



CAMPUS COATZACOALCOS

UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“CONVENIENCIA DE SUPRIMIR LA
NEGATIVA FICTA DEL CÓDIGO FISCAL
FEDERAL POR SER NOTORIAMENTE
CONTRARIA A NUESTRA
CONSTITUCIÓN”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GUILLERMO DURÁN VALENCIA

Director de tesis:

Lic. Víctor Manuel Tiburcio Rosas

Revisor de tesis:

Lic. María Rocío Luís Cruz

COATZACOALCOS, VER.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
--------------------------	----------

CAPÍTULO I. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del Problema.....	4
1.2 Justificación del Tema.....	4
1.3 Objetivos.....	5
1.3.1 Objetivo General.....	5
1.3.2 Objetivos Particulares.....	5
1.4 Hipótesis.....	6
1.5 Variables.....	6
1.5.1 Variable Independiente.....	6
1.5.2 Variable Dependiente.....	7
1.6 Tipo de Estudio.....	7
1.6.1 Investigación Descriptiva.....	7

1.6.2 Investigación Documental.....	7
1.7 Bibliotecas Públicas.....	8
1.8 Bibliotecas Privadas.....	8
1.9 Fichas Bibliográficas.....	9

CAPÍTULO II

HISTORIA DE LA TRIBUTACIÓN

2.1 Antecedentes Históricos de los Impuestos.....	10
2.2 Roma.....	14
2.3 Edad Media.....	18
2.4 La Colonia.....	23
2.5 México Azteca.....	25
2.5.1 Los Primeros Recaudadores.....	28
2.5.2 Los Tributos Aztecas.....	29
2.5.3 Tribunales Aztecas.....	30
2.6. México independiente.....	32
2.6.1 Antonio López de Santa Anna, sus decretos.....	34
2.6.2 La Revolución.....	36
2.6.3 Legislación Laboral.....	37
2.6.4 La Constitución de 1917.....	40
2.7 Antecedentes en el Derecho Francés.....	41

2.8 Antecedentes en el Derecho Mexicano.....	44
2.8.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	44
2.8.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.....	46
2.8.3 Código Fiscal de la Federación de 1966.....	50
2.8.4 Código Fiscal de la Federación de 1981.....	53

CAPÍTULO III

LA NEGATIVA FICTA Y SU INCONSTITUCIONALIDAD

3.1 Obligaciones Constitucionales de los Sujetos que Intervienen en la Relación Tributaria.....	57
3.1.1 Obligaciones Constitucionales del Sujeto Activo.....	57
3.1.1.1 Facultades Exclusivas de la Federación.....	59
3.1.1.2 Facultades de los Estados.....	60
3.1.1.3 Facultades de los Municipios.....	61
3.1.2 Obligaciones Constitucionales del Sujeto Pasivo.....	63
3.2 El Derecho Constitucional de Petición en el Juicio de Amparo.....	65
3.2.1 Aspecto Legal Constitucional.....	67
3.2.2 El Derecho de Petición Como Garantía Individual.....	67

3.3 Artículo Octavo Constitucional.....	69
3.3.1 Requisitos de la Petición.....	70
3.3.2 Requisitos que Debe Cumplir la Respuesta.....	70
3.3.3 Autoridades.....	71
3.4 Supremacía Constitucional.....	72
3.4.1 La Supremacía Constitucional en el Derecho Comparado.....	76
3.4.1.1 Europa.....	76
3.4.1.2 Iberoamérica.....	78
3.4.2 El Artículo 133 Constitucional y su Nueva Interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	80
3.4.3 Observancia, Aplicación e Interpretación de los Tratados.....	82
3.4.4 Evaluación del Nuevo Criterio.....	85
3.5 Naturaleza Jurídica de la Negativa Ficta.....	89
3.5.1 Su Naturaleza Jurídica.....	89
3.5.2 Diferencias con el Derecho de Petición.....	93
3.5.2.1 Análisis del Texto Actual del Artículo Octavo Constitucional.....	94
3.5.2.2 Diferencias Entre la Negativa Ficta y el Derecho de Petición.....	105
3.6 Propuestas, Tendencias y Medidas de Apremio.....	108

3.6.1 Hacia la Afirmativa Ficta.....	108
3.6.2 Medidas de Apremio Para las Autoridades Negligentes.....	110
3.6.3 Propuestas en Materia de Negativa Ficta.....	119
CONCLUSIONES.....	122
BIBLIOGRAFÍA.....	124

INTRODUCCION

La Negativa Ficta es una figura jurídica que consiste esencialmente en que si las autoridades Fiscales no resuelven durante el término de tres meses una instancia o petición formulada por un particular, éste puede considerar que su instancia fue resuelta desfavorablemente e interponer los medios de defensa procedentes, primordialmente el Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

A no dudarlo dicha figura jurídica está creada a favor de los particulares a efecto de que sus asuntos se resuelvan con mayor celeridad, o bien, que los mismos no queden sin resolución indefinidamente. Sin embargo, la figura suele representar serias complicaciones en la práctica dados diversos actos irregulares en que incurren las autoridades durante los Juicios de nulidad respectivos, o por diversas omisiones de los particulares en los mismos.

La legislación al respecto es sumamente genérica, en Materia Fiscal Federal la figura está prácticamente regulada por tres Artículos que de ninguna manera dan pauta a la solución del sinnúmero de los problemas que se presentan. Por consiguiente, ha sido la actividad jurisdiccional la que a través de Tesis de Jurisprudencia ha intentado dejar

plasmados diversos principios rectores sobre la figura en comento.

Empero, esas Jurisprudencias principalmente establecidas por el Tribunal Fiscal de la Federación en primera instancia y por los Tribunales Colegiados de Circuito como órganos revisores, eso resulta muchas veces contradictorias entre si. Ante la diversidad de tales Tesis contradictorias, pero sobre todo, se insiste ante la falta de regulación expresa, en repetidas ocasiones los particulares que impugnan una Negativa Ficta quedan en un absoluto Estado de inseguridad jurídica, perdiendo sus litigios por meras formalidades. Luego entonces, no es posible asentir que una figura que fue creada para beneficio de los particulares se les pueda llegar a revertir simple y sencillamente por su falta de regulación jurídica.

Si bien la Negativa Ficta es un tema que suele atraer el interés del estudiante de la carrera de Derecho para hacer su Tesis profesional, es entendible que por falta de experiencia profesional del mismo, dichas Tesis se concretan al estudio teórico y genérico de la figura, lo que desde luego de ninguna manera les resta valor.

Asimismo, si bien existen algunos Artículos y ensayos publicados sobre la materia en diversas revistas jurídicas, los cierto es que en dichos ensayos sus autores abordan solo uno o unos de los tantos problemas que surgen por accionar dicha figura jurídica. Es decir, Realmente no existe en

nuestro medio un trabajo que intente abordar toda esa problemática que se presenta.

CAPÍTULO I.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del Problema.

¿Por qué el Código Fiscal Federal establece la Negativa Ficta siendo esta inconstitucional por ser contraria al Artículo Octavo de nuestra Carta Magna?

1.2 Justificación del Tema.

El tema es de gran importancia para la vida de todo contribuyente, en especial para todos aquéllos que desempeñan actividades Fiscales como parte de su vida profesional, dicha problemática se deriva de un criterio plasmado por los legisladores en el Código Fiscal de la Federación en su Artículo treinta y siete, primer párrafo, siendo éste totalmente contradictorio a lo establecido por la Carta Magna en su Artículo Octavo, en el cual se otorgan facultades para promover ante alguna autoridad y recibir una contestación de parte de ésta, siendo en esto último en lo que no se da cumplimiento a lo marcado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro de dicho Código.

1.3 Objetivos.

1.3.1 Objetivo General.

El combate a una injusticia jurídica, la cual perjudica flagrantemente a todo ciudadano Mexicano o extranjero que radique en el país y que es objeto de obligaciones Fiscales, trayendo como consecuencia una Reforma a la Ley Fiscal y en específico al Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, con dicha Reforma los contribuyentes no serían violentados en su Derecho de petición.

Dicha Reforma consiste en que el promovente entregue su escrito inicial ante la oficialía de la autoridad hacendaria correspondiente y a este escrito le recaiga de oficio un acuerdo dentro de las primeras cuarenta y ocho horas y que a su vez sea publicado en la correspondiente lista de estrados.

1.3.2 Objetivos Particulares.

I.- Analizar minuciosamente el Artículo treinta y siete del Código Fiscal Federal.

II.- Demostrar la inconstitucionalidad de la Negativa Ficta consagrada en el Artículo treinta y siete del Código Fiscal Federal.

III.- Analizar el Artículo Octavo Constitucional.

1.4 Hipótesis

Los concedores del Derecho se pueden percatar, que a muchos contribuyentes no se les da la respuesta a su petición, simplemente por que el Código Fiscal de la Federación no los obliga a dar una respuesta al promovente, siendo que la propia legislación les establece un plazo de tres meses en el cual la autoridad puede o no contestar a la promoción del contribuyente y en caso de que no le conteste se ejercita la Negativa Ficta.

Con la propuesta establecida en el presente, se busca hacer valer una de las Garantías Individuales de todo promovente y que se le dé una resolución conforme a la Ley, entonces, si los contribuyente hacen efectivo su Derecho de petición marcado en el Artículo Octavo de la Carta Magna la autoridad hacendaria está obligada por el mismo mandamiento legal a dar contestación al promovente.

1.5 Variables

1.5.1 Variable Independiente:

Contribuyentes promoventes: son aquellos que tienen algún problema de carácter Fiscal o alguna consulta, motivo suficiente para hacer su gestión ante la Autoridad Hacendaria, quedando en espera si en un futuro se les puede dar o no contestación a su petición, ya que muchas veces desconocen que existe la figura inconstitucional de la

Negativa Ficta, motivo que causa la inconformidad de dichos contribuyentes.

1.5.2 Variable Dependiente:

Desconocimiento de lo establecido por el Código Fiscal de la Federación: en su mayoría de los contribuyentes que promueven ante la Autoridad Hacendaria, desconocen lo marcado por el Código anteriormente mencionado.

1.6 Tipo de Estudio.

1.6.1 Investigación Descriptiva.

Se define de carácter descriptivo toda vez que está basado en un fenómeno de relevancia actual aunque se tiene la necesidad de apoyarse en hechos históricos los cuales se desconocen sus resultados finales, más bien estará avocado a describir el fenómeno en cuestión y así poder mostrar la postura que se tiene con respecto a dicha controversia, asimismo se podrá tener una postura mas sólida y firme ante cualquier interrogante que surja con la intención de desacreditar dicho criterio, cabe mencionar que la investigación está enfocada a la composición del proceso del fenómeno.

1.6.2 Investigación Documental.

Es de carácter documental ya que para su elaboración es necesario allegarse de diversos documentos enfocados al tema

de investigación y así se podrá deducir cual fué el criterio del legislador al momento de crear la Ley respectiva, ya que si bien es cierto, es un tema actual no menos cierto es que ya existía dentro de la historia y que era ocupada en diferentes tiempos, de igual forma esto sirve para conocer distintos enfoques y puntos de vista de diversos autores y así reforzar la postura utilizada dentro del presente.

1.7 Bibliotecas Públicas.

Biblioteca de la Universidad Veracruzana USBI.
Av. Universidad Km. 8.
Coatzacoalcos, Ver.

Biblioteca Municipal de Coatzacoalcos.
Av. Nicolás Bravo esquina con Francisco I. Madero.
Coatzacoalcos, Ver.

1.8 Bibliotecas Privadas.

Biblioteca de la Universidad Villa Rica campus Coatzacoalcos.
Av. Universidad Km. 8.
Coatzacoalcos, Ver.

Biblioteca de la Universidad de Sotavento.
Av. Mártires de Chicago S/N, Col. El Tesoro.
Coatzacoalcos, Ver.

1.9 Fichas Bibliográficas.

En ellas se consta: A) Nombre del autor del libro; B) Nombre del libro; C) La casa editora; D) El país; E) El año de la edición.

CAPÍTULO II

HISTORIA DE LA TRIBUTACIÓN

2.1 Antecedentes Históricos de los Impuestos

Los impuestos son casi tan antiguos como el hombre. Los impuestos se cargaban a capricho de los soberanos, también de golpes de inventiva del ingenio humano.

Antes de que alcanzaran el peldaño inmediato a la civilización los hombres se vieron obligados a pagar tributos, el tributo de respeto se pagaba libre y espontáneamente a los investidos con el poder, el príncipe más poderoso, el más grande hombre político o guerrero de la civilización, podía envidiar al menor jefe, el respeto espontáneo y universal que se le profesaba.

En la actualidad, existen en Australia algunas tribus en miniatura que, prácticamente viven como las hordas primitivas de la Edad de Piedra, éstas suman escasamente veinte hombres capaces de dedicarse a la caza, que generalmente tienen que entregar las presas a los ancianos de la tribu. Las primeras Leyes tributarias auténticas existieron en Egipto, en China y

en el territorio comprendido entre el Èufrates y el Tigris, es decir, Mesopotamia. Hace casi 5000 años, textos antiguos en escritura cuneiforme, afirman que se puede amar a un Príncipe, se puede amar a un Rey, pero ante un recaudador de impuestos, hay que temblar. Casi tan antiguo es el primer relato sobre la primera Reforma Tributaria, hallado en las ruinas de la Capital Sumeria, Lagash.

Una forma de tributar muy antigua es la prestación personal, que también en Europa, se conservó hasta el siglo pasado. Ahí se pagaba con trabajo físico, su rigor lo podemos apreciar en el ejemplo más conocido, la construcción de la pirámide de Keops (2500 a.C.) duró veinte años y allí trabajaron continuamente unas 100,000 personas, para las colosales estatuas, tenían que arrastrar de Etiopía bloques de piedra de enormes dimensiones, hasta de 300 toneladas. La declaración de impuestos se desarrollaba sobre animales, frutos del campo y semejantes, por una inscripción en una tumba de Sakkara (2300 a.C.).

Ante los cobradores de impuestos del Faraón se debían arrodillar para pedir gracia; piezas de cerámica se usaban en el Antiguo Egipto como recibos de impuestos.

El Rey Bíblico Salomón necesitaba decenas de miles de trabajadores para abatir los cedros del Líbano, destinados a la edificación de sus Palacios y barcos. El Rey Minos de Creta, la Isla Mediterránea en la que, en el segundo milenio A.C., floreció una gran cultura, recibía tributos en forma de seres humanos; de él idearon los griegos la legendaria figura

del Minotauro, que acechaba en el laberinto de la fortaleza del Knossos, y al que se le echaban mancebos y doncellas como alimento.

Durante la administración Hammurabiana hubo especial vigilancia a la percepción de impuestos, cuyos pagos podían efectuarse en especie o en metales.

Los grandes Reyes Babilonios y Sirios, rara vez olvidaban, tras victoriosas campañas militares, levantar monumentos en los que quedaba estipulado en inscripciones que los vencidos debían pagar fuertes tributos y prestaciones, Augusto decretó un impuesto sobre los negocios globales del uno por ciento, llamado "Centésima", del que aún hoy da fé una moneda.

Vespasiano, dirigiéndose a su hijo Tito, quien le echaba en cara cobrar impuestos de los urinarios públicos, le alargó una moneda de oro y le preguntó si olía.

En la antigüedad varias personalidades célebres, también tuvieron que ver con los impuestos o al menos legaron frases sobre ellos; Confucio, por ejemplo, fue en el año 532 A.C. inspector de hacienda del príncipe Dsshau en el Estado de Lu Lao-Tse, gran oráculo de la Antigua China, afirmaba que el pueblo no se puede dirigir bien, por la sencilla razón de que es oprimido por excesivas cargas.

Respecto de la cultura Prehispánica Inca, nadie en las clases populares poseía lo mínimo, lo que trabajaban

pertenecía al Dios-Rey, quien, a cambio, les proporcionaba lo necesario para la subsistencia con ayuda de un ejército de funcionarios.

Las cuentas se hacían mediante un Sistema nemotécnico (procedimiento que facilita y aumenta el alcance de la memoria), elaborado por medio de cuerdas o cordeles anudados que, según las clases de impuestos, se hallaban coloreados distintamente, y conforme a su cuantía, se anudaban de forma diversa, por lo que de acuerdo al número de sus nudos, permitía llevar la cuenta de cantidades que no excedieran el número diez mil; eran tan complicados, que se debí acudir a los Quipos-Camayos que pueden ser considerados los primeros asesores Fiscales.

El grupo de los Sacerdotes Incas, poseían una serie de ventajas como la exención de tributos.

La producción agrícola estaba a cargo de la gente del pueblo, se asignaba una parcela al hombre para que la cultivara y su producción sirviera para el sustento de su familia; de tal forma que recogiendo las cosechas se constituía el tributo para el Inca.

Había otro Sistema Tributario que consistía en la entrega de la fuerza de trabajo que se denominaba Mita, por la cual colaboraban en la construcción de edificios o en las tareas agrícolas.

2.2 Roma

“La presencia Romana produjo la aparición de dos ordenamientos jurídicos nuevos para la organización social: el “ius civile y el ius latini”¹.

En el Mundo Romano regía el principio de la personalidad del Derecho, por el cual cada individuo estaba sujeto al Derecho de su propio pueblo. Los ciudadanos Romanos se regían por el Derecho Romano. Por su parte, los Peregrini, que eran hombres libres no Romanos que habitaban los territorios Romanos, estaban sometidos a su propio Derecho. Los Latinos, que se ubicaban jurídicamente entre el Romano y el Peregrinus, se regían por el Derecho Romano en algunas de sus actividades y podían acceder con relativa facilidad a la ciudadanía, a éstos se les concedió el “ius commercium”, el “ius conubium”, el “ius sufragio”, la capacidad de hacer valer sus Derechos ante los Tribunales de Roma y la capacidad de ser Tutor y Pupilo. Se trataba en Realidad de un privilegiado por Roma. Para los Romanos, el poder regirse por su Derecho era un privilegio que, naturalmente, no se imponía por la fuerza, sino que se otorgaba como concesión y como arma política. La concesión de la ciudadanía Romana se utilizó como arma para facilitar la integración de los diversos grupos dominados por la Sociedad Romana, se otorgaba a los miembros de la Aristocracia local para que, en un proceso de emulación, el resto de los pobladores buscaran esa

¹ IGLESIA FERREIRÓS, Aquilino, La creación del Derecho, manual I, Una historia de la formación de un Derecho estatal Español, Segunda Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y sociales, Madrid, 1996, t, I, p. 120.

integración; la mayoría de los Hispani mantuvo la condición de Peregrini.

A partir del siglo I D.C. El Derecho Romano empezó a influir cada vez más en el panorama social y las comunidades indígenas comenzaron a asumir la organización político-administrativa Romana en Colonias, Municipios y Ciudades Peregrinas. Habían Colonias fundadas "ex novo", es decir en las que el Derecho Romano se imponía de manera absoluta; los Municipium eran ciudades fundadas por Indígenas a quienes se les concedió la ciudadanía Romana o la Latinidad. Existían así, Municipios Romanos y Municipios Latinos. La Colonia y el Municipio se diferenciaban más en la teoría que en la práctica. Seguían las Normas Romanas y su régimen administrativo terminó por unificarse, ya que el "ius civile" regía en ambas. Tanto la Colonia como el municipio contaban con tres órganos fundamentales de gobierno: El Pueblo, Las Magistraturas y el Senado Local.

Las Colonias y los Municipios se clasificaron de la siguiente forma:

a) Municipios:

Municipia civium romanorum

Municipia civium latinorum

b) Colonias:

Coloniae civium romanorum

Coloniae civium latinorum

Por su parte, las Ciudades Peregrinas se clasificaron:

- a) Federadas
- b) Libres e inmunes
- c) Estipendiarias.

En el 212 D.C. Antonino Caracalla concedió la ciudadanía Romana a todos los habitantes del Imperio y a sus descendientes, sin incluir a los esclavos. Esto benefició a todos aquellos que por su situación económica o social no habían podido acceder a la ciudadanía. Respecto a los Derechos Prerromanos, en Realidad desaparecieron o se fundieron con el Romano.

En cuanto a las Fuentes del Derecho, "Las Leyes promulgadas por Roma estaban integradas por la costumbre, la interpretatio de los Juristas, las "leges rogatae" promulgadas por los Comicios, las "leges datae" dadas por un Magistrado, los Senadoconsultos, los Edictos de los Magistrados y, finalmente, por las Constituciones Imperiales".²

Por otro lado, las dos Fuentes principales del Derecho Romano del Bajo Imperio son las Leyes Imperiales y las obras de los Juristas. Éste se considera un Derecho Posclásico por su pérdida de altura doctrinal. En los Juicios era posible alegar los "iura" de los Juristas clásicos; sin embargo no había forma de verificar la autenticidad o su exactitud, por lo que se buscaron dos soluciones: primero, promulgar las

² SANZ MARTÍN, Laura, Sociedad y derecho en la hispania romana, Antecedentes prerromanos, Editorial Dykinson, Madrid, 1996, p. 80.

Leyes de Citas y segundo, elaborar colecciones de Legislación Imperial. En las Leyes de Citas se indicaba cuales escritos Jurisprudenciales podían ser alegados en Juicio y la forma en que debían valorarse en caso de presentarse divergencias. Se conocen tres Leyes de Citas: las dos primeras de Constantino, y la tercera y más importante promulgada en el año 426 D.C. por Teodosio II de Oriente y Valentiniano III de Occidente, en el que se redujo el número de Juristas cuyas opiniones podían ser alegadas en Juicio con valor de "ius". Los Juristas eran Papiniano, Paulo, Ulpiano, Gayo y Modestino. En caso de opiniones discordantes se decidía a favor de la mayoría, y en caso de empate, prevalecía la opinión de Papiniano.

"En referencia a la Legislación Imperial, en un inicio la compilación de las "leges" Imperiales fue obra de dos Juristas, con el fin de facilitar su conocimiento. Éstas fueron:

1. El Codex Gregorianus (294 D.C.)
2. El Codex Hermogenianus (314-324 D.C.)

La primera, recopilaba las Constituciones promulgadas desde Adriano (117-134 D.C.) hasta su fecha; la segunda, las del Emperador Diocleciano. Pese a su carácter privado, ambas compilaciones tuvieron amplia difusión, posteriormente, y ya con carácter oficial, apareció el Codex Theodosianus, en 16 libros. Éstos, a su vez, se dividían en Títulos, cada uno

destinado a una materia en particular. Las Constituciones correspondientes se distribuían en orden cronológico.”³

Este Codex se basaba en las dos compilaciones anteriores, fue promulgado por Teodosio II de Oriente en el año 438 D.C. Adoptado por Valentiniano III para Occidente en el 439 D.C.

Para la aplicación del Derecho Romano se requería un cierto nivel cultural, que generalmente se encontraba en las ciudades, más no en el campo. De ahí que fueron las clases acomodadas las que se encargaron de mantener esa Cultura Romana, frente a la población rural que, apegada a sus antiguas tradiciones, únicamente vivían una Romanización superficial.

2.3 Edad Media

El Sistema Fiscal que imperaba en la Edad Media, era anárquico, arbitrario e injusto, llegando al grado de ser inhumano. Sin embargo, se dieron pensamientos avanzados en donde se reconoció que el Sistema Fiscal debía estar sencillamente organizado, que todos lo pudieran entender y pocos dirigir.

Surgieron en la Edad Media un gran número de antecedentes de impuestos y de Sistemas Fiscales actuales. Muchas de las contribuciones contemporáneas tuvieron su origen en los censos, Derechos y servidumbres que percibían

³ WOLFGANG, Kunkel, Historia del derecho romano, trad., Juan Miquel, Ariel, Novena Edición, Quinta Impresión, Barcelona, 1999, p. 167.

los Señores Feudales de la Edad Media, naturalmente con la diversas modificaciones y variantes que les fueron imprimiendo las diversas épocas posteriores, basadas en las nuevas necesidades económicas de la sociedad y del Estado, así como en el avance técnico del Derecho Fiscal y el Derecho Financiero. El análisis del Sistema Tributario de la Edad Media, será de utilidad para encontrar el origen histórico de diversas contribuciones que en la actualidad tienen o tuvieron vigencia. En la Edad Media, los Vasallos y los Siervos tenían dos clases de obligaciones: unas consistentes en la prestación de servicios personales y otra de naturaleza económica; de las últimas unas pagaderas en dinero y otras en especie.

Como tipos de contribuciones que se cumplían en forma de servicios personales por los Siervos, Pecheros Villanos se citan las siguientes; entre las personales estaba la del Servicio Militar que consistía en acompañar al Señor a la guerra, esta obligación se fue restringiendo poco a poco por la costumbre, pues en el siglo XIII solo consistía en acompañar al Señor hasta los límites de determinada región y por un término de cuarenta días. También tenía la obligación el Vasallo de permanecer de guardia en el Castillo del Señor y de alojar en su casa a los visitantes del Señor, aún cuando esta obligación también se fue reglamentando hasta precisarse el número de visitantes que estaba obligado a recibir, la atención que debía darles y el número de veces en un año. El Vasallo estaba obligado a darle consejos al Señor en temas relacionados con los negocios, concurriendo a las audiencias que para el efecto eran convocadas y que posteriormente se

reglamentaron que sólo se celebraban tres en el año: en Pascua, Pentecostés y Nochebuena. Otra forma de tributos en forma de servicios personales, el que consistía en que el Siervo debía cultivar las tierras de Señor Feudal dentro de ciertos días de la semana, para estos servicios se establecía si los Siervos debían concurrir sólo con sus brazos o también con animales. Las tasas de rescate eran cantidades que se pagaban a cambio de la supresión de determinadas prestaciones de servicios personales o en especie.

Los servicios de carácter personal se fueron sustituyendo, con el transcurso del tiempo, por prestaciones en dinero, originándose así diversos impuestos.

Los impuestos que en la Edad Media se pagaban en especie, se mencionan los siguientes; prestaciones que consistían en cargas que debían pagarse en ciertas épocas; eran participaciones en los productos de la tierra y así el Señor obtenía: gavillas de trigo, de avena, de heno, parte de las vendimias, gallinas, cereal, etc., percibían Derechos en metálico o en granos por cada cabeza de ganado, buey, carnero, puerco o cabra.

Los Labriegos estaban obligados a cocer su pan en el horno del Señor o moler su trigo en el molino Señorial, debiendo pagar por cada uno de estos actos un Derecho en especie que recibía el nombre de "banalidades", porque se instituyeron por medio de bando, pregón o edicto. Otro impuesto en especie era el que existía para muchas iglesias: una contribución en vino.

El impuesto de la talla o pecho, era pagado en dinero o en especie por cada familia de campesinos, esta carga se debía cubrir una o varias veces al año; acerca de éste gravamen se llamaba talla porque en el momento de pagar el impuesto se hacía una talla con cuchillo en un pedazo de madera, primeramente fue arbitrario y posteriormente se logró que se fijara con cierta regularidad; la talla o pecho se convirtió en el impuesto sobre la propiedad territorial.

El impuesto de mano muerta, fue considerado en especie, consistía en el Derecho del Señor Feudal de adjudicarse los bienes de la herencia de sus Siervos o Vasallos cuando éstos morían sin dejar hijos o intestados, los colaterales no tenían Derecho a heredar, si el Señor autorizaba que percibieran la herencia, debían pagar, un crecido rescate a lo que se llamaba Derecho de relieve.

El Señor tenía Derecho de adjudicarse los bienes de los extranjeros que morían dentro de su territorio.

El diezmo significaba que el Siervo o Contribuyente debía pagar al Señor Feudal la décima parte de todos los productos, hacia fines de la Edad Media, este impuesto era pagado especialmente a los dignatarios de la Iglesia Católica.

Cuando los Siervos comparecían ante los Tribunales en solicitud de justicia, debían pagar Derechos por el servicio de la impartición de la justicia.

El Siervo pagaba el impuesto de peaje, que se cobraba por transitar en determinados caminos o bien para tener Derecho a pasar por algún puente. Los Derechos que se pagaban por pasar los escasos puentes de entonces, se llamaban "pontazgo", en relación a este tipo de gravámenes, los Señores también gravaban el tránsito de las mercancías, muchas veces interceptaban un camino o un río, no les permitían el paso a nadie hasta que pagara, cobraban Derechos de circulación por las carreteras, de muelle, de paso por las puerta de las poblaciones, de tránsito, teniendo cada mercancía una tarifa que variaba según la calidad de las personas, cobrándose a veces en dinero o en especie. En materia Internacional, los peajes y las alcabalas se han transformado en impuestos de importación o de exportación.

Los impuestos establecidos por el Señor Feudal no solo fueron injustos, exorbitantes, sino llegaron a ser hasta infames e indignos, como el Derecho de "toma" que consistía en que el Señor podía obtener todo lo que necesitaba para el aprovisionamiento de su Castillo, pagando por ello la cantidad que él fijaba de una manera arbitraria. Existía el Derecho de "pernada" que consistía en el Derecho del Señor Feudo hacia la virginidad de la mujer antes de que contrajera matrimonio.

En la Edad Media con los tributarios renuentes, los metían en una torre que hacía de cárcel, allí había celdas frías, tenebrosas y húmedas, con ratones, ratas; y como fondo las cámaras de tormento, quien no pagaba, tenía que hacerse a

la idea, por ejemplo, de pasar el resto de sus días como Galeote (forzado en las galeras)

2.5 La Colonia

A la Edad Media en Europa, correspondió la Colonia en nuestro país. Durante ésta etapa, la Conquista, el Virreinato y la primera Real Audiencia; la Real hacienda se fue incrementando con impuestos, que se decretaban por el Consejo de Indias, a través de diferentes ordenamientos como eran las Leyes, ordenanzas, cédulas Reales y acuerdos. Por lo anterior, en esa época se observaba parcialmente el principio de legalidad en materia tributaria.

Durante el transcurso de los 300 años, el Sistema hacendario de la Colonia, fue verdaderamente caótico; los tributos existentes empobrecieron a la Nueva España y fueron obstáculo para su desarrollo.

Los productos que se importaban desde España eran: vino, aceite, lencería, vajillas, papel, objetos de hierro, vinagre, aguardiente, jabón, entre otros; la exportación de la Nueva España a la metrópoli consistía principalmente en oro, plata, granos, azúcar y cueros. La Nueva España únicamente podía comerciar con la metrópoli; en Realidad se trataba de un comercio cerrado, monopolista a favor de la metrópoli. Esta situación en sí misma grave, todavía alcanzaba un grado superlativo ante la multiplicidad de impuestos, a partir de la fundación de la Villa Rica de la Vera-Cruz, se estableció el "quinto Real" destinado al Rey de

España, que siempre separaba en forma previa el botín Conquistado por los Españoles, otro quinto correspondía a Hernán Cortés y el resto del botín era repartido entre los soldados. Este impuesto también recayó sobre la extracción de metales, respecto de la totalidad de la extracción, de la cual una quinta parte era para la Corona. El Rey de España nombró como tesorero Real al Español Alonso de Estrada y designaron los burócratas de la hacienda pública, tales como veedores, factores, contadores y ejecutores.

El impuesto de avería, que consistía en el pago que hacían a prorrata los dueños de las mercaderías y que se pagaba para los gastos de los barcos Reales que escoltaban las naves que llegaban o salían de Vera-Cruz a España.

El impuesto de alcabalas, era por la contratación de ventas y permutas.

El impuesto de almirantazgo, era el pago que realizaban los dueños de las mercaderías por la carga y descarga de éstas en puertos; dicho impuesto era a favor del Almirante de Castilla.

El impuesto de almojarifazgo, que se cobraba a los buques, tanto en los puertos de España como de las Colonias, por entrada y salida de mercancías; este impuesto con el tiempo se transformó en el impuesto aduanal, en principio fue el 5% y llegó hasta el 15%.

El impuesto de pesca y buceo, por concepto de la extracción de perlas.

El impuesto de lotería, establecido en 1679 con una tasa del 14% sobre la venta total de la lotería.

Establecida la Colonia, los naturales además de impuestos, pagaban con trabajo a veces de por vida en minas, haciendas y granjas. En 1573, fue implantada la alcabala (pago por pasar mercancía de una provincia a otra) y después el peaje (Derecho de paso). Los indios debían llevar consigo su carta de pago de tributo, o pagarlo otra vez.

El impuesto de caldos, aplicado a la fabricación de vinos, aguardientes y licores.

El impuesto de papel sellado, por uso de la papelería oficial.

También cobraban impuestos extraordinarios, como el de "muralla" (para hacer un gran muro en Veracruz), Establecieron el impuesto de media "anata", que consistía en el pago de media anualidad de sueldos y que cubrían los servidores públicos, incluyendo el Virrey, Oidor y Gobernador.

2.5 México Azteca

Los Mexicas o Aztecas fueron el último grupo Chichimeca en establecerse en la cuenca de México, después del recorrido que realizaron en busca de un sitio adecuado para asentarse,

entre los siglos XII y XIV D.C. Decían que provenían de una isla llamada "Aztlán" (lugar de la garzas) ⁴

Los Aztecas tuvieron una estancia en Tula y de ahí siguieron una ruta que atraviesa los actuales Estados de Hidalgo, México, el norte de la cuenca de México, hasta ocupar Chapultepec, en donde permanecieron por un periodo de 70 años, durante los cuales construyeron obras de carácter defensivo, se modificó su estructura política, de manera que el mando religioso y militar quedó en manos de su líder, llamado Huitzilíhuitl.

Las demás ciudades de la cuenca (Azcapotzalco, Xaltocan Culhuacán y Xochimilco) consideraron peligrosa la presencia de los Aztecas en la zona, por lo que en la primera mitad del siglo XIV se aliaron militarmente para expulsarlos de Chapultepec. Los Aztecas derrotados y muerto su líder, se dispersaron. Unos se dirigieron hacia Chalco y Azcapotzalco y otros hasta Culhuacán para ofrecerse como tributarios a cambio de tierras en donde asentarse; se les dio Tizapán, lugar inhóspito, a cambio del cual tuvieron que ayudar a los Colhuas como mercenarios, lo que les permitió adquirir mayor respeto por parte del Señorío dominante.

Un enfrentamiento con los Colhuas obligó a los Aztecas a cruzar los lagos del sur de la cuenca hasta el noroeste de Texcoco; ahí escogieron el islote, en donde fundaron su capital definitiva, "creyendo ver las señales con que su Dios

⁴ ROJAS, José Luís, México-Tenochtitlán, Economía y Sociedad en el siglo XVI, El Colegio de Michoacán, Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1996, p.29.

le señalaba la tierra que les había prometido: un águila parada sobre un nopal".⁵

El Islote estaba situado en el centro del sistema lacustre, cercano a la división entre las aguas dulces del lago de México y las saladas del de Texcoco. Si bien no ofrecía mayores recursos a los pobladores, constituía un lugar estratégico de gran importancia, pues se trataba de un punto equidistante entre las poblaciones de Azcapotzalco, Texcoco y Culhuacán.

El grupo gobernante entre los Aztecas consideraba que el dominio de Azcapotzalco obstaculizaba su desarrollo tanto económico como territorial.

En la primera mitad del siglo XV D.C. falleció Tezozómoc, de Azcapotzalco y hubo problemas para la sucesión del trono; esto fué aprovechado por los Aztecas, para rebelarse reuniendo un ejército lo suficientemente fuerte, en 1428 se dió el triunfo sobre Azcapotzalco, lo que trajo la consolidación política de los Aztecas en la región.

El Derecho Azteca era el reflejo de la religión de Huitzilopochtli y descansaba en el orden cósmico, la misión del pueblo y en las aspiraciones de grandeza de la religión. La Ley Azteca era severísima, desde la infancia el individuo seguía una conducta social correcta, el que violaba la Ley sufría serias consecuencias. La vida cotidiana estaba intervenida duramente por el Derecho. El hombre no era un

⁵ VAILLANT, George C., La Civilización Azteca, 9a. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1997, p.85

individuo aislado, sino la célula que realizaba una serie de funciones necesarias para el cuerpo social, que tenía como fin alimentar a los dioses. A mayores responsabilidades, mayores eran las penas y el rigor de la Ley. La igualdad de los Derechos nunca se planteó entre los Aztecas: los Derechos se obtenían de acuerdo con los méritos alcanzados.

“Existía una conciencia de respeto al orden jurídico y a la moral. Las penas eran muy graves y la muerte se imponía al ciudadano que atentaba contra los intereses colectivos. La sanción se aplicaba según el hecho de la realización del delito, más que en función del delito, de ahí que se aplicara la pena de muerte a delitos tales como los robos en el mercado”.⁶ Las clases dirigentes estaban sujetas a un rigor legal mucho mayor que el común, debido al ejemplo de conducta que tenían que ofrecer; por ello consideraron que el Derecho Azteca tenía un carácter eminentemente penal, pues se sancionaban con severidad las conductas contrarias al interés del grupo.

2.5.1 Los Primeros Recaudadores.

Los Recaudadores citan la existencia de un sistema de cobranzas debidamente escalonadas, cuyo último peldaño eran los almacenes públicos.

Los Cobradores, que recibían el nombre de Calpixqui, eran individuos íntegros y honrados, de modo que las

⁶ ROJAS, José Luís, op. cit., nota 5, p. 93

disposiciones de fondos, que hoy llamaríamos peculado, se sancionaban con la muerte.

2.5.2 Los Tributos Aztecas

A los soberanos Aztecas no sólo se les debían entregar cigarros, bolas de caucho para el juego sagrado de la pelota, águilas, serpientes como alimento de las Reales pajareras, sino también anualmente, cierto número de mancebos, a los que por motivos religiosos se les arrancaba solemnemente el corazón.

El Rey de Azcapotzalco pidió a los Aztecas que además de las balsas sembradas de flores y frutos que llevaban como tributo, deberían entregarle una garza y un pato echado sobre sus huevos, de modo que al recibirlos estuvieran picando el cascarón. Los Aztecas comprendieron la importancia de los tributos y mejoraron la técnica, para su cobro empleaban los Calpixquis, que llevaban como credencial una vara en la mano y un abanico en la otra, se pagaban tributos normales, de tiempo de guerra y religiosos. Existía el Calpixcalli o gran casa de los tributos.

Los Aztecas imponían fuertes tributos a los pueblos vencidos, interminables listas de objetos de algodón, telas de varias especies de fibras, productos naturales, metales preciosos como oro, plata, granos, verduras que debían enviar como tributo a la gran Tenochtitlán. Los tributos Aztecas, recaudados en especie por desconocerse la moneda, dieron

origen a una administración hacendaria, dotada de cierta eficacia, que mereció la alabanza de los Españoles.

2.5.3 Tribunales Aztecas

Entre los Aztecas existían diversos Tribunales que atendían los diferentes estatutos personales.

- a) El Tecalli. Era la casa de Tecuchtli y ante los Jueces comparecían los Macehuales para tratar los matrimonios y divorcios. Su competencia estaba limitada en razón de la cuantía del asunto. Si éste sobrepasaba dicho límite, debía de ser ventilado en el Tlacxitlan. Si en este segundo Tribunal encontraban que el asunto era de gran importancia, se pasaba al Tribunal del Cihuacóatl.

Los Tecalli dependían del Tlacatécatl, que actuaba como presidente del Tlacxitlan. En el Palacio se reunían los Tetecuhtin para discutir diversos asuntos. Cada Tetecuhtin era electo de entre los piles o los Macehuales por los miembros de los Calpulli y nombrado por el Tlatoani. Dicho cargo iba más allá de las facultades jurisdiccionales y generalmente recaía en aquéllos que tuvieran merecimientos de carácter militar.

- b) El Tlacxitlan. Además de los asuntos ya mencionados, en este Tribunal se ventilaban los Juicios en donde intervenían los Pipiltin; los Jueces eran igualmente piles. Lo integraban tres Jueces, presididos por el

Tlacaatécatl, acompañado del Cuauhnochtli y el Tlailótlac. Este Tribunal podía sentenciar a muerte, pero siempre que el Tlatoani lo aprobara.

- c) El Tribunal del Cihuacóatl y del Tlatoani. En este Tribunal se ventilaban las causas en las que la sentencia del Tlacxitlan o de otros Tribunales había sido de muerte. Lo integraban 13 Jueces presididos por el Cihuacóatl, sin que sus resoluciones tuvieran que ser autorizadas por el Tlatoani.

Una vez cada 12 días, presidía el Tlatoani a los 13 Jueces para resolver los casos dudosos o difíciles, además de los tres Tribunales mencionados, había otros que se encargaban de solucionar las controversias surgidas entre los guerreros, los comerciantes, los estudiantes y los cortesanos:

1.- El Tecpilcalli. Estaba compuesto por 2 Jueces y conocía de los asuntos relativos a delitos cometidos por militares y cortesanos.

2.- El Tribunal de guerra. Integrado por 5 capitanes, funcionaba directamente en el campo de batalla y conocía sólo de asuntos de carácter militar.

3.- Tribunales eclesiástico y escolar. Lo formaban 2 Jueces que juzgaban sobre los delitos de los estudiantes; podían imponer penas muy severas, pero no la de muerte.

4.- Tribunales mercantiles. Existían bajo este rubro 2 Tribunales distintos: uno compuesto por 12 Jueces que

conocían de los delitos cometidos en el mercado, y otro integrado por 3 Jueces que juzgaba a los Pochtecas por actos cometidos en cualquier lugar y sobre cualquier materia.

2.6 México Independiente

En el año de 1821, con la expedición del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, comienza una etapa para el pueblo Mexicano, en la que se proclama la separación de la Corona Española y se rige una Nación independiente. El Plan de Iguala señala la intención de establecer un Gobierno Monárquico templado con una Constitución análoga al país. En el Artículo 12 de los Tratados de Córdoba, establece que: instalada la junta provisional gobernará interinamente conforme las Leyes vigentes que no se opongan al Plan de Iguala, mientras las cortes formen la Constitución del Estado. El 28 de septiembre se aprueba el Acta de Independencia, y el 24 de Febrero de 1822 se expiden las bases Constitucionales, estableciéndose la intención de adoptar un Gobierno Monárquico moderado Constitucional.

En octubre de 1821 fueron reducidos o suprimidos algunos de los añejos impuestos Coloniales; esto provocó la ruina de la hacienda pública, al disminuir los ingresos y aumentar los gastos, lo que obligó a solicitar préstamos que provocaron la deuda pública.

Matías Romero, refiriéndose a la junta provisional gubernativa creada por el Artículo 6 de los Tratados de Córdoba, narra: "el grande error de nuestros padres en

materia de hacienda, puede resumirse en estas palabras: destruyeron lo existente sin haber establecido antes nada que lo sustituyera, en un ramo que no se puede improvisar y cuando la nueva situación del país, como nación independiente, requería gastos considerables”⁷.

Apenas se había instalado la junta provisional gubernativa, cuando el 5 de octubre de 1821 expidió un Decreto que suprimió el impuesto del 10% que se cobraba en la aduana y por Decreto del 7 de octubre del mismo año, se ratificó el bando publicado por Iturbide el 30 de junio de 1821, reduciendo el Derecho de alcabala de un 16% a un 6%.

Manuel Payno, justifica la reducción de impuestos manifestando: “once años de guerra por una parte, y la poca experiencia administrativa de algunos funcionarios que vinieron al poder, ocasionaron que se destruyera por descuido o por precisa necesidad, el conjunto que antes formaba el Sistema Administrativo Español, que producía de 16 a 18 millones de pesos anuales. El tributo, el monopolio, las excesivas alcabalas, el comercio por solo Veracruz y Acapulco, los oficios vendibles y renunciables, los Derechos sobre lanzas y títulos de nobleza, ¿Habían de subsistir, por ventura, después de hecha la independencia? ¿No era preciso abrir los puertos al comercio del mundo, establecer tarifas muy liberales, y destruir impuestos que eran no solo incompatibles, sino contrarios al nuevo Sistema político? ¿Cualquiera otra nación no hubiera hecho, no habría debido

⁷ ROMERO, Matías, Memoria de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edición facsimilar de 1870, México D. F. 1997, p. 66.

hacer lo mismo? Pero se trata de ser imparciales, parte fue obra de la necesidad y parte de la inexperiencia".⁸

Con los medios a su alcance y bajo difíciles circunstancias, los conspicuos Constituyentes de 1824 trataron de resolver los problemas de su tiempo aprobando la primera Carta Magna, que fue el resultado de un movimiento armado para desligarse de la Monarquía Española que hacía más por la clase noble y gobernante que por el pueblo.

2.6.1 Antonio López de Santa Anna, sus Decretos.

Durante la dictadura de Santa Anna se expiden para su organización los Decretos para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, los cuales establecían los siguientes puntos:

1.- La creación de cinco Secretarías de Estado:

- De Relaciones Exteriores.
- De Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
- De Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
- De Guerra y Marina.
- De Hacienda.

2.- La obligación de formular un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que sería examinado en la junta de Ministros.

⁸ PAYNO, Manuel, México y sus Cuestiones Financieras con la Inglaterra, la España y la Francia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edición facsimilar de 1862, México D. F. 1997, pp. 1 y 2.

3.- El nombramiento de un Procurador General de la Nación para atender los negocios contenciosos que versasen sobre los intereses de la nación.

4.- La necesidad de contar con un Código Civil, Criminal, Mercantil y De Procedimientos.

5.- El establecimiento de un Consejo de Estado compuesto por 21 individuos y dividido en cinco secciones correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado.

6.-El receso de todas las legislaturas estatales para facilitar la reorganización de todos los ramos de la Administración Pública.

7.-La necesidad de formar un Reglamento para la manera en que los Gobernadores habrían de ejercer sus funciones hasta la publicación de una nueva Constitución.

Santa Anna, resolvió impulsar el establecimiento de la Monarquía en México, comisionando a Gutiérrez de Estrada y a José María Hidalgo para la presentación del plan, el cual no pudo llevarse a buen fin.

Sin embargo, poco a poco Santa Anna fue extinguiendo el Sistema Federal al decretar el receso de las legislaturas estatales, reglamentar las funciones de los gobernadores, centralizar las rentas públicas y eliminar la denominación de Estados.

2.6.2 La Revolución

“La Revolución se inició con el Plan de San Luís el 5 de octubre de 1910, que señaló las seis de la tarde del 20 de noviembre de 1910 para el levantamiento. En mayo de 1911 Díaz partió de Veracruz rumbo a Europa, luego de que Madero fue aclamado en la capital”.⁹

Las lagunas que dejó el movimiento trataron de llenarse con nuevos movimientos, como el de Emiliano Zapata en el Estado de Morelos, quien expidió el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, en Villa de Ayala, Morelos; con el lema: “Reforma, Libertad, Justicia y Ley”. El Plan trataba de la restitución de los terrenos, los montes y las aguas a los ciudadanos y pueblos cuando éstos comprobaran su calidad de propietarios con los títulos correspondientes. Establecía las bases para dotar de tierras, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos; con tal objeto se expropiaría, previa indemnización, la tercera parte de los monopolios a los propietarios, para entregarlas con el fin de crear ejidos, colonias, fundos Legales y campos de sembradura o de labor.

Los hacendados, científicos o caciques que se opusieran al Plan de Ayala serían sancionados con la nacionalización de dos terceras partes de sus tierras, montes y aguas, las que se destinarían a cubrir las indemnizaciones de los adeudos, caídos en la defensa del Plan.

⁹ GONZÁLEZ, María del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, p. 109

En 1913, con el movimiento de la Ciudadela, encabezado por el General Manuel Mondragón, Victoriano Huerta tomó el poder después de la renuncia y asesinato de Madero y Pino Suárez. Ante esta situación, Venustiano Carranza, se pronunció el 19 de febrero de 1913 y desconoció a Huerta, dando inicio a la etapa Constitucionalista de la Revolución, que pretendía restaurar la vigencia de la Constitución de 1857, expidieron el Plan de Guadalupe, signado por distinguidos militares como Jacinto B. Treviño y Lucio Blanco. De esta forma, Carranza quedó a cargo de la legitimidad Constitucional, que ejerció como Presidente Interino de la República y al frente del Ejército Constitucionalista.

El Plan compuesto por siete Artículos, se pronunciaba por el desconocimiento del General Victoriano Huerta, se refería a los Poderes Legislativo y Judicial, la designación de Carranza como primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Presidente Interino de la República y a la convocatoria de elecciones generales una vez logrado el restablecimiento de la paz.

2.6.3 Legislación Laboral

Mario de la Cueva, afirma que "el siglo XIX Mexicano no conoció el Derecho del Trabajo, pues continuó aplicándose en la primera mitad del siglo el Derecho Español"¹⁰

¹⁰ CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales, Editorial Porrúa, México D. F. 1999, p. 40.

En ésta etapa se prohibieron los trabajos gratuitos y forzados, se estableció que nadie podía obligar sus servicios, sino temporalmente, los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores. "Se expidió la Ley del Trabajo, en la que se otorgaba libertad a los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca en la que prestaran sus servicios, jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, pago del salario en efectivo, reglamentación de las deudas de campesinos, libre acceso a los comerciantes a los centros de trabajo, supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales, escuelas en las haciendas en donde habitaran 20 o más familias; inspección del trabajo, sanciones pecuniarias por la violación de las Normas antecedentes y otras disposiciones complementarias".¹¹

Con el Código Civil de 1870, se buscó dignificar el trabajo, declarando que la prestación de servicios no podía equipararse al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser tratado como las cosas.

En junio de 1906, los trabajadores mineros de Cananea declararon una huelga para obtener mejores salarios y suprimir los privilegios que la empresa otorgaba a los empleados Estadounidenses. Este movimiento fue aplastado con ayuda de las tropas de Estados Unidos de América. En noviembre, de ese mismo año, se iniciaron las protestas de la Industria Textil en virtud de que los empresarios de Puebla impusieron un Reglamento de fábrica que era contrario a la

¹¹ *Ibíd.*, p. 41

libertad y la dignidad de los hombres. Ante éstas disposiciones los trabajadores se declararon en huelga y los dueños de las fábricas decretaron un paro general.

Los trabajadores acudieron ante el General Porfirio Díaz para que arbitrara el conflicto, quien otorgó el triunfo a los empresarios; la única concesión que dió a los trabajadores, fué prohibir el trabajo de los menores de siete años.

El 30 de abril de 1904, la Legislatura del Estado de México dictó una Ley en la que se estableció que en los casos de riesgos de trabajo, el patrón debía prestar la atención médica requerida y pagar el salario de la víctima hasta por tres meses. En Nuevo León el Gobernador Bernardo Reyes impulsó el Desarrollo Industrial del Estado y expidió el 9 de noviembre de 1906 una Ley de Accidentes de Trabajo. Con ésta Ley se definió el concepto de "accidente de trabajo" y se fijaron indemnizaciones para trabajadores accidentados.

En plena época de Revolución, el 8 de agosto de 1914 se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción en los salarios.

El 15 de septiembre de ese mismo año, se expidió en San Luís Potosí, un Decreto que fijaba los salarios mínimos.

El día 19 del mismo mes y año, se establecieron en el Estado de Tabasco los salarios mínimos, se redujo a ocho

horas la jornada de trabajo y se cancelaron las deudas de los campesinos. En el Estado de Jalisco, Manuel M. Diéguez expidió un Decreto sobre la jornada de trabajo, el descanso semanal obligatorio y las vacaciones.

El 19 de octubre de 1914, Cándido Aguilar expidió la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, en el que se establecía una jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría de riesgo profesional, escuelas primarias financiadas por los empresarios, inspección del trabajo, reorganización de la justicia obrera.

2.6.4 La Constitución de 1917

Como señala María del Refugio González, “nueva o reformada, la Constitución de 1917 procede de un Constituyente emanado de una revolución triunfadora”.¹²

Con la Constitución de 1917, se consagraron una serie de Conquistas sociales que fundamentalmente se Realizaron mediante la imposición de limitaciones a los particulares, más que por la imposición de prestaciones a cargo del Estado; se consolidó el Sistema Federal y el principio de la división de poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se introdujeron grandes reformas en el campo de lo Social-Laboral y de lo Agrario. Se modificaron aspectos de la relación Iglesia-Estado, en la que no se reconoció la personalidad Jurídica de las Iglesias.

¹² GONZÁLEZ, María del refugio, op. cit., nota 10, p. 110.

En materia de Juicio de Amparo, se consolidó su permanencia en el Derecho Mexicano.

El texto Constitucional quedó integrado por 136 Artículos más 16 transitorios, distribuidos en nueve títulos y éstos en capítulos y secciones. Los títulos tratan de las garantías individuales, los Mexicanos, los Extranjeros, los Ciudadanos Mexicanos, la Soberanía Nacional, y forma de Gobierno, partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, División de Poderes, Poder Legislativo, elección e instalación del Congreso, iniciativa y formación de las Leyes, Facultades del Congreso, Comisión Permanente, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Responsabilidades de los Servidores Públicos, Estados de la Federación y Distrito Federal, Trabajo y Previsión Social, Separación Iglesia-Estado, Remuneración a los Servidores Públicos, Protesta de Guardar la Constitución y las Leyes por todo funcionario, Reformas del Texto Constitucional e Inviolabilidad de la Constitución.

2.7 Antecedentes en el Derecho Francés

En Francia, durante el siglo pasado, existió una regla instituida en el procedimiento administrativo denominada "la decisión previa", según la cual la autoridad forzosamente tenía que emitir y notificar una decisión a las instancias presentadas por los particulares, antes de que éstos pudieran intentar su defensa ante un Juez Administrativo competente. Es decir, a los administrados no les quedaba otra alternativa que esperar la emisión de la resolución o decisión respectiva

por parte de las autoridades, siendo víctimas en muchas ocasiones de la negligencia gubernamental, lo que a no dudarlo creaba un ambiente de incertidumbre y de denegación de justicia. A efecto de dar solución a esa negligencia burocrática, se instituyó la figura de la Negativa Ficta en la Ley del 17 de junio de 1900, la cual en su Artículo 3° establecía:

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

Dicho Artículo rompió con la institución de la decisión previa, pues transcurridos cuatro meses sin que las autoridades resolvieran las instancias presentadas ante ellas, los administrados podían considerar como denegadas sus peticiones, quedando facultados para recurrirlas ante el Consejo de Estado.

El Decano de la Antigua Facultad de Derecho de Toulouse, Maurice Hauriou, comentando el texto del referido Artículo afirmó que "ese procedimiento tenía un alcance considerable, pues condenaba el silencio guardado por la administración sobre las reclamaciones de los administrados, dándose fin a

lo que el propio Jurista había llamado “el privilegio del silencio”.¹³

Al respecto, vale destacar las afirmaciones de otro Decano, éste de la Facultad de Derecho de París, H. Berthélemy, quien a la luz del texto de 1900 y de la práctica contenciosa señaló que “la institución de un recurso contra el silencio de las autoridades administrativas era en definitiva la creación útil de un poder contra la negativa de la administración, también necesaria para que haya podido ser el recurso contra la denegación de justicia”.¹⁴

Esa nueva regla aplicable ante el Consejo de Estado se extendió a los Tribunales Administrativos por Decreto del 30 de septiembre de 1953, rediseñándose para obtener un alcance absolutamente general por diverso Decreto del 11 de enero de 1965, en cuyo Artículo 1º quedó lo siguiente:

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

En la actualidad, la institución de la Negativa Ficta sigue existiendo en la Legislación Francesa, específicamente en el Artículo 89 del Código de los Tribunales

¹³ NAVA NEGRETE, Alfonso, Negativa Ficta Fiscal, Evolución o Deformación, Revista Práctica Fiscal, México, Mayo 1996, p. 16.

¹⁴ ídem

Administrativos de dicho País, Artículo que prescribe lo siguiente:

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

No obstante, ésta Institución ha seguido evolucionando y como producto de esa evolución, en diversos asuntos del orden administrativo rige la figura de la "Afirmativa Ficta", la cual contrariamente consiste en otorgarle un sentido afirmativo al silencio de las autoridades.

2.8 Antecedentes en el Derecho Mexicano

2.8.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.

La Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, por el Presidente de aquella época, General Lázaro Cárdenas, y que entró en vigor el 1º de enero de 1937, constituye un punto de partida de la Justicia Tributaria de México, La Ley Fiscal en el Artículo 16 introdujo por primera vez la institución de la Negativa Ficta. Este Artículo establecía lo siguiente:

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

El Artículo antes citado, al igual que la Legislación Francesa, partía de la premisa de que la falta de respuesta por parte de las autoridades debía considerarse como una resolución negativa para los intereses de los particulares, haciendo la observación de que la Legislación Francesa se refería a Autoridades Administrativas y en cambio este Artículo se refiere a Autoridades Fiscales. Si las autoridades Fiscales, no resolvían las instancias que les presentaban los particulares durante los plazos que señalan las Leyes respectivas, éstos debían considerar que las mismas les habían resuelto en forma adversa, resultando que el término de noventa días, era un término supletorio, es decir, operaba sólo a falta de plazo estipulado en la Ley Fiscal específica.

Por otra parte, respecto al cómputo del término supletorio de los noventa días al que aludía el Artículo 16 de la Ley, antes mencionado, el Artículo 32 del mismo ordenamiento legal disponía:

Artículo 32.- El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

- I. Serán improrrogables, se incluirá en ellos el día del vencimiento y empezarán a correr desde el siguiente en que surta efectos la notificación; pero si fueran varias las partes, los términos comunes correrán desde el día siguiente a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación a la última de ellas;

- II. Se contarán por días naturales, excluyendo los domingos y los días que las Leyes Federales declaren no laborables, salvo, cuando, la Ley determine que se cuenten por horas;
- III. Los términos serán comunes, con excepción de los que se conceden para la interposición de recursos.

De acuerdo con dicho Artículo, el término supletorio de los noventa días a efecto que se configurara una Negativa Ficta, debía contarse por días naturales, excluyéndose únicamente los Domingos y los días que las Leyes Federales declararan no laborables, en aquéllos años las oficinas hacendarias y el propio Tribunal Fiscal de la Federación trabajaban los sábados.

El propósito no era modificar ésta Ley a corto plazo, pero frecuentemente lo Realizaban tratándose de las Leyes que organizaban los servicios hacendarios, la Ley fue abrogada en los términos del Artículo 2^o transitorio del Código Fiscal de la Federación el 30 de diciembre de 1938.

2.8.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, siendo todavía Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, y entró en vigor el 1^o de enero del año siguiente, abrogando a la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Dicho Código, que indudablemente constituía un ordenamiento más formal para regular los servicios hacendarios a nivel Federal, mantuvo la figura de la Negativa Ficta en su Artículo 162, que disponía lo siguiente:

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

Este Artículo no cambió en lo absoluto con la del Artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal, tampoco reguló de una manera más precisa la Negativa Ficta.

Una novedad importante, en una posterior reforma a dicho Artículo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1949, mediante la cual, entre otros Artículos, se reformó el 180 relativo a los requisitos de la demanda de nulidad. Acorde con dicha reforma, se previó el Derecho del actor para ampliar la misma, tratándose de la Negativa Ficta. El Artículo 180 quedó redactado de la siguiente forma:

Artículo 180.- La demanda deberá contener:

- I. El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones.

- II. El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el Juicio sea promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo haya;
- III. La resolución o procedimiento que impugne y las autoridades a que se refiere a) de la fracción II del Artículo 168:
- IV. Los hechos y fundamentos de Derecho en que se apoya la reclamación, y
- V. Las pruebas que el actor se proponga rendir; cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los peritos deban contestar.

Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes.

El demandante tendrá el Derecho de ampliar la demanda dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la contestación de la misma, exclusivamente en los siguientes casos:

- a) Cuando se demande una Negativa Ficta, y
- b) Cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino que hasta que la demanda esté contestada.

Con tal reforma, tratándose de la Negativa Ficta la "litis" en el Juicio de Nulidad quedaría integrada con la demanda, la contestación y la ampliación de demanda. Cabe

señalar, que en éste Código no se estableció el Derecho de la autoridad para contestar la ampliación de demanda, como acontece en la legislación actual.

Respecto al cómputo del término supletorio de los noventa días par la configuración de una Negativa Ficta, el Artículo 178 del citado Código, señalaba:

Artículo 178.- El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

- I. Serán improrrogables, se incluirá en ellos el día del vencimiento y empezarán a correr desde el día siguiente en que surta efectos la notificación, pero si fueren varias las partes; los términos comunes correrán desde el día siguiente a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación a la última de ellas;
- II. Se contarán por días naturales; excluyendo los domingos y los días que el Pleno declare no laborables, salvo cuando la Ley determine que se cuenten por horas;
- III. Los términos serán comunes, con excepción de los que se conceden para la interposición de recursos y del que se concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contestar la demanda.

Dicho término se computaría asimismo por días naturales, excluyendo los domingos, y en este caso los días que el Pleno del Tribunal Fiscal declarara no laborables, en lo que cambió este Artículo respecto a la Ley de Justicia Fiscal, que señalaba que quedaban exceptuados del cómputo, además de los

domingos, los días que las Leyes Federales declaraban no laborables.

2.8.3 Código Fiscal de la Federación de 1966.

Fué promulgado el 30 de diciembre de 1966 por el entonces Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 para entrar en vigor, conforme su Artículo 1^o transitorio, el primero de abril de ese mismo año. Dicho ordenamiento derogó al Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938. Este Código presenta otros avances en la figura de la Negativa Ficta. El Artículo 192 de éste Código despejó las dudas respecto a la impugnación de una resolución Negativa Ficta:

Artículo 192.- La demanda deberá ser presentada directamente al Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada, excepción hecha de los casos siguientes:

- I. Si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la República, el término para iniciar el Juicio será de cuarenta y cinco días;
- II. Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el

cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda;

- III. Cuando la resolución administrativa dé nacimiento al cobro de una pensión, haber de retiro, jubilación, compensación o cualquiera otra prestación, civil o militar, por cantidad menor a la que se pretende, el plazo de presentación de la demanda vencerá quince días después de la fecha en que se realice el primer cobro. Cuando la pensión esté formada por dos o más cuotas, el plazo para presentar la demanda correrá a partir de la fecha de la primera percepción de la cuota cobrada en último término. Si la resolución impugnada concedió compensación y el interesado considere Derecho a tener pensión, se sujetara a la regla general y será condición indispensable para tramitar la demanda que se otorgue fianza por una cantidad igual al importe de la compensación si ésta fue cobrada, para garantizar la devolución de ésta en caso de que prospere la demanda.
- IV. En los casos de Negativa Ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere este Artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo.
- V. Cuando la Ley señale otro plazo.

Este Artículo sufrió dos modificaciones: la primera, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1978, en la que se reformó su primer párrafo y se adicionó un segundo; la segunda, mediante la reforma publicada en la misma fuente informativa el 29 de diciembre de 1978, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 192.- La demanda deberá ser presentada directamente ante la Sala Regional cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, o enviarse por correo certificado sólo en el caso de que el promovente resida fuera de la sede de la sala.

La presentación deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de dicha resolución, excepción hecha de los casos siguientes:

Segunda reforma del Artículo 192:

Artículo 192.- La demanda deberá ser presentada directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, o enviarse por correo certificado si el actor tiene su domicilio Fiscal fuera de la sede de la Sala, siempre y cuando el depósito se haga en el lugar en que reside aquél. En este caso se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo la del día en que se entregue en la oficina de correos.

Otro Artículo que amplió la regulación de la Negativa Ficta fue el 204 que establecía lo siguiente:

Artículo 204.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de Derecho de la resolución impugnada. En caso de Negativa Ficta, la autoridad expresará los hechos y el Derecho en que se apoya la misma

Respecto al cómputo del término supletorio de los noventa días los Artículos 105 y 107 disponían:

Artículo 105.- En los términos fijados en días por las disposiciones generales o por las Autoridades Fiscales, se computarán sólo los hábiles. Los términos fijados por periodos y aquéllos en que se señale una fecha determinada para su extinción, comprenderán los días inhábiles

Artículo 107.- Se consideran días hábiles sólo aquéllos en que se encuentren abiertas al público las Oficinas Fiscales Federales durante el horario Normal. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspenden las labores. Las Autoridades Fiscales podrán habilitar, mediante acuerdo escrito, hora o días inhábiles para la práctica de actuaciones determinadas o para recibir pagos".

2.8.4 Código Fiscal de la Federación de 1981.

El Código Fiscal de la Federación actual, fué promulgado por el entonces Presidente de la República, José López

Portillo, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. Conforme a su Artículo 1^o transitorio, este Código entró en vigor el 1^o de enero de 1983.

En forma genérica, la institución de la Negativa Ficta quedó prevista en el Artículo 37 de este ordenamiento legal, cuyo texto original era el siguiente:

Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las Autoridades Fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

Mediante el Decreto por el que se expiden nuevas Leyes Fiscales y se modifican otras, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, se reformó el primer párrafo del Artículo 37, reduciéndose el término dentro del cual las autoridades Fiscales deben emitir sus resoluciones a tres meses.

Se le adicionaron al Artículo 37 dos párrafos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1996. En tal virtud, el texto vigente de dicho Artículo es el siguiente:

Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las Autoridades Fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el Artículo 34-A será de ocho meses.

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

Acorde con este Artículo, los requisitos o elementos para la configuración de una resolución Negativa Ficta son los siguientes:

- a) La existencia de la instancia o petición. Que exista una instancia o petición formalmente presentada ante la Autoridad Fiscal, en la que conste el sello de recibido y la fecha de dicha recepción, esto a efecto de poder hacer el cómputo respectivo.
- b) El transcurso del término de tres meses sin notificación de la resolución respectiva. Que la autoridad a la que se le presentó la instancia o petición no haya notificado ninguna resolución en

relación a la misma durante dicho término de tres meses, excepción hecha de consultas en materia de precios de transferencia, en las que, la autoridad cuenta con un plazo de ocho meses para notificar.

En relación al cómputo de los tres meses al que hace referencia el Artículo 37, el Artículo 12 de éste Código dispone lo siguiente:

Artículo 12.- En los plazos fijados en días, no se contarán los sábados, los domingos ni el 1^o de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 1^o y 5 de mayo, el 1^o y 16 de septiembre, el 20 de noviembre, el 1^o de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal y el 25 de diciembre.

Tampoco se contarán en dichos plazos, los días en que tengan vacaciones generales las Autoridades Fiscales Federales, excepto cuando se trate de plazos para la presentación de declaraciones y pago de contribuciones exclusivamente.

CAPÍTULO III
LA NEGATIVA FICTA Y SU INCONSTITUCIONALIDAD

3.1 Obligaciones Constitucionales de los Sujetos que Intervienen en la Relación Tributaria.

3.1.1 Obligaciones Constitucionales del Sujeto Activo.

En México, Constitucionalmente, el único sujeto activo de la obligación Fiscal es el Estado, ya que el Artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del País, al establecer la obligación de contribuir para los gastos públicos, únicamente menciona a la Federación, los Estados y los Municipios, y no se prevé en la Ley fundamental a ninguna otra persona, individual o colectiva, como sujeto activo, ni se prevé, tampoco la facultad del Estado para delegar el ejercicio de su potestad tributaria. En los Estados organizados políticamente como Federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las Entidades Federativas la poseen en lo concerniente a su régimen interior y la ejercen con plena independencia del poder central, con las limitaciones impuestas por la Constitución.

De acuerdo con el Derecho tributario en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado el alcance de la soberanía de las Entidades Federativas en relación con el Estado Federal, de la siguiente manera:

De acuerdo con el Artículo 40 de la Constitución, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere a asuntos concernientes a su régimen Interno, en tanto no se vulnere el pacto Federal; los Estados deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley fundamental, es decir, de la propia Constitución.

El Artículo 133 de la Constitución establece textualmente que: Ésta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución Leyes o Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de Estados.

Es decir, que aún cuando los Estados que integran la Federación, sean libres y soberanos en su interior, deberán sujetar su Gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna. De tal manera, que si las Leyes expedidas por las legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben predominar las disposiciones

de dicha Constitución y no las de las Leyes ordinarias impugnadas.

De los tres sujetos activos previstos en la legislación mexicana, únicamente la Federación y los Estados tienen plena potestad jurídica tributaria, es decir, no solamente pueden disponer libremente de las contribuciones que recaudan, sino que pueden dárselas a sí mismos a través de sus legislaturas respectivas. En cambio los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, pero no establecer sus contribuciones, ésta tarea corresponde a las legislaturas de los Estados, según el Artículo 115, fracción IV de la Constitución.

3.1.1.1 Facultades Exclusivas de la Federación.

El Artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala algunas materias reservadas exclusivamente para la Federación, éstas materias son: el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27 de la misma Constitución; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal ; producción y consumo de cerveza.

La fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional únicamente enumera determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto fuere necesario para cubrir los gastos públicos, de acuerdo con lo establecido por la fracción VII del mismo Artículo 73, por lo tanto, si las contribuciones que establece gravando las fuentes que se consigna la citada fracción XXIX no fueren suficientes para satisfacer el presupuesto, la Federación puede concurrir con los Estados afectando otras fuentes hasta obtener los recursos suficientes.

Las Fuentes impositivas se clasifican en exclusivas y concurrentes; las primeras sólo las puede gravar la Federación y las segundas pueden concurrir a gravarlas, simultáneamente la Federación, los Estados y los Municipios.

3.1.1.2 Facultades de los Estados.

Las Entidades Federativas son uno de los sujetos activos de la obligación Fiscal expreso en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que, salvo las limitaciones a su potestad tributaria previstas en la propia Constitución, tanto en la fracción XXIX del Artículo 73, que se refiere a Fuentes Económicas exclusivas de la Federación, como en las fracciones IV a VII del Artículo 117, que prohíben los impuestos alcabalatorios; tienen facultades concurrentes con la Federación para gravar todas las demás fuentes económicas.

3.1.1.3 Facultades de los Municipios

De los tres sujetos activos previstos en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución, el Municipio es la entidad política que en forma directa satisface las necesidades esenciales de la población, principalmente a través de la prestación de diversos servicios públicos. Una de las causas principales para la precaria situación financiera de los Municipios consiste en la imposibilidad de establecer por sí mismos sus tributos, ya que los tributos municipales son establecidos por las legislaturas estatales; el municipio en los términos del Artículo 115 Constitucional, únicamente tiene la libre administración de su hacienda, pudiendo solamente sugerir a las legislaturas estatales los tributos que consideren necesarios y convenientes. Consideraron que las Fuentes Tributarias que deben ser exclusivas de los Estados y Municipios son las siguientes:

- a) La propiedad o posesión de bienes inmuebles, es decir, lo que se grava a través de los impuestos territoriales o prediales.
- b) Los ingresos de naturaleza mercantil, percibidos por actividades que no estén delegadas a la Federación, es decir, los impuestos al comercio y a la industria.
- c) Los ingresos derivados de las actividades agrícolas y ganaderas.

De acuerdo con la reforma que en 1982 se hizo del Artículo 115 de la Constitución, quedó establecido en la fracción IV de ese precepto que los Municipios administrarán

libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones Federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

3.1.2 Obligaciones Constitucionales del Sujeto Pasivo

El sujeto pasivo de la obligación Fiscal es la persona que conforme a la Ley debe satisfacer una prestación determinada a favor del fisco, ya sea propia o de un tercero. En México sólo las personas físicas o morales pueden ser sujeto pasivo de la obligación Fiscal, pues solamente ellas están previstas como contribuyentes, por el Código Fiscal de la Federación, cuyo Artículo 1º dispone que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las Leyes Fiscales respectivas, como por las Leyes específicas que establecen cada uno de los tributos.

El contribuyente de Derecho puede ser deudor o responsable directo, o bien deudor o responsable indirecto, de donde se sigue que no todos adquieren la responsabilidad de la misma manera, es decir, la responsabilidad del sujeto pasivo puede provenir de distintos conceptos; puede ser que el sujeto pasivo haya dado origen directamente al crédito Fiscal o en concurrencia con otras personas; o que haya sustituido al deudor original, ya sea voluntariamente o por imperio de la Ley. También la responsabilidad puede provenir del incumplimiento de una obligación que la Ley impone o bien ser consecuencia de la adquisición de un objeto que se

encuentra afecto al pago de un gravamen no cubierto por el deudor original. De acuerdo a las situaciones antes mencionadas el sujeto pasivo se clasifica de la siguiente manera:

1.- Sujetos pasivos por deuda propia con responsabilidad directa. Es el caso del deudor directo del tributo o su causahabiente "mortis causa" o "Inter vivos", es decir, herederos. Legatarios o donatarios a título universal y si se trata de personas morales, la que subsiste o se crea por fusión.

2.- Sujetos pasivos por deuda de carácter mixto (propia y ajena) con responsabilidad directa. Es el caso de las personas que, conforme a la Ley, pueden disponer libremente no sólo de sus bienes, sino también de los de terceros, por lo tanto, la Ley designa como responsable directo a quien tiene esa facultad, aunque el hecho generador lo haya Realizado el tercero, pues por la disponibilidad de los bienes podrá cubrir el adeudo total.

3.- Sujetos pasivos, en parte por deuda propia y en parte por deuda ajena, con responsabilidad parcialmente directa y parcialmente solidaria. Es el caso de copropietarios y coherederos, ya que cada uno se puede exigir el total del adeudo y no sólo la parte que le corresponde. Se respeta su derecho a repetir contra los demás responsables.

4.- Sujetos pasivos por deuda ajena con responsabilidad sustituta. Es el caso de los sustitutos legales del deudor

directo, ya sea voluntarios o por ministerio de Ley, a quienes se respeta su Derecho a repetir contra el deudor directo.

5.- Sujetos pasivos por deuda ajena con responsabilidad solidaria.

Es el caso de determinados funcionarios públicos a quienes la Ley impone ciertas obligaciones de carácter formal y que no fueron cumplidas, lo cual trae como consecuencia un perjuicio al fisco, como por ejemplo, el Notario que no verifica que por el acto que ante él se otorga se satisfaga el tributo causado.

6.- Sujetos pasivos por deuda ajena con responsabilidad objetiva.

Es el caso de las personas que adquieren bienes afectos al pago de un tributo que no fue satisfecho en su oportunidad y respecto del cual el bien constituye la garantía objetiva, por ejemplo, la adquisición de un inmueble con adeudos pendientes por concepto de impuesto predial o territorial.

3.2 El Derecho Constitucional de Petición en el Juicio de Amparo.

En la relación jurídica de supra a subordinación en la que se manifiestan las garantías individuales, al colocarse el gobernado como titular de las mismas frente a los actos unilaterales de la autoridad, como limitantes o restricciones

jurídicas a su poder de imperio, es claro concluir que, concretamente, tratándose del Derecho de petición consagrado en el Artículo 8o. de la Carta Magna, la naturaleza jurídica de la relación entre el formulante de la petición y el servidor público a la que ésta se dirige, es determinante para efectos de la procedencia del Juicio de Amparo Constitucional.

En efecto, al ser el Derecho de petición uno de los Derechos públicos subjetivos que nuestra Constitución consagra a favor de los gobernados en las relaciones jurídicas de supra a subordinación entre éstos y el Estado y el Juicio de Amparo el medio de defensa instituido para la salvaguarda de tales Derechos, el concepto de autoridad para efectos del Juicio de Amparo se encuentra íntimamente relacionado con el sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual.

Es decir, el concepto de autoridad para efectos del Juicio de Amparo ha sido delimitado, precisamente, en razón de la naturaleza de la relación entre gobernante y gobernado, en el que se manifiestan los Derechos públicos que la Carta Magna establece como limitantes a la actuación legal del Estado en el ejercicio de su poder público, coincidiendo, por tanto, el concepto de autoridad referido con el de los sujetos pasivos de la relación jurídica que las garantías individuales implican, pues es la autoridad en los términos que han quedado definidos, la obligada en una relación de supra a subordinación a respetar tales Derechos públicos subjetivos.

3.2.1 Aspecto Legal Constitucional

El Artículo 8o. Constitucional dispone:

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

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

El Derecho de petición consagrado en el Artículo 8o. de la Carta Magna anteriormente transcrito, cuyo titular es el gobernado en general, significa la facultad de ocurrir ante cualquier autoridad a formular una solicitud o instancia por escrito que adopta específicamente el carácter de petición administrativa, acción, recurso, etcétera, por virtud de la cual el Estado y sus autoridades, es decir, sus funcionarios y empleados tienen como obligación el dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve, el cual debe serle dado a conocer en breve término, esto es, no basta que se dé contestación a la solicitud planteada, sino también que sea notificada al particular en breve término.

3.2.2 El Derecho de Petición Como Garantía Individual.

La existencia de este Derecho como garantía individual, surge como consecuencia de la exigencia jurídica y especial de un régimen de legalidad bajo el que no está permitido el

hacerse justicia por propia mano, es decir, surge como negación del Sistema de la "vindicta privada", en que a cada cual era dable hacerse justicia por sí al sentirse vulnerado en sus Derechos, para exigir el respeto a su esfera jurídica sin la intervención de autoridad alguna. La decadencia de tal Sistema fue dando paso al régimen de autoridad en la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la sociedad humana, para ya no ejercerse directamente represalias contra quienes se consideraran responsables, sino para ocurrirse ante las autoridades para que por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado. El Derecho de pedir surgió, por tanto, como la potestad de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstos intervengan para hacer cumplir la Ley, con la correlativa obligación de las autoridades de dictar un acuerdo escrito a la solicitud o petición que el gobernado les eleve. Sin que sea dable confundir el Derecho de petición y el ejercicio ante el órgano judicial o administrativo a la justicia mediante el Derecho de acción.

Deriva de lo anterior, que el Derecho de petición, tanto en virtud de su origen como en atención a su naturaleza de Derecho público subjetivo consagrado como garantía individual, supone su manifestación en una relación entre gobernante y gobernado, pues la petición se dirige a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las Normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que resulta indispensable que la petición se eleve al servidor público en su calidad de autoridad, en una relación de supra a subordinación entre

gobernante y gobernado, para que surja el Derecho público de este último a que se le dé contestación por escrito y esté en posibilidad de acudir al Juicio de Amparo contra la transgresión de este Derecho en caso de que no se cumpla la obligación correlativa de la autoridad que supone este Derecho.

Por consiguiente, la naturaleza de la relación existente entre el gobernado y el servidor público es preponderante para la existencia del Derecho de petición consagrado en el Artículo 8o. de la Carta Magna, en la medida en que es necesario que la relación jurídica entablada sea de supra a subordinación para que la autoridad esté obligada a dar contestación a la petición que le formule el gobernado y proceda el Juicio de Amparo ante la omisión relativa de la autoridad, como medio de salvaguarda de las garantías individuales, al ser una garantía tutelada por nuestra Carta Magna.

3.3 Artículo Octavo Constitucional

El Artículo 8° Constitucional determina:

Los funcionarios y empleados políticos 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 su Derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve al peticionario.

3.3.1 Requisitos De La Petición

El Artículo 8°. Señala tres requisitos que debe llenar la petición del gobernado:

1.- Que se formule por escrito: tiende a fijar con precisión los términos de la petición.

2.- En forma pacífica: debe entenderse que en ella no contendrá ninguna amenaza vinculada a la producción o no de respuesta, o al sentido de la misma.

3.- De manera respetuosa: ésta no debe incluir injurias o malos tratamientos a la autoridad a la que se dirige.

3.3.2 Requisitos que Debe Cumplir la Respuesta.

El segundo párrafo del Artículo 8° contiene la garantía jurídica fundamental a la que se ha llamado Derecho de respuesta, expuesta de la siguiente forma: a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. Por lo tanto la respuesta debe:

1.- Constar por escrito. Al Estado y a sus autoridades les compete la obligación de dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les haga llegar. Las autoridades obligadas a responder, de acuerdo a la Constitución, son los

funcionarios y empleados públicos, es decir, las autoridades de los tres poderes que tengan facultades de decisión.

2.- Ser congruente con lo solicitado. La autoridad que emite el acuerdo sobre la petición formulada deberá responder de manera congruente con lo solicitado, sin que esto signifique que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

3.- Ser emitida en breve tiempo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación interpreta de la siguiente forma: breve término debe entenderse como aquél en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse. Esto significa que según el tipo de petición deberá considerarse el término Constitucional.

4.- Darse a conocer al interesado. 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; la obligación Constitucional correspondiente no se refiere a la resolución favorable de la petición, basta para cumplir con la garantía Constitucional, que se dé respuesta a la misma, sea en sentido afirmativo o negativo.

3.3.3 Autoridades.

“Si la autoridad se rehúsa arbitraria y caprichosamente a recibir la petición, el ciudadano podrá quejarse ante el

Tribunal competente en forma de acusación penal por infracción a la Carta Magna".¹

En materia judicial existen reglas especiales establecidas en la Ley, ya sea que se trate de jurisdicción contenciosa o voluntaria. Si un Juez deja sin proveer una petición en el término que la Ley señala, contraerá una responsabilidad, la que se refiere a la infracción Constitucional del Artículo 8° conforme lo disponen los Artículos 212, 213, 214 y demás relativos al Código Penal Federal.

3.4 Supremacía Constitucional.

Hablar de la Supremacía Constitucional y, consiguientemente, de la jerarquía Normativa en la que en primer término se encuentra la Constitución, sobre otros ordenamientos, guarda una especial relevancia porque tiene una estrecha relación con otros temas como son el control de la Constitucionalidad y la interpretación Constitucional.

Esto es así porque si lo que se pretende es salvaguardar los preceptos Constitucionales, de modo tal que no sean violados por los actos de autoridad, la propia Ley fundamental debe establecer los mecanismos de protección que se deben utilizar para tal fin.

Ahora bien, en el caso del Juicio de Amparo, que es un Sistema de control de Constitucionalidad por vía de acción

¹ LOZANO, José Maria, Estudio del Derecho Constitucional Patrio, 3ª Edición, México D. F. 1996, p. 198

(aun cuando en ocasiones lo puede ser por vía de excepción, como en el caso del Amparo contra Leyes que se endereza en la vía directa), el parámetro para poder decidir si una Ley o Acto es Constitucional o no, lo será precisamente la Constitución y, en un orden descendente, el marco Normativo que la propia Carta Magna prevé en el Artículo 133 Constitucional.

Así, es trascendente jerarquizar, esto es, ordenar de acuerdo con un grado de prelación, de preferencia, de superior a inferior, cuáles van a ser los ordenamientos a examinar en un Juicio Constitucional para determinar si fueron o no quebrantados con la Ley o Acto reclamado.

No omito señalar que para algunos autores no existe tal orden jerárquico, pues parten de la base de que el Artículo 133 Constitucional, indica que todos los ordenamientos ahí señalados Constitución, Leyes y Tratados, todos juntos forman, la Ley Suprema de la Unión, de lo que derivan que no existe jerarquía, sino que todos estos ordenamientos tienen el mismo valor, sin que uno prepondere sobre otro, lo que equivaldría al "bloque de Constitucionalidad" Español, basándose en la interpretación que de la disposición original se efectúa en los Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo, aunque la opinión es respetable nos adherimos a la corriente mayoritaria que, siguiendo a Kelsen, acepta el establecimiento de una jerarquía de Normas en cuya cúspide se encuentra necesariamente la Constitución.

Precisado lo anterior, cabe decir que, de acuerdo al Sistema establecido en los Artículos 39, 40, 41, el Estado Mexicano adoptó un Sistema Federal que se traduce en que existen dos tipos de esferas de competencia para los tres Poderes contemplados en la propia Constitución, esto es, existe la Esfera Federal (Poder Judicial Federal, Congreso de la Unión y Presidente de la República, que se auxilia de la Administración Pública Federal) y la Esfera Local (Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, Congresos Locales y Gobernadores).

En ese contexto, desde el punto de vista doctrinal se ha cuestionado cuál orden jurídico prevalece sobre otro, de manera que hasta hace poco tiempo, la corriente mayoritaria preconizaba la prevaecía del orden Federal sobre el orden local o reservado a los Estados, sin que esto, desde luego, afectara a la soberanía o autonomía interna de ellos, porque precisamente debido al pacto Federal decidieron otorgar a la Federación una serie de atribuciones y facultades, creando así dos órdenes independientes.

En diverso ángulo, también existe una jerarquía bajo la óptica de la naturaleza de la disposición de que se trata. Así, se habla de que la Ley Reglamentaria, que es aquélla que desarrolla un precepto Constitucional, está por encima de una Ley Federal que no tenga esa característica y ésta, a su vez, está por encima de las Leyes Locales. Este punto de vista es el que hasta hace poco constituía un auténtico dogma de fe para los Constitucionalistas Mexicanos.

También para la jerarquía de las Leyes se adoptó la óptica de considerar el origen de las disposiciones legales y así, nos encontramos Leyes, propiamente dichas, que emergen de un proceso legislativo, en el que interviene el Congreso Federal o Estatal; Reglamentos, que pueden también surgir del Poder Legislativo; Decretos y Reglamentos que pueden ser emitidos por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad contenida en el Artículo 89, fracción I, de la Constitución; Reglamentos y circulares que pueden emitir las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal; disposiciones normativas todas ellas de carácter permanente, general y abstracto que, en el orden en que se mencionan, presentan también una Supremacía.

En otro orden de ideas, también se está en presencia de una jerarquía de las Normas de orden público e interés social, sobre aquéllas que, por afectar únicamente intereses particulares, son de menor importancia. Así, las Normas en materia Agraria o Laboral, tienen una prelación respecto a las Normas de Derecho Civil o Mercantil.

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto la importancia de determinar una jerarquía o rango de preferencia entre las distintas disposiciones Normativas, porque ello será el punto de partida para que el juzgado de Amparo realice el estudio de la Constitucionalidad y legalidad del acto reclamado.

Todo este panorama se ve alterado con la inclusión, en el orden jurídico Interno, de Normas Internacionales, que también pasan a formar parte del Derecho Mexicano.

Es el caso del Artículo 133 Constitucional en donde se dispone que también entran al Sistema de jerarquía Constitucional esos compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, bajo los requisitos ahí previstos, es decir, acuerdos signados por el Presidente de la República, en representación del Estado Mexicano, con ratificación del Senado.

El problema radica en ubicar, dentro de ese Sistema jerarquizado, cuál es el lugar de los Tratados Internacionales y, hasta hace poco tiempo, se los colocaba en una posición igual a la de las Leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Con la finalidad de encuadrar el tema de manera tal que permita arribar a conclusiones sostenibles en el Derecho Mexicano, considero pertinente exponer, aun brevemente, los diversos tratamientos que sobre ese mismo aspecto se dan en los distintos Derechos Nacionales.

3.4.1 La Supremacía Constitucional en el Derecho Comparado

3.4.1.1 Europa

Sobre este tema, existe una gran diversidad de criterios, pues en un primer momento, en otros países se seguía el Sistema en el cual prevalecía el ordenamiento Interno sobre la Norma Internacional, con todas las variantes imaginables; empero, en la actualidad tiene prelación el

Derecho Internacional sobre los Derechos Internos de cada país.

En Alemania, la Constitución Política de Weimar de 1919 estableció la incorporación del Derecho Internacional al Derecho Interno. En la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 (Artículo 25) y la Corte Constitucional Federal, se llegó a la conclusión de que los Tratados Internacionales están por encima del Derecho Alemán posterior (resolución del 9 de junio de 1971).

En Italia, la Constitución Política de 1948 también dispuso en su Artículo 10, que el orden jurídico Italiano se integra a las reglas del Derecho Internacional generalmente reconocidas. La Corte Constitucional, a partir del 8 de junio de 1984, determinó su Supremacía sobre las Leyes internas.

Otros países de Europa del Oeste, en los cuales se establece que los Tratados tienen una autoridad superior a las Leyes, son la Carta Magna Portuguesa (Artículo 8° de la Constitución de 1976), Grecia (Artículo 28 de la Constitución de 1976), Países Bajos (Artículo 66 de la Constitución), y Francia (Artículo 55 de la Constitución); en Bélgica, la Corte de Casación, mediante resolución del 27 de mayo de 1971, señaló la Supremacía de los Tratados, basándose para ello en que la superioridad de éste resulta de la naturaleza misma del Derecho.

Esta resolución se inspiró en la célebre frase pronunciada por el Procurador General Belga, Ganshof Van Der

Meersch, que dice: "Negar la superioridad de la Norma internacional, se convierte en negar su existencia".

La Corte Europea de Justicia de la Comunidad Europea, ha resuelto que es garante de los Tratados, al considerar que los Estados no pueden, para defender o justificar la infracción de un Tratado, referir Reglamentos, práctica jurídica o circunstancia de su ordenamiento jurídico interior.

3.4.1.2 Iberoamérica

En Argentina, su Constitución Política le da a los Tratados el nivel de jerarquía inmediata superior respecto de las Leyes nacionales y a algunos Tratados específicos les asigna jerarquía Constitucional (Artículo 72, inciso 22, de la Constitución Política de la República de Argentina). Curiosamente, esos mismos Tratados mencionados en el Artículo que se comenta, son los que están contemplados también en el Artículo 1° del proyecto de la Nueva Ley de Amparo que recientemente preparó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en trabajo conjunto con otras instituciones e investigadores.

La Corte Suprema de Argentina, en una sentencia del 7 de julio de 1992, determinó que, en aplicación del Artículo 27 de la Convención de Viena, existe la obligación de los órganos del Estado Argentino de asignar primacía al Tratado ante un eventual conflicto con cualquier Norma interna contraria o con la omisión de dictar disposiciones que, en

sus efectos equivalgan al incumplimiento del Tratado Internacional, basándose en que, cuando la Nación ratifica un Tratado que firmó con otro Estado, se obligue internacionalmente a que sus órganos Administrativos y Jurisdiccionales lo apliquen a los supuestos que ese Tratado contemple, siempre que contenga descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación de la Realidad en la que puede operar inmediatamente, sin necesidad de instituciones que deba establecer el Congreso.

En la Constitución vigente de Chile, de 1980, no se expresa el nivel de jerarquía de los Tratados respecto del Derecho Interno; sin embargo, el Tribunal Constitucional resolvió la prevalencia de los preceptos Constitucionales sobre las disposiciones de un Tratado, pues asumir lo contrario significaría permitir la Reforma de la Carta Fundamental por un modo distinto del establecido.

La Supremacía de los Tratados sobre el Derecho Interno, es reconocida en las Constituciones de Colombia de 1991, de Honduras de 1982, del Salvador de 1983, de Paraguay de 1992 y de Guatemala de 1985, y donde se afirma la preeminencia de los Tratados en materia de Derechos Humanos sobre el Derecho Interno, entre otros.

La Constitución de Panamá de 1972-1983, afirma que la República acatará los Tratados (Artículo 4° de la Constitución) y la Constitución de Ecuador de 1978, sostiene

que el Derecho Internacional Norma la conducta de los Estados (Artículo 3° de la Constitución).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos está facultada para dar opiniones a petición de un Estado miembro, acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus Leyes internas y los instrumentos internacionales, conforme al Artículo 64.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sobre este particular, la propia Corte, en la opinión consultiva OC-14:94, de 9 de diciembre de 1994, dijo lo siguiente: ...Según el Derecho Internacional, las obligaciones que éste impone, deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el Derecho Interno. Estas reglas pueden considerarse como Principios Generales del Derecho y han sido aplicadas, aun tratándose de disposiciones de carácter Constitucional, por la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia...

3.4.2 El Artículo 133 Constitucional y su Nueva Interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la Constitución mexicana de 1917, que adoptó el Sistema Federal y de división de poderes, se previó una jerarquía Constitucional de Leyes, en su Artículo 133, cuyo texto vigente es el siguiente:

Artículo 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el

Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

La sola lectura del numeral transcrito, inmediatamente proporciona, a través de la interpretación gramatical, una jerarquía que podemos concretar en que, en primer lugar, se encuentra la Constitución, en segundo lugar, las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados y en tercer lugar, las Normas Estatales.

La posición que la Suprema Corte de Justicia ha tenido, respecto a este tema, puede dividirse en dos grandes partes.

En una primera etapa, la Corte consideró que las Leyes Federales y los Tratados Internacionales, tienen la misma jerarquía Normativa, de tal suerte que el Tratado Internacional no puede ser criterio para determinar la Constitucionalidad de una Ley, ni viceversa. Esa decisión se contenía en la Jurisprudencia de Pleno C/92, de 30 de junio de 1992, que dice:

Las Leyes Federales y Tratados Internacionales tienen la misma jerarquía Normativa.

De conformidad con el Artículo 133 de la Constitución, tanto las Leyes que emanen de ella, como los Tratados Internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal,

aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las Normas en el orden jurídico Mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el Tratado Internacional no puede ser criterio para determinar la Constitucionalidad de una Ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un Tratado Internacional.

En un segundo momento, a través de la histórica resolución emitida al fallar el Amparo en revisión 1475/98, la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios y por unanimidad de diez votos, determinó que los Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y, en un segundo plano, respecto de la Constitución Federal.

Esta decisión se fundó, además de la interpretación de la jerarquía de Normas consignadas en el Artículo 133, en la Convención de Viena, sobre Derecho, de los Tratados de 1969, de la que México es parte.

3.4.3 Observancia, Aplicación e Interpretación de los Tratados.

Se contienen los Artículos 26 y 27, que dicen:

Artículo 26.- "Pacta sunt servanda". Todo Tratado en vigor, obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Artículo 27.- El Derecho Interno de los Estados, las Reglas de Organizaciones Internacionales y la observancia de los Tratados. 1. Un Estado parte en un Tratado no podrá invocar las disposiciones de su Derecho Interno como justificación de incumplimiento del Tratado.

Ese nuevo criterio en comento, es del tenor literal siguiente:

Los Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de Normas en nuestro Derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la Norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la Suprema, la objeción es superada por el hecho de que las Leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los Tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás Normas del Sistema, ha encontrado en la Jurisprudencia y en la doctrina

distintas soluciones, entre las que destacan: Supremacía Llana, y con la existencia de Leyes Constitucionales, y la de que será Ley Suprema la que sea calificada de Constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los Tratados Internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del Derecho Federal y el Local. Esta interpretación del Artículo 133 Constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los Tratados Internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las Entidades Federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los Tratados, es el relativo a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las Entidades Federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia Federal o Local del contenido del Tratado, sino que por mandato expreso del propio Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las Entidades Federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del Artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al Derecho Federal y al Local en una misma jerarquía, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que Las facultades que no están expresamente concedidas por esta

Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados.

No se pierde de vista que en su anterior conformación, el Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la Tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA; sin embargo, el Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los Tratados incluso frente al Derecho Federal."

3.4.4 Evaluación del Nuevo Criterio.

Mucho se puede especular acerca de las razones por las cuales la Suprema Corte abandonó el criterio de que los Tratados Internacionales tienen la misma jerarquía Normativa que las Leyes Federales, para sostener actualmente que estos Tratados Internacionales, se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y, en un segundo plano, respecto de la Constitución Federal; sin embargo, ello obedeció a la tendencia globalizadora que no solamente en los aspectos económicos y sociales se presenta como un fenómeno de repercusión mundial, sino también toma acto de presencia en lo que a los órdenes jurídicos se refiere, de modo tal que la tendencia es que los países, sobre todo los que tienen una situación geográfica de vecindad, o sean las mismas Normas Jurídicas, para facilitar sus relaciones y para homogeneizar la impartición de justicia, de tal suerte que no se aprecie

diferencia entre el tratamiento jurídico que se le da al mismo problema en un país y en otro.

En esa tesitura, la suscripción de Convenios Internacionales constituye un mecanismo para lograr esa estandarización de los Ordenamientos Jurídicos, creando un orden Jurídico Supranacional.

Ahora bien, lo cierto es que la tendencia apunta a que, no sólo los Tratados Internacionales sean de una entidad jerárquica superior a las Leyes del Derecho Interno, sino, incluso, que estén por encima de la propia Constitución de cada Estado.

A esa evolución del Derecho Internacional como un orden supranacional, que está por encima del orden Constitucional Interno, tarde o temprano no podrá evadirse nuestro país y esta nueva postura de la Suprema Corte es un reflejo, aún incompleto, pero reflejo al fin, de este fenómeno de globalización jurídica, atendiendo sobre todo a que un país ya no puede subsistir sin el Comercio Internacional y, por consiguiente, sin asumir compromisos frente a los otras órdenes nacionales, creando un nuevo orden de carácter supranacional.

Mediata o inmediatamente, lo cierto es que México forma parte de la Convención de Viena, sobre Derecho de los Tratados y, como ya quedó de relieve al transcribir los Artículos 26 y 27 de ese documento internacional, está obligado a cumplir con los Tratados suscritos, aun en contra

de lo establecido en su Derecho Interno, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

Muchos tratadistas, seguramente se rasgarán las vestiduras e indignados, proclamarán que la Soberanía Nacional no está en venta y que bajo ninguna condición el Derecho Internacional puede prevalecer sobre una disposición Constitucional pero la verdad irrefutable es que la Convención de Viena de 1969 existe, que México es parte y que, por tanto, tiene la obligación de respetarla; de ahí que, a mi parecer, llegado el caso, se tendrá que fallar necesariamente en el sentido de que la Norma Internacional está por encima de la Constitución, y esto se dio así porque la propia Constitución permitió al Presidente de la República firmar un Tratado y al Senado ratificarlo, donde el Estado Mexicano aceptó la Supremacía de un Orden Supranacional, por encima del Derecho Interno, incluso, de la propia Constitución.

No se deja de advertir que puede sostenerse lo contrario, pero ante un caso particular, de insistir en esa postura, México incurriría en responsabilidad internacional y podría ser sometido a las sanciones correspondientes, que pueden ser sumamente graves, como por ejemplo un bloqueo económico por parte de los Estados Unidos o bien, la suspensión del, otorgamiento de créditos por parte de la Banca Internacional.

Resumiendo, resultó hasta cierto punto necesario, por congruencia con el orden jurídico mundial, que la Suprema

Corte diera una nueva interpretación al Artículo 133, ante la suscripción y ratificación de la Convención de Viena, sobre Derecho de los Tratados, pero aun cuando no hubiera sido así, lo cierto es que la tendencia del Derecho Constitucional comparado, se inclina de manera decisiva a otorgar mayor jerarquía al Derecho Internacional que al Interno, por lo que tarde o temprano, quizá por la vía de Reforma Constitucional, se hubiera llegado al mismo resultado, sin dejar de advertir que, en el marco jurídico Constitucional actual, de ninguna manera puede aceptarse que el Derecho Internacional esté por encima del Nacional, pero paradójicamente, México está obligado a que prevalezca lo acordado en un Pacto Internacional por encima de su Derecho Interno, por lo que, o Realiza la Reforma Constitucional pertinente, o tendrá que efectuarse a través de una interpretación de la Suprema Corte, lo que sería riesgoso, porque estaría legislando y además, no sería la vía idónea para hacerlo, ya que desestabilizaría el equilibrio entre los poderes.

Además, por la misma relación que guarda México con otros países, finalmente tiene que aceptar lo que los demás han aceptado, pues en caso contrario quedaría excluido de ese Orden Internacional, lo que generaría el caos en lo político, en lo social y en lo económico, por esa gran interdependencia que tiene nuestro país con el Comercio Internacional.

Por último, creo que aun reconociendo la Supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno, la Soberanía Mexicana sigue incólume, porque, precisamente en ejercicio de esa soberanía, fue que la Nación Mexicana se autodeterminó

para otorgar prevalencia a ese Derecho Internacional, a través de los poderes instituidos por la Constitución de 1917 y, de cualquier modo, ese Derecho Internacional, finalmente tiene la misma entidad que el Derecho Interno, porque se incorporó mediante los conductos, mecanismos y autoridades que la misma Carta Magna delineó (la celebración por parte del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado), es decir, México intervino en la creación de ese Derecho Internacional y por eso es que también decidió aceptarlo para regir un aspecto concreto y específico del orden jurídico, sin que tal circunstancia menoscabe la Libertad, la Independencia y la Soberanía de la que tanto nos debemos sentir orgullosos.

Empero, para un mejor control sobre esos aspectos, sin duda sería deseable que se incorporaran nuevos mecanismos de supervisión para evitar confrontaciones entre lo asumido en un Tratado y lo dispuesto en la Constitución. Entre ellos, posiblemente destaque la posibilidad de que se reforme la Constitución para que, antes de que el Senado ratifique el Tratado, se consulte a la Suprema Corte para que emita opinión acerca de si es o no Constitucional su contenido y, sea con base en ello, que el Senado pronuncie su decisión.

3.5 Naturaleza Jurídica de la Negativa Ficta.

3.5.1 Naturaleza Jurídica

Los diversos Tratadistas sobre la materia han discutido mucho respecto a la naturaleza jurídica de la Negativa Ficta,

pues para algunos tal figura representa una simple ficción legal, para otros un acto administrativo táctico y para otro una resolución administrativa, la cual, pese a ser presunta, debe surtir plenos efectos como tal.

Sin embargo, antes de entrar en materia, se considera importante retomar algunas ideas de la Doctora Dolores Heduán Virués respecto a las características de las resoluciones Fiscales en general, plasmadas en su obra titulada "Las Funciones del Tribunal de la Federación". Así, para dicha tratadista "las resoluciones Fiscales pueden ser espontáneas o provocadas; lo primero cuando la autoridad actúa de oficio, y lo segundo cuando actúa a petición de parte interesada. En el segundo caso la resolución puede ser afirmativa, o sea, concesoria de lo que el peticionario solicitó, pero también puede ser negativa, es decir, adversa a sus pretensiones. A su vez, la negativa puede ser expresa o ficta; expresa cuando se comunica al promoverte y ficta cuando la autoridad no da respuesta a la instancia de un particular dentro del término que la Ley fija o, en su defecto, dentro de los noventa días siguientes al de su presentación"² (actualmente tres meses en los términos del Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación).

Sentado lo anterior, quienes sostienen que la Negativa Ficta es una simple ficción legal que permite al interesado acudir a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, basan principalmente su argumento en el hecho de que transcurrido el término de tres meses sin recibir

² HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1998, pp. 75,76 y 77.

respuesta por parte de la autoridad, para el interesado es una mera opción considerar que la misma resolvió negativamente su instancia e interponer la demanda respectiva ante dicho Tribunal. Esta teoría, aun cuando parte de una premisa cierta en el sentido de considerar a la Negativa Ficta como una ficción legal, se nos hace incompleta por lo que respecta a los alcances de tal figura jurídica, en caso de ejercerse su opción.

Por su parte, como se ha dicho, otros estudiosos consideran que la Negativa Ficta es un acto administrativo táctico, pues transcurrido dicho plazo de los tres meses sin que se haya emitido la resolución respectiva, se debe entender que la instancia fue resuelta desfavorablemente a los intereses del particular. Por ejemplo, el maestro Gabino Fraga sostiene que "ya en nuestra legislación el silencio de la administración pública se presume como una manifestación de voluntad y surte los efectos de acto declarado."³ Definitivamente no se coincide con esta corriente de opinión, pues realmente la figura de la Negativa Ficta es una mera alternativa para que el interesado pueda agilizar su trámite en la jurisdicción contenciosa administrativa, no pudiéndose hablar por consiguiente de un acto administrativo tácito en estricto sentido.

También hay quienes sostienen que la Negativa Ficta goza de la naturaleza de una resolución administrativa y debe surtir plenos efectos como tal. Es decir, si bien la figura que ocupa nuestra atención en principio representa una

³ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, 1996. p. 274.

ficción legal y una opción, esta corriente sostiene que si el particular opta por tal alternativa, esto es, la de considerar el silencio de la autoridad como una resolución desfavorable a sus intereses, dicha resolución debe surtir plenos efectos al impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En otras palabras, esa ficción legal no puede quedarse simplemente en ello cuando se impugna, como limitativamente se considera en la primera teoría apuntada; pues la Negativa Ficta debe surtir sus efectos de resolución administrativa, y tan ello es así, que la autoridad al contestar la demanda respectiva quedará obligada a cumplir con las formalidades de toda resolución, fundando y motivando la misma.

Sobre el tópico se coincide con esta tercera corriente, máxime si se considera que el Código Fiscal de la Federación le da en todo momento el carácter de resolución a tal figura jurídica.

Para finalizar, no se quiere dejar pasar por alto la siguiente interrogante y solución que plantea Alfonso Nava Negrete en relación a la naturaleza de esta institución.

¿Su naturaleza es sustantiva o adjetiva, administrativa o procesal?.

A nuestro Juicio, es procesal. Como ya se expuso, el silencio administrativo nació como un instrumento para hacer viable la defensa procesal del particular frente a la abstención de la autoridad por dictar una resolución a la

petición de aquél. No tuvo otra razón de ser, hacer accesible la justicia administrativa del Consejo de Estado, máximo Tribunal administrativo de Francia; entre nosotros, actuará el Tribunal Fiscal, ante el silencio de las Autoridades Fiscales Federales.

Para el contencioso Francés, "la decisión previa es condición para la procedibilidad de alguno de sus recursos: así también, para el Juicio de nulidad Fiscal sin resolución administrativa definitiva previa no procede."⁴

Indiscutiblemente se coincide con dicho autor en el sentido de que la institución de la Negativa Ficta tiene en principio una naturaleza procesal, pero la cual, de ser ejercida, en nuestro concepto configurará plenamente una resolución administrativa, incluso desde el punto de vista sustantivo.

3.5.2 Diferencias con el Derecho de Petición

Sin lugar a dudas la figura de la Negativa Ficta tiene un origen en el Derecho de Petición, el cual en nuestro Derecho Positivo esta consagrado en el Artículo 8°. Constitucional, precepto que textualmente dispone:

Art. 8°. - Los funcionarios y empleados públicos respetan el ejercicio del Derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa;

⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. op. cit nota 14, p. 18

pero en materia política solo podrán hacer uso de ese Derecho los Ciudadanos de la República.

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

Sin embargo, antes de entrar al estudio de dicho precepto con el propósito de distinguir a la figura de la Negativa Ficta con esta garantía individual, conviene hacer un somero análisis sobre los antecedentes históricos del mismo.

3.5.2.1 Análisis del Texto Actual de Artículo Octavo Constitucional.

Conforme al texto del Artículo 8o. Constitucional, el cual ha quedado transcrito anteriormente, los funcionarios y empleados públicos deben respetar el Derecho de Petición siempre y cuando:

a) La petición se formule por escrito. Sin embargo, como se comento en el apartado anterior siguiendo las ideas del Diputado Recio expuestas en el debate para la aprobación de dicho Artículo, se considera que si se presenta un particular a hacer una petición en forma verbal ante la autoridad, y de la diligencia correspondiente se levanta un acta, dicha autoridad tendrá la obligación de dar la respuesta respectiva al peticionario en los términos de Ley.

En relación a este punto, también debe comentarse que en los términos del Artículo 9o. de la propia Constitución Federal, no se deben considerar como ilegales y por consiguiente no pueden ser disueltas las asambleas o reuniones que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. Esto es, al establecer dicho Artículo que no se considerará como ilegal la reunión de personas con el objeto de hacer una petición a las autoridades, se considera que en estos casos, aun cuando las peticiones respectivas no se formulen por escrito, las mismas deben ser atendidas por dichas autoridades, siempre y cuando, claro está, no se expresen injurias contra éstas ni existan actos de violencia. Conforme a lo antes expuesto, se puede concluir que no es tan exacto el que la petición tenga que hacerse forzosamente de manera escrita cuando se trata de reclamos sociales.

b) La petición será pacífica y respetuosa. Esto es, siguiendo las mismas ideas, la petición respectiva no debe contener ofensas o injurias contra la autoridad, ni amenazas contra la misma para el caso de que no sea resuelta a favor del particular.

c) En materia política sea ejercido por los ciudadanos de la República. Es decir, en materia política solo pueden ejercer dicho Derecho de petición los varones y mujeres que

además de tener la calidad de Mexicanos, sea por nacimiento o por naturalización, tengan cumplidos 18 años de Edad y tengan un modo honesto de vivir, requisitos que establece el Artículo 34 de nuestra Constitución para ser considerado ciudadano de la República. A contrario "sensu", si la petición en materia política es formulada por un particular que no satisfaga las características antes descritas, las autoridades no tendrán la obligación de atender las mismas.

Sin embargo, respecto a este punto vale la pena comentar que gran parte de la doctrina se pronuncia a favor de que el Derecho de petición en materia política debió concederse genéricamente a los Mexicanos, aun cuando no reunieran los requisitos para ser ciudadanos, principalmente el de la edad, lo cual es muy debatible.

d) Asimismo, cuando la petición reúne los requisitos antes mencionados, el propio Artículo en estudio le impone la obligación a la autoridad a la que se dirigió la misma, la de emitir un acuerdo escrito sobre tal instancia. Esto es, el Estado y sus autoridades tienen como obligación y ya no un deber de carácter negativo o de abstención como sucede en el caso de otras garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivo de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la petición que el gobernado les eleva.

Sobre el particular, resulta claro que la petición no forzosamente tiene que resolverse conforme a lo solicitado por el peticionario, pues es un régimen de Derecho como el nuestro, la autoridad tendrá que emitir su resolución o

acuerdo de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Ahora bien, si la resolución respectiva no se encuentra ajustada a Derecho, el particular tendrá a su alcance los medios de defensa expeditos para combatirla, sin que dicha resolución pueda considerarse en sí violatoria del Artículo 8o. Constitucional, pues el mismo únicamente obliga a la autoridad a emitir una resolución o acuerdo respecto a las peticiones que le sean presentadas por los gobernados.

Siguiendo las ideas de Juventino V. Castro a efecto de reforzar lo anterior, puede decirse que se satisface la garantía Constitucional en estudio "en el momento en que se atiende la petición de una persona, dándosele una contestación en el sentido que se considere, es la procedente, pero no tiene por qué ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que se estima ilegal de parte de las autoridades, cabe la inconformidad del peticionario, pero con fundamento en otras disposiciones ya sean Constitucionales u ordinarias que pudo violar la autoridad al contestar, pero reafirmando y no violando la garantía del Artículo 8o. Constitucional."⁵

Al respecto, nuestro más Alto Tribunal ha sentado las siguientes Tesis de Jurisprudencia:

PETICION, DERECHO DE.— Las garantías del Artículo 8o. Constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que

⁵CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo, México, 1996, p. 99.

pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, Segunda Sala, pág. 224.

PETICION, DERECHO DE.— La garantía que otorga el Artículo 8o. Constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las Leyes relativas; pero se impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario.

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia 1917-1975, Tercera Parte, pág. 759.

DERECHO DE PETICION.— La garantía que consigna el Artículo 8o. Constitucional solamente se refiere a que la autoridad debe dar contestación por escrito y en breve término al peticionario, congruentemente con lo pedido; pero no a dar una contestación que invariablemente deba satisfacer a dicho peticionario, sino que corresponda conforme a la Ley que se invoque en la petición, puesto que, en caso de acatarse a la Ley, ello sería violatorio del principio de legalidad que consagran los Artículos 14 y 16 Constitucionales, y en caso de que el peticionario estime que se viola ese principio, entonces lo que ha de reclamar ha de

ser dicha garantía, pero no la consagrada por el citado Artículo 8o.

Informe que rinde su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1962, Segunda Sala, págs. 58 a 59.

Profundizando más sobre estas ideas y según se infiere a la Tesis anterior, la doctrina también sostiene que debe haber absoluta congruencia entre lo resuelto con lo pedido o, en otras palabras, que la resolución recaída a la petición debe ser congruente con la misma, pues en caso contrario si podría invocarse una violación directa a la garantía que ocupa nuestra atención. Sobre el particular, también la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado las siguientes Tesis de Jurisprudencia:

PETICION, INTERESES JURIDICOS EN EL AMPARO, POR VIOLACIONES AL DERECHO DE. — Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocurso, en virtud de que atento a lo ordenado por el Artículo 8o. Constitucional, las autoridades tienen la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1963 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, pág. 237.

PETICION, DERECHO DE.— A toda petición que se haga, deberá recaer un escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario; pero se debe entender, como lo indica la lógica más elemental, que al acuerdo recaído debe ser congruente con la petición formulada.

Informe que rinde su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1957, Segunda Sala, pág. 47.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis que se pasa a transcribir, ha sostenido que cuando la petición da lugar a la sustanciación de un procedimiento, el Artículo Constitucional en comento no solamente obliga a la autoridad a dar a conocer al particular el resultado final del mismo, sino que también le impone la obligación de darle a conocer al gobernado todos los trámites que se vayan presentando durante ese procedimiento, igualmente en forma escrita y en breve término:

PETICIÓN, DERECHO DE. — El Artículo 8°. Constitucional se refiere no solo al resultado final de las peticiones que formulen los particulares, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la Ley requiera la sustanciación de un procedimiento, impidiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los peticionarios, todos y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera parte, Segunda Sala, Pág. 229.

e) Por último, el Artículo Constitucional en estudio impone la autoridad la obligación de darle a conocer al peticionario la resolución respectiva en breve término.

Sobre el particular, cabe destacar que según lo analizado en el apartado anterior, esa expresión "en breve termino" constituye la principal innovación en el texto de la Constitución de 1917 respecto a la de 1857. Así mismo, según lo también antes comentado, el Poder Constituyente del 17 Realmente no quiso establecer ningún término fijo para dar respuesta a las peticiones de los gobernados dada la diversidad de asuntos que pueden presentarse ante la autoridad administrativa.

Respecto a este punto, diversos Jurisconsultos consideran que fue acertado que el Constituyente del 17 no estableciera término fijo alguno, bajo la consideración de que no es posible demarcar apriorísticamente, con carácter inmutable y absoluto, el tiempo dentro del cual las autoridades deben dar respuesta a las diversas peticiones que les elevan los particulares; otros, en cambio, sostienen que el texto de dicho Artículo es francamente impreciso, quedando el mismo sujeto a interpretaciones subjetivas por parte de los Jueces que conocen de este tipo de asuntos, opinión por la que hemos tomado partido.

Asimismo, otros estudiosos de la materia han interpretado erróneamente la siguiente Tesis de Jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia, considerando que la misma ha sostenido que el término dentro del cual las autoridades deben dar respuesta a las peticiones de los particulares, es invariablemente del de cuatro meses:

PETICIÓN, DERECHO DE.— Atento a lo dispuesto por el Artículo 8° de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que se pasan mas de cuatro meses desde que una persona presentó un ocurso y ningún acuerdo recae a el, se viola la garantía que consagra el citado Artículo Constitucional.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 226.

Esto es de la lectura de dicha Tesis se infiere que la Corte resolvió que si han pasado más de cuatro meses de la presentación de un ocurso, sin que haya recaído ningún acuerdo al mismo (no forzosamente la resolución definitiva), se viola la garantía prevista en el Artículo 8° Constitucional: pero es claro, que de ninguna manera se establece que el término que tienen las autoridades para resolver las solicitudes de los particulares es en todos los casos es de cuatro meses.

Sin embargo, llama la atención que la figura de la Negativa Ficta, objeto de este trabajo, tomara anteriormente

como base para su configuración ese lapso de los cuatro meses. Es decir, es muy probable que el legislador ordinario se haya basado en dicha Tesis de nuestro mas Alto Tribunal, para establecer como plazo para la configuración de la Negativa Ficta el citado, aunque actualmente se haya disminuido a tres meses en la materia Fiscal Federal.

Según todo lo antes expuesto, resulta indubitable que el Artículo 8° Constitucional debe interpretarse exegéticamente para cada caso en particular y así lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a la siguiente Tesis de Jurisprudencia, las cuales de ninguna manera se contraponen a la acabada de transcribir, sino por el contrario, refuerzan la opinión emitida al respecto.

DERECHO DE PETICIÓN, ARTÍCULO 8° CONSTITUCIONAL.- La Suprema Corte ha establecido que la expresión "breve término" empleada por el Artículo 8°, de la Constitución General de la República debe entenderse como aquel en que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse.

En aplicación a este criterio el término de 18 meses transcurrido desde la fecha de una solicitud y la fecha de la Demanda de Amparo, debe estimarse que racionalmente para que la oficina correspondiente pueda conocer y resolver tal solicitud; sin que sea valedero el argumento relativo a que el gran número de solicitudes presentadas imposibilita al despacho rápido de las mismas, por que en tal caso es aplicable el criterio que reiteradamente ha sostenido el propio Alto Tribunal en el sentido de que la oficina

respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXXIII, Tercera Parte, Septiembre de 1967, Segunda Sala, Pág. 39.

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

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 235.

En conclusión, se puede decir que la expresión “en breve término” empleada en el Artículo 8°. Constitucional, es en el sentido de que en cada caso se analice cual es el plazo en que racionalmente pueda conocerse la petición respectiva y acordarse, lo cual quedará al criterio subjetivo del Juzgador.

Por último, en las Tesis antes descritas queda perfectamente delineado el criterio de que las autoridades no pueden excusarse en el cúmulo de trabajo para dejar de resolver las instancias formuladas por los particulares, pues ante tal situación, la administración pública debe dar solución a la falta de personal suficiente, ello con el objeto de cumplir debidamente con sus funciones.

3.5.2.2 Diferencias Entre la Negativa Ficta y el Derecho de Petición.

La Negativa Ficta, tiene su origen en el Derecho de petición, a su vez ésta opera tratándose de instancias formuladas en materia Fiscal y en otras en materia administrativa, en cambio la violación al Derecho de petición puede reclamarse de cualquier instancia y respecto a cualquier autoridad.

En esa tesitura hay que considerar que la figura de la Negativa Ficta en Materia Fiscal, no coarta el Derecho de los particulares para acudir al Juicio de Amparo, por considerar violado el Derecho de petición, sino que los mismos podrán optar por 2 opciones ante una negativa como la que se estudia en el presente caso, la primera sería interponer demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la segunda, se podrá optar por interponer Juicio de Amparo Indirecto, mismo que será presentado ante el Juez de Distrito que corresponda.

El término para la procedencia de la Negativa Ficta, como se señaló anteriormente, de conformidad con lo

establecido en el Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, es de tres meses desde que se promovió la petición, sin embargo cuando se considere violado el Derecho de petición se deja al arbitrio del particular la consideración de un tiempo razonable para que la autoridad le resuelva la instancia planteada, de lo contrario transcurrido dicho término razonable podría perfectamente acudir a Juicio de Amparo, por considerar violado su Derecho de petición, esto con fundamento en el Artículo 8°. Constitucional al referirse que a toda petición, la autoridad deberá de emitir un acuerdo escrito, mismo que tiene obligación de dárselo a conocer al particular en un breve término.

Ahora bien, planteando la opción de promover Amparo Indirecto contra una Negativa Ficta, de concederse el mismo, no tendría mas objeto que el de obligar a la autoridad responsable a dictar la resolución respectiva pudiéndolo hacer en cualquier sentido según sus consideraciones, el efecto del Amparo, no sería otro mas que el de hacer respetar a dicha autoridad la garantía individual violada, ordenándole a resolver la instancia, el Juez de distrito no podrá entrar de ninguna manera al estudio del fondo del asunto, ni obligar a la autoridad a que se pronuncie en determinado sentido.

Por otra parte, si se promueve Juicio Contencioso, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que como se dijo anteriormente la Negativa Ficta consiste en una resolución adversa a los intereses del particular, una vez que se considere integrada la litis con la demanda, contestación a la demanda, ampliación y contestación a la ampliación, la Sala concedora del asunto, dictará su

sentencia respectiva, declarando la nulidad o validez de la resolución Negativa Ficta impugnada, debiendo dicha sentencia siempre resolver en cuanto al fondo del asunto, esto es, en forma definitiva tal y como se mencionó en el punto 5.7 del presente trabajo, al hablar sobre los efectos de la sentencia.

La ventaja que representa la impugnación de una Negativa Ficta, en relación con la interposición del Amparo por violación al Derecho de petición, es que en el primer caso, el asunto quedará resuelto en cuanto al fondo, en el mismo Juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en cambio, en caso de concederse el Amparo por violación a la garantía mencionada, el único objeto será el de provocar la resolución correspondiente por parte de la autoridad a la que se le impute la negativa, pudiendo ser desfavorable aún a los intereses del particular.

Sirve de apoyo a las anteriores consideraciones, la Tesis de la Séptima Época, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, página 179, misma que dispone:

NEGATIVA FICTA, SU DIFERENCIA FRENTE AL DERECHO DE PETICION EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. La institución de la Negativa Ficta que establece el Artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, no tiene como finalidad obligar a la autoridad omisa a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad, por lo que una vez configurada, la Sala correspondiente del Tribunal

Fiscal debe avocarse a resolver el fondo del asunto, declarando en su caso lisa y llanamente la validez y nulidad de esa resolución ficta y no dar a las autoridades demandadas una nueva ocasión para contestar ahora en forma expresa, pues esta figura jurídica no resulta idéntica al Derecho de petición establecido por el Artículo 8o. Constitucional.

3.6 Propuestas, Tendencias y Medidas de Apremio

3.6.1 Hacia la Afirmativa Ficta

La institución de la Negativa Ficta fue evolucionando en su país de origen, Francia, y como producto de esa evolución en muchos campos de la vida administrativa de aquél país opera actualmente la figura de la Afirmativa Tácita o Ficta. Esto significa que la falta de respuesta por parte de la autoridad transcurrido el plazo legal dentro del cual debió resolver una instancia formalmente presentada ante ella por un particular, ya no debe ser interpretada por éste como una resolución adversa a sus intereses, sino por el contrario, como una resolución que le es favorable.

Esta figura de la Afirmativa Ficta empieza a tener una fuerte acogida en el medio Jurídico Mexicano; por lo cual muchos Economistas y Analistas Financieros, están presionando por muy diversas fuentes al Gobierno Federal para que dicha figura se amplíe a importantes renglones de la vida Económica Nacional.

El término Afirmativa Ficta establece un principio de Ley según el cual el silencio de la autoridad se interpreta

en sentido afirmativo. Si una empresa o persona física presenta un recurso o solicitud ante la autoridad, es muy común que ésta demore un tiempo excesivo en responder. Cuando rige el principio de Afirmativa Ficta, la falta de respuesta, después de un tiempo determinado, se considera legalmente como una aprobación. Este principio representa una garantía de tramitación expedita y da seguridad al solicitante de que puede planificar sus acciones a partir de cierta fecha.

Desafortunadamente, este positivo principio legal no se aplica en los Estados Unidos Mexicanos. La Negativa Ficta se convierte en una pesadilla burocrática y en una fuente de corrupción. Cuando el silencio significa no, y el funcionario puede aplazar de manera indefinida una decisión, el empresario o el ciudadano que se aproxima a la autoridad para obtener un permiso se ve obligado a ofrecer cohechos con el fin de conseguir decisiones afirmativas y oportunas. Los interesados creados en el Sistema Mexicano, por el laberinto burocrático son enormes, grandes fortunas se han forjado gracias a la capacidad discrecional de los funcionarios para impedir o retrasar la inversión productiva, la actividad económica en general o incluso la impartición de justicia. Es quizás utópico, modificar en un plazo relativamente breve el Sistema Legal Mexicano, pero lo que si se pudiera llevar a cabo es cambiar el principio de interpretación del silencio de la autoridad.

Si se establece la Afirmativa Ficta, el gobierno tendrá que acortar sus tiempos de decisiones. Esto colocará al individuo o a la empresa en una posición de mayor igualdad

ante la autoridad a la que presenta una solicitud, lo más importante es que la Afirmativa Ficta encauzaría una parte significativa del esfuerzo de tratar con el gobierno, a la producción y, por supuesto, a la generación de empleos

1.6.2 Medidas de Apremio para Autoridades Negligentes

En todo Sistema en que se pretenda una tramitación administrativa expedita, deben existir medios sancionatorios para las autoridades que no cumplen con sus deberes.

La responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse, en la práctica, en un escrupuloso manejo de los recursos Federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco Normativo acorde con las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableció un moderno y estructurado Sistema Disciplinario, que constituyó un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública.

Sin embargo, la revisión permanente de Leyes para evaluar su correspondencia con la Realidad que regulan, pone de manifiesto, en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la necesidad de adecuaciones que permitan una mayor eficacia en la aplicación

de dicha Ley y mejores resultados en el ejercicio de la función pública.

En efecto, si bien es cierto que de entre las sanciones aplicables por responsabilidad en el servicio público, la de inhabilitación resulta ser la de mayor severidad, también lo es que se considera necesario ampliar los plazos de duración de la misma, de tal suerte que la temporalidad de la medida disciplinaria que se imponga observe plena congruencia con la gravedad de los actos u omisiones que se cometan por el infractor.

Al respecto, el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al ser estrictamente Normativo de la función pública en el Sistema Mexicano.

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus Derechos laborales, así como de las Normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

Formular o ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas, y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las Leyes y otras Normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos, o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba.

Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga

relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para si, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por

el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por ésta Ley.

Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste Artículo, denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de ésta Ley y de las Normas que al efecto se expidan.

Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que

legalmente la compete la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada al servicio público.

Abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público. O bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Las demás que le impongan las Leyes y Reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la

Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Si bien ninguna fracción de éste Artículo establece textualmente que los servidores públicos deben dar respuesta a las peticiones que formulen los particulares dentro de los plazos legales respectivos, dicha hipótesis encuadra en la fracción I, que dispone que es obligación de todo servidor público cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. También encuadra con las fracciones V y XXII del mismo Artículo.

El Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone lo siguiente;

En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. La Secretaría establecerá las Normas y Procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.

Referente a este Artículo, si un servidor público no resuelve una instancia dentro del término al que la Ley

obliga, el particular afectado puede perfectamente presentar una queja o denuncia en los términos de éste Artículo, con el cual se iniciaría el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, para fincarle, en su caso, responsabilidades a dicho funcionario, ello independientemente de que el particular pueda ejercer o haya ejercido los diversos medios de defensa procedentes con el objeto de agilizar su trámite en cuanto al fondo del negocio, por ejemplo, la impugnación de la Negativa Ficta respectiva o la promoción de un Amparo Indirecto por violación al Derecho de petición.

En lo concerniente a las sanciones a las que pueden hacerse acreedores los servidores públicos por incumplimientos de sus funciones, el Artículo 53 de la misma Ley establece:

Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Suspensión
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica.

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

3.6.3 Propuestas en Materia de Negativa Ficta

La Negativa Ficta ha sufrido una evolución desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 pero lo cierto es que en la legislación actual todavía existen muchas lagunas al respecto, es decir, dicha institución aún no está plenamente regulada en el Código Fiscal Federal. Dicha falta de regulación, aunada a las artimañas de las autoridades en ésta clase de litigios y a los criterios encontrados por parte de los Tribunales que están encargados de resolver los mismos, han convertido a dicha institución en un campo minado para los particulares que se deciden a combatir el silencio de la autoridad a través de ella.

Se proponen cuatro puntos respecto a la Negativa Ficta:

1.- Es importante que la figura de la Negativa Ficta se legisle de una manera mucho más amplia en el Código Fiscal de la Federación.

Esto daría una verdadera seguridad jurídica a los particulares que decidieran combatir el silencio de la autoridad a través de la vía de impugnación, siendo que su aplicación ya no quedaría sujeta a interpretaciones subjetivas de los órganos de justicia encargada de resolver esta clase de litigios. Esta debe ser la propuesta esencial de la Negativa Ficta.

2.- La figura de la Negativa Ficta se ha venido Normando a través de la Jurisprudencia principalmente del Tribunal Fiscal de la Federación y secundariamente de los Tribunales del Poder Judicial, pues estos últimos, al ser los órganos de alzada no tienen tantas Tesis establecidas al respecto como el primero, sin embargo, dicha Jurisprudencia resulta en ocasiones encontrado entre sí.

3.- Mucha de la problemática deriva de que una vez que el particular presenta una demanda impugnando una resolución de Negativa Ficta, la autoridad posteriormente notifica con el propósito de desvirtuar aquella.

Por consiguiente, debe quedar prevista una multa, incluso impuesto por la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que conozcan el caso, para aquellas autoridades que siendo notificadas del auto admisorio respecto a una demanda formalmente instaurada en contra de una resolución

Negativa Ficta, notifiquen o emiten posteriormente una expresa recaída a la misma instancia. Se considera que con una medida de este tipo quedaría resuelta mucha de la problemática que actualmente se presenta en esta clase de litigios, además de que el proceder en este sentido por parte de las autoridades debe ser sancionado dada su arbitrariedad.

4.- La Negativa Ficta tiene que proceder contra cualquier escrito, e instancia o promoción presentada por los particulares en materia Fiscal Federal, excepto cuando se trate de actos consentidos, censurando la política de seguir introduciendo en el Código Fiscal de la Federación Artículos mediante los cuales no se les reconoce el carácter de instancias a diversas promociones presentadas por los particulares, con la imposibilidad, en consecuencia, de que ante el silencio de las autoridades respecto a las mismas, los administrados puedan hacer uso de la Negativa Ficta, ello por no satisfacerse uno de los elementos esenciales a que se refiere el Artículo 37 del Código Fiscal Federal, esto es, el que exista una instancia presentada ante la Autoridad Fiscal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde que el hombre comenzó a organizarse como sociedad este debía pagar diversos tributos ya sea en especie si es que aun no contaban con algún tipo de Sistema Monetario y si ya contaban con dicho Sistema lo hacían en cantidades líquidas, todo esto con la finalidad de pertenecer a dicha sociedad pues los tributos eran pagados a los líderes de la organización para asegurar su lugar y evitando así el descontento de los mismos.

SEGUNDA.- El Derecho de petición es un Derecho contenido en el Artículo 8°. Constitucional, por lo tanto debe de ser acatado por las distintas autoridades existentes y retomado en las diversas Leyes que rigen nuestro marco legal basándose en la Supremacía Constitucional donde ninguna Ley estará por encima de nuestra Carta Magna.

TERCERA.- Actualmente ningún miembro de la Comunidad Internacional puede subsistir sin asumir compromisos frente a los otros ordenamientos nacionales por diversos intereses existentes entre ellos como lo pueden ser las negociaciones de índole comercial, México al formar parte de la Convención de Viena tiene la responsabilidad de obedecer paso a paso su

Constitución pues solo así podrá dar confianza y credibilidad a la Comunidad Internacional.

CUARTA.- La Negativa Ficta es una figura Inconstitucional, toda vez que va contraria a lo establecido en nuestra Carta Magna además de ser violatoria al principio de Supremacía Constitucional.

QUINTA.- La Negativa Ficta debe de ser regulada escrupulosamente por el Poder Legislativo de tal modo que no afecte a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA.- Se debe además sancionar rigurosamente a todos aquellos funcionarios que por negligencia no den contestación en tiempo y forma a todas y cada una de las peticiones formuladas ante los diversos Organismos Gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA.

ALTAMIRANO Ignacio, ÁLVAREZ MONTERO José Lorenzo, Estudios Constitucionales, Editorial Universidad Veracruzana.

ÁLVAREZ MONTERO José Luís, Garantías Constitucionales, Consideraciones Generales, Antecedentes Históricos Nacionales y Anglo-Americanos, Editorial Universidad Veracruzana.

ARRIOJA VIZCAÏNO Adolfo, Derecho Fiscal, Colección Textos Universitarios, Editorial Themis, México, D. F. 2000.

BAZDRESCH Luís, Garantías Constitucionales, Curso Introductoria, Editorial Trillas, México, D. F. 2000.

CARPIZO MCGREGOR Jorge, Nuevos Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F. 1999.

CARRASCO IRIARTE Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, Cuarta Edición, Editorial Oxford, México, D. F. 2000.

CASTRO Juventino V, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México D. F. 1996.

CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales, Editorial Porrúa, México D. F. 1999.

DE LA GARZA Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México D. F. 2001.

DE LA PEÑA MENA José Antonio, RIOS GRANADOS Gabriela, VALADÉS Diego, Investigación y Desarrollo en la Reforma Fiscal, Editorial Academia Mexicana de Ciencias-Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. 2002.

FLORES ZAVALA Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México D. F. 1998.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México D. F. 1996.

GONZÁLEZ, María del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D. F. 1997

HEDUÁN VIRUÉS Dolores, Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Compañía Continental, México D. F. 1998.

IGLESIA FERREIRÓS, Aquilino, La creación del Derecho, manual I, Una historia de la formación de un Derecho estatal Español, Segunda Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y sociales, Madrid, 1996

IZQUIERDO MOCIÑO Martha Elba, Garantías Individuales, Editorial Oxford, México, D. F. 2000.

JIMÉNEZ HUERTA Mariano, Derecho Penal Mexicano, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, D. F. 2000.

LOZANO, José Maria, Estudio del Derecho Constitucional Patrio, 3ª ed., México D. F. 1996.

MOLINA AZNAR Víctor, Detalles Fiscales que Usted Debe Saber, Editorial Isef, México D. F. 2000.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Negativa Ficta Fiscal, Evolución o Deformación*, Revista Práctica Fiscal, México, Mayo 1996

PAYNO, Manuel, *México y sus Cuestiones Financieras con la Inglaterra, la España y la Francia*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edición facsimilar de 1862, México D. F. 1997

QUINTANA VALTIERRA Jesús, ROJAS YAÑEZ Jorge, *Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Trillas, México, D. F. 2001.

RAMIREZ VALENZUELA Alejandro, *Introducción Estudio del Derecho Mercantil y Fiscal*, Limusa Noriega Editores, México, D. F. 2001

RODRÍGUEZ Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª Edición, 1998 Editorial University Press México S.A. de C. V.

ROJAS, José Luís, *México-Tenochtitlán, Economía y Sociedad en el siglo XVI*, El Colegio de Michoacán, Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1996

ROMERO, Matías, Memoria de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, edición facsimilar de 1870, México D. F. 1997

RUEDA DEL VALLE Iván, La Negativa Ficta, Colección Obras Monográficas, Editorial Themis, México, D. F. 2001

SANZ MARTÍN, Laura, Sociedad y Derecho en la hispania romana, Antecedentes prerromanos, Editorial Dykinson, Madrid, 1996.

VAILLANT, George C., La Civilización Azteca, Novena Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1997.

WOLFGANG, Kunkel, Historia del derecho romano, trad., Juan Miquel, Ariel, Novena Edición, Quinta Impresión, Barcelona, 1999

ORDENAMIENTOS LEGALES DE CONSULTA.

Código Fiscal Federal, Editorial Porrúa, México, D. F. 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, D. F. 2000.

Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de
Justicia de la Nación.