LA VIA DE AMPARO).- RESOLUCION PRESUNTA DE LA AUTORIDAD FISCAL.- El término de 90 días que consigna el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, para presumir tácitamente negativa la resolución de una autoridad fiscal, que dá respuesta a la instancia de un particular, es un término de tolerancia para las autoridades fiscales y el particular tiene derecho a iniciar juicio ante el Tribunal Fiscal contra resolución negativa tácita en cualquier momento que lo estime pertinente después de los noventa días, mientras no exista resolución expresa

y notificada y siempre que no se haya optado por iniciar juicio de amparo por violación al artículo 8º constitucional, según resulta de la exposición de motivos del artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, que es el antecedente inmediato del precepto que se considera y que en la parte conducente permite dilucidar el alcance del mismo; ya que allí se dice que se establece un derecho a favor de dos particulares, siendo éstos libres de ejercitar o no tal derecho, según las circunstancias. Es decir, el transcurso del plazo de noventa días que se fija a las autoridades para dar respuesta a la instancia del particular (en el caso de que otra ley no señale plazo distinto) no genera una obligación para el particular, quien puede elegir entre el juicio ante el Tribunal o la vía de amparo. Antes de que existieran los preceptos mencionados se necesitaba acudir a un juicio de amparo alegando la violación del artículo 8º constitucional, para obligar a la autoridad a dictar una resolución. A partir de la vigencia de dichos preceptos, si una autoridad no dicta resolución en 90 días y el particular cuenta ya con elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al derecho que pretende, puede desde luego iniciar un juicio ante el Tribunal, planteando la cuestión de fondo; puesto que presumiéndose negativa la resolución de la autoridad, de acuerdo con la ley, la sentencia que llegue a dictarse por el Tribunal Fiscal en el juicio respectivo, ya tendrá materia. En consecuencia, los preceptos de referencia al señalar el plazo de 90 días para presumir la resolución negativa, sólo han fijado un término de

tolerancia para las autoridades, a falta de otro plazo que fije la ley . Término de tolerancia que implica que, antes de los 90 días, no se puede presumir negativa la resolución ni iniciarse contienda de fondo; pero no llevan implícitos la idea de marcar un momento que obligue al particular a la iniciación del juicio ante el Tribunal, puesto que crea un derecho y no una obligación. Para mayor claridad, debe tenerse en cuenta que los términos procesales que fijan plazos para el ejercicio de las acciones tienden a lograr la seguridad jurídica y una vez transcurridos dichos términos, la acción caduca y no puede renacer. Para demostrar que el particular no esta obligado a iniciar el juicio en los casos de resolución negativa tácita, dentro de los quince días siguientes a los noventa de la tolerancia, puede ponerse el siguiente ejemplo: mucho después de transcurridos los quince días siguientes a los 90, si la autoridad no ha dictado una resolución, el particular puede iniciar el juicio de amparo por violación al artículo 8º constitucional y obtener en esa forma la resolución expresa . Si tal resolución expresa es contraria a sus intereses, el particular tiene indiscutiblemente el derecho de impugnarla ante el Tribunal, en cuanto al fondo, y como podrá explicarse el ejercicio de su acción si se estimara extinguido el derecho del particular para debatir el fondo del asunto por el hecho de no haber iniciado el juicio dentro de los quince días siguientes a los 90 de tolerancia de la negativa tácita.

Todavía puede agregarse que el artículo 179 del Código Fiscal de la Federación, que señala el plazo de quince días para acudir ante el Tribunal en demanda, indica que dicho plazo empieza a correr el día siguiente a aquél en que se haya notificado la resolución impugnada. En el caso de la resolución negativa tácita, no puede hablarse de que exista notificación por el hecho de que transcurra el plazo de tolerancia de los 90 días, pues la autoridad fiscal no queda impedida para dictar con posterioridad resolución en uno o en otro sentido. Es decir, en el caso de la ficción de la negativa tácita, no hay notificación formal de resolución adversa y por lo mismo el particular es libre de acudir al amparo por violación al artículo 8º constitucional o al juicio ante el Tribunal, debatiendo desde luego el fondo del asunto según convenga a sus intereses, y en el momento que estime pertinente mientras no exista resolución expresa de la autoridad fiscal debidamente notificada. (527). C.S. entre No. 1113/39 y 1114/39.- Resuelta el 29-1-40 por 10 contra 3. R.T.F. 1937-1948, p. 203.

La tesis antes transcrita denota las características expuestas a lo largo del presente trabajo y en ésta. menciona que el término de tolerancia que sería de 90 días la autoridad administrativa debe dar contestación al particular, al acto de autoridad impugnado de lo contrario se inicia el juicio ante el Tribunal Fiscal Federación o bien acude a la vía de amparo por violación al artículo 8º Constitucional.

El término de tolerancia de hoy en día es de 4 meses, es lo que en el cuerpo del presente trabajo se ha sometido ha controversia, toda vez que se le dá mucho tiempo a las autoridades administrativas para resolver un asunto que a lo mejor para el particular le trae perjuicios y para las autoridades la demora no trae más que perder un procedimiento de ley.

El objeto de la negativa ficta es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de suerte que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo para el peticionario.

Como lo hemos estado inencionando en el presente trabajo, el artículo 37 del Código Fiscal establece un plazo de cuatro meses dentro de los cuales la autoridad debe notificar al interesado la resolución que haya dictado a la petición formulada; y si no lo hace podrá considerarse que la autoridad resolvió negativamente, para efecto de intentar los medios de defensa procedentes.

En está disposición se aclara que ese plazo de cuatro meses no empezará a correr cuando la autoridad requiera al promovente que cumpla requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver; sino hasta que ese requerimiento haya sido cumplido. Aunque el precepto no lo establece, es incuestionable que la razón y el buen juicio autorizan a interpretar esta excepción en el sentido que el requerimiento haya sido hecho y notificado al interesado mucho antes de que transcurran

cuatro meses contados desde la fecha de presentación de la solicitud; pues sostener lo contrario haría nugatoria la intención del legislador de evitar que la actitud pasiva de la autoridad afecte al peticionario.

Si queremos encontrar el fundamento y la debida validez a la figura de la negativa ficta, tendremos que decir que la razón de la creación de este derecho en favor del interesado es con el fin de que tenga la posibilidad de impugnar la falta de resolución con el fin de que se obligue a la autoridad a que en la contestación le dé a conocer los fundamentos de hecho y derecho en que apoye la resolución de negativa ficta, como lo menciona el artículo 215 del C.F.F., al conocer los fundamentos de la autoridad, el interesado tiene oportunidad de objetarlos y probar en su contra, para que así el órgano encargado de resolver en el medio de defensa intentado (normalmente juicio ante el Tribunal Fiscal Federación), analice y declare si es válida o anulable esa resolución negativa ficta impugnada.

Las Autoridades Fiscales y Administrativas están obligadas a resolver ante el ejercicio del derecho de petición sin que estas últimas puedan argumentar que no les es aplicable las disposiciones relativas a la negativa ficta, ya que hay que recordar que es de aplicación supletoria el Código Fiscal de la Federación.

Es importante comentar que las tesis expuestas a lo largo del presente trabajo han creado un precedente dentro de la materia de la figura jurídica de la negativa ficta; tan es así que la Ley de Justicia Fiscal en su artículo 16 como se menciona en la tesis anteriormente transcrita, en la que da oportunidad al individuo a defenderse de las arbitrariedades de las autoridades administrativas, conservando así el derecho de petición que consagra el artículo 8º constitucional.

4.3 Importancia de la negativa ficta de acuerdo al principio de economía procesal y como excepción al derecho de petición.

De acuerdo a todo lo expuesto debemos indicar que la negativa ficta como figura dentro del derecho procesal administrativo tiene como fin dar tiempo a los asuntos para efecto de justificar la falta de atención de las autoridades. El llamado silencio administrativo no resuelve ningún problema de interpretación de la voluntad de la administración pública, ya que precisamente la ausencia de esa voluntad, se interpreta como una ficción legal que tiene.

Al haber ausencia de voluntad no se puede decir que haya negativa, puesto que podrá entenderse como afirmación como se menciona en capítulos anteriores con respecto a la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Instituciones de Crédito, y que desde luego no queda en esos casos someterlo a juicio puesto que es de beneficio para los particulares, ya que lo que es importantes es resolver los problemas favorablemente no negativamente con un silencio absurdo que retrasan los asuntos que los particulares ponen a consideración de las autoridades administrativas.

Existen numerosos casos en que la autoridad administrativa no estan obligadas a informar a los particulares de sus actos porque así puede exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos, eso es entendible y la formalidad de la ley lo exige, pero eso esta muy lejos del silencio absoluto de las autoridades.

Nuestro sistema legal se ha limitado, con muy contadas excepciones, a establecer como garantía individual la obligación de las autoridades el hacer recaer un acuerdo escrito a toda petición de los particulares formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y de dar conocer dicho acuerdo en breve término al peticionario.

De esta manera el silencio prolongado de la administración no tiene más que un remedio directo: el de pedir amparo ante la justicia federal, lo cual significa que hasta después de la dilatada tramitación el juicio correspondiente, el particular podrá, en ejecución del fallo, presionar a la autoridad para que dicte su resolución, por lo que prácticamente se deja al particular en una situación poco satisfactoria.

Con lo anterior, estamos de acuerdo que con base en el principio de economía procesal, no funciona la negativa ficta, por las razones mencionadas, sin embargo vale la pena tomar en cuenta que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 13 menciona lo siguiente:

" La actuación administrativa en el procedimiento se desarrolla con arreglo a los principios de economía, celeridad eficacia, legalidad, publicidad y buena fe".

Creo que es muy clara la interpretación del precepto anterior, mismo que entró en vigor a partir del 1o. de Junio de 1995, dando oportunidad al individuo a satisfacer sus derechos con prontitud, y hay que tomar en cuenta que al ser creado este artículo el legislador vio la necesidad de hacerlo, puesto que no es posible tanta irresponsabilidad con que muchas veces se conducen los servidores públicos.

Consideró que si no existiera esta figura jurídica llamada la negativa ficta, todos los que habitamos en este país, ante el silencio de las autoridades administrativas tomaríamos la opción de ejercer el derecho del Juicio de Amparo directamente, de alguna manera se resolvería el asunto rápido, dando entonces, sí una economía procesal.

La negativa ficta es una excepción al derecho de petición, puesto que la ley es estricta, pero tiene sus excepciones y en este caso es una de ellas.

El legislador no consideró que la Constitución en su artículo 8º mismo que expone que a toda petición de los particulares hacia las autoridades, deben de tener un acuerdo escrito y darlo a conocer en breve término, no se por que entonces se creo la figura jurídica de la negativa ficta, nunca se previó silencio alguno, sino por el contrario al inicio del mencionado artículo dice que "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición", al haber silencio administrativo, desde luego que hay una falta de observancia a este precepto.

El derecho de petición, es tan claro y señala las pautas por las cuales el particular debe de conducirse, ya que dice que la petición sea: formulada por escrito y de manera pacífica y respetuosa, estos tres puntos da garantía tanto al particular de expresarse claramente y que la autoridad entienda sin dificultad la petición .

Realmente esta formalidad no es creada para perder tiempo sino que otorga un derecho al particular que no debe ser sujeto de ninguna limitación pues de lo contrario se hace nugatoria las garantías previstas en

la Constitución. Considero que en base al artículo 8º Constitucional el llamado silencio administrativo debe ser substituido por una respuesta de la autoridad administrativa.

En relación a la competencia concreta del Tribunal Fiscal de la Federación se ha previsto que las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, es necesario, según lo establece la propia Ley Orgánica de dicho Tribunal, que se dicte una resolución definitiva, entendiéndose que existe definitividad cuando no hay recurso administrativo que deba agotarse previamente.

Un caso de excepción, en el que surte de inmediato la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, es el relativo a las resoluciones negativas fictas, que por su especial naturaleza y dado el procedimiento singular que señala el Código Fiscal de la Federación, será imposible la impugnación de dichas resoluciones que son una ficción de la Ley.

En efecto, la impugnación de una resolución negativa ficta, sólo puede hacerse mediante el procedimiento del juicio que establece el Código Fiscal de la Federación, ya que no se trata ni siquiera del trámite normal de los juicios.

En estos casos existe la demanda, la contestación a la demanda, ampliación de demanda que, de acuerdo con los lineamientos que señala el Código Fiscal de la Federación, cada etapa procesal tiene como fin que el particular desconoce los fundamentos jurídicos de la resolución, mismos que la autoridad está obligada a señalar en el momento de contestar la demanda y el particular tiene la legal oportunidad de refutarlos, a través

de la ampliación de demanda y es claro que en un recurso administrativo, no existe el equilibrio procesal que otorga este procedimiento y, consecuentemente, el particular se encontrara en estado de indefensión.

Como he visto, se trata, de una figura jurídica que crea el Código Fiscal, atribuyéndole competencia en forma exclusiva al Tribunal Fiscal de la Federación, por la especial naturaleza de la misma y por el procedimiento tan singular que se ha mencionado.

En un recurso administrativo, el particular obviamente desconocerá los fundamentos y no hay forma alguna ni disposición expresa en la Ley, para que la autoridad indique los fundamentos de la resolución y menos aún, para que el particular tenga la oportunidad debida y legal de impugnarlos.

CONCLUSIONES

1.- Dentro de las garantías individuales que marca nuestra Constitución encontramos la Garantía de Libertad, misma que todo individuo debe gozar y considero que en la realidad muchas veces no se tiene esa libertad como realmente se debería y recibimos sorpresas que nos afectan en nuestra esfera jurídica.

2.- La promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, fue muy acertada, creándose las bases para el surgimiento de los Tribunales Administrativos en México dotados con facultades de autonomía, para ejercer funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público.

3.- Yo pienso, que dentro de los efectos que tiene el derecho de petición, es que la obligación constitucional de respuesta, no se refiere a la resolución favorable de la petición, basta por cumplir con la garantía constitucional que de respuesta, ya sea en sentido afirmativo o negativo.

4.- La respuesta al derecho de petición debe ser a mi modo, congruente, o sea no contestar una cosa con otra, y del mismo modo darla a conocer al autor de la petición.

5.- Aunque la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación vigente hasta 1982 establezca 30 días para dar respuesta a la petición y la Jurisprudencia y la Suprema Corte de Justicia de la Nación señale que el breve término es aquel en que racionalmente

puede conocerse una petición y acordarse, yo considero que será el tiempo justo mínimo necesario para conocer la petición y dar la respuesta oportuna y pronta.

6.- Con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el derecho de petición viene a tener una respuesta ficta, desde luego una vez transcurrido los cuatro meses que marca el precepto y la doctrina lo denomina como **Negativa Ficta**.

7.- Lo que dicen las teorías españolas y argentinas respecto del silencio administrativo, no difieren entre si, ya que la inactividad o pasividad de la administración frente a las peticiones de los particulares, adquiere su significado, en la interpretación de la presunción, negativa o positiva, formulada por la ley que le da validez al silencio administrativo, sin embargo no dejan de estar de acuerdo con Italia ya que ante la carencia de normas legales expresas, la Jurisprudencia estableció que el silencio de la administración luego de transcurrido cierto plazo significa confirmación de la petición. Yo pienso que esta decisión es totalmente benéfica para los particulares que recurren el acto con la esperanza de ser resueltos afirmativamente y si no hay tal resolución, pues el silencio se los da.

8.- La teoría mexicana, señala que ante el silencio de la autoridad surge la negativa de dar respuesta a la petición y para iniciar la fase contenciosa es necesario una decisión previa, así que mediante el silencio se crea una ficción legal, misma que la ley concede consecuencias jurídicas; y vemos que el silencio no resuelve ningún problema de interpretación ya que no hay expresión de voluntad, pues la ley presume como si se hubiera dictado una decisión; la pasividad no es un acto negativo, si no actitud negativa de la administración.

9.- El Tribunal Fiscal de la Federación, viene a dar una solución al problema del silencio de la autoridad administrativa en materia fiscal mediante la figura de la negativa ficta, pues quiso encontrar la salida fácil, dando el sentido de negativo al acto.

10.- Al configurarse la negativa ficta no se respeta el principio de garantía constitucional de audiencia, en la que se se de la oportunidad al particular de ofrecer y desahogar pruebas.

11.- El Código Fiscal de la Federación establece que el solo silencio de las autoridades dentro del término establecido, provoca que se constituya la negativa ficta, pero esta afirmación carece de realidad jurídica, puesto que para que exista un hecho jurídico individual es necesaria la determinación, también individual, hecho por la autoridad competente, ya que en todo caso quedaría constituida una negativa ficta hasta que en tanto el particular demande la declaración de su existencia.

12.- Existe una idea general que hace el Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto a interpretación del artículo 37 del código, en el sentido de que en tanto la autoridad no conteste la demanda formulada, procede a conceder automáticamente lo que solicita el particular, pero hasta el momento no deja de ser mas que una idea, pues no hay ley o reglamento expreso.

13.- Como sabemos el 1° de junio de 1995 entró en vigor la Ley de Procedimiento Administrativo, inisma que para el tema que nos ocupa se pensaba que pudiera dar una solución mejor o bien que favoreciera los intereses de los particulares frente a la inactividad de la autoridad, ya que

en su artículo 17, únicamente en el párrafo 2o. menciona que a solicitud del interesado, deber expedir una constancia de tal circunstancia, y con esto no se soluciona absolutamente nada.

14.- Dentro de las reformas que ha tenido el concepto negativa ficta dentro del Código Fiscal de la Federación a mi consideración los legisladores no tomaron en cuenta el artículo 8º Constitucional en el sentido de que establece un breve término, siendo contraria las interpretaciones de las reformas, mismas que de 90 días pasaron a 4 meses de silencio administrativo para configurar la negativa ficta, por lo consiguiente no se ve el breve término.

15.- Comparando la figura de la negativa ficta con la Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 163, cheque que las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria deben de sujetarse a la aprobación de la Secretaria de Hacienda y se consideraran firmes si no se contestan dentro del término de 10 días a partir de su notificación. O bien, otro ejemplo claro es el que se contempla en la Ley Federal del Trabajo, en la que en su artículo 366 establece que presentada una solicitud de registro de sindicato, si las autoridades no resuelven en 60 días, se les requerirá para que lo hagan y si en los 3 meses siguientes no dieron respuesta se tendrá por hecho el registro. En estos dos casos estamos en presencia de una afirmativa ficta.

16.- La negativa ficta se funda en el silencio administrativo, para que la autoridad no deje de cumplir un ordenamiento establecido constitucionalmente en el sentido de la no contestación, olvidando que en el precepto que la Constitución marca dice que a toda petición deberá de recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido y con esto

no da por cumplido tal mandato, olvidando la otra parte que dice tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario, y al haber silencio administrativo, no cumple el ordenamiento constitucional.

17.- La negativa ficta viola el artículo 8º Constitucional, en sí el derecho de petición; el breve término no se cumple y no resuelve el fondo del asunto, exclusivamente la negativa de la autoridad administrativa.

18.- El derecho de petición es una de las llamadas garantías individuales, que permite al gobernado hacer planteamientos a la autoridad con la consiguiente obligación de ésta responder, por lo tanto no se puede encontrar validez constitucional a la figura negativa ficta.

19.- Yo pienso que en todo caso, que se quisiera encontrar el fundamento de la debida validez de la negativa ficta tendríamos que decir que la razón de la creación de este derecho en favor del interesado ante el silencio de las autoridades administrativas sea una afirmativa ficta.

20.- De acuerdo al principio de economía procesal, no funciona la negativa ficta, ya que con todas las consecuencias analizadas, el breve término que marca el artículo 8º Constitucional no se da, mas bien marca 4 meses según el Código Fiscal de la Federación. Yo propongo que para hablar realmente de un breve término, el mínimo requerido apoyándome en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que ha interpretado sea el de 15 días.

21.- Es buena la intención con que se interpreta el artículo 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues con arreglo al principio de economía procesal se desarrollarán los procedimientos con celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

22.- La excepción que hace la Constitución respecto del derecho de petición en cuanto al silencio administrativo y este a su vez a la negativa ficta, es anticonstitucional, puesto que de acuerdo al principio general de derecho en cuanto a que la ley deberá de ser de aplicación estricta, pues en este caso no encuadra tanto que el legislador no observe cuidadosamente este punto.

23.- Considero que en base al artículo 8º Constitucional el llamado silencio administrativo, debe ser substituido por una respuesta de la autoridad administrativa.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, S.A., 8a. Edición, México, 1988.-

Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Porrúa S. A., 6a. Edición, México, 1970.-

Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa S.A., 6a. Edición, México, 1991.-

Burgoa, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo, Porrúa, S.A., 2a. edición, México, 1989.-

Carrillo Flores, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, 2a. Edición, Porrúa, S., México, 1973.-

Carrillo Flores, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, México, 1987.-

Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1983.-

Del Castillo Velasco, José M., Apuntamientos para el Estudio de Derecho Constitucional Mexicano, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, 2a. Edición, México, 1879.

Escola, Héctor Jorge, Tratado General de Procedimiento Administrativo, 2a. Edición, Depalma, Buenos Aires, 1981.-

Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo I, 9a. Edición, Tecnos, S.A., Madrid, 1990.-

Fiorini, Bartolomé A., Derecho Administrativo I, 2a. Edición, Buenos Aires.-

Fraga, Gabino., Derecho Administrativo, 26a. Edición, Porrúa, S.A., México, 1987.-

Gamiz Parral, Maximino N., La Constitución y Usted, Editado por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Juárez de Estado de Durango.-

García Oviedo, Carlos y Martínez Usero, Enrique., Derecho Administrativo II, 9a. Edición, Madrid, 1968.

Hernández, Octavio A., La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Gensis, Exgesis, Hermenutica, Crítica y Proyecciones), Cultura, México, 1946.-

Instituto de Investigaciones Jurídicas., Diccionario Jurídico Mexicano, 2a. Edición, UNAM, Porrúa, S.A., México, 1988.

Lozano, José Ma., Estudios del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre, 2a. Edición facsimilar, Porrúa, S.A., México, 1972.

Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Primer Curso, Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1991.

Miranda, José y otros, Historia de México, 10a. edición. ECLALSA, México, 1979.

Montiel y Duarte, Isidro, Estudio sobre las Garantías Individuales, Imprenta del Gobierno en Palacio. México. 1873.

Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 4a. Edición, Porrúa, S.A., México 1976.

Pera Verdaguer, Francisco, Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Bosch, Barcelona, 1977.

Rabasa, Emilio O. y otro., Mexicano ésta es tu Constitución, S.E.P.-

Royo Villanova, A., Elementos del Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid.

Sayagués Laso, Enrique., Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1953.-

Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, 3a. Edición, Francia, 1930.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 9a. Edición, Porra, S.A., México, 1979.-

Valadés, Diego, La Constitución Reformada, UNAM, México, 1987. .

HEMEROGRAFIA

-Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Memoria de las Conferencias sustentadas con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, 3a. Edición, T.F.F., México, 1990

-Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México T. II y III, T.F.F., México, 1982.

-Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, Jurisprudencias. Precedentes y Tesis Sobresalientes, México, Mayo, 1980.

LEGISLACION

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, Pgs.24-27.

-Código Fiscal de la Federación, Porrúa, S.A., México, 1982 y 1986.

-Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., Andrade, S.A., 2a. edición, México, 1991.

-Ley Federal del Trabajo, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, 10a. edición actualizada, México, 1993.

-Ley de Instituciones de Crédito, Porrúa, S.A., 42a. edición, México, 1994.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, Andrade, S.A., 6a. edición, México, 1989.

OTRAS FUENTES

Diario Oficial de la Federación, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 1a. Sección, México, 4 de Agosto de 1994.

Diario Oficial de la Federación, Ley de Justicia Fiscal, 1a. Sección, México, 31 de Agosto de 1936.

Diccionario Enciclopédico Quillet, consta de 12 tomos, Cumbres, S.A., Grolier, 13a. edición, tomo V, México, 1989.

Diccionario Enciclopédico de México, Andrés Len Editor, Colombia, 1993.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Consta de 26 Tomos, Bibliográfica, S.R.L., Argentina, 1967.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 2a. Edición, UNAM, Porrúa, S.A., México, 1988
