

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN MEXICALI



**INCONSTITUCIONALIDAD A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 34 DEL
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

Trabajo Terminal

Que para obtener el Diploma en
ESPECIALIDAD EN FISCAL

Presenta:

GERARDO DE LA TORRE CELIS

Director:

M.C. LEONEL ROSILES LOPEZ

Mexicali, Baja California, México

Diciembre 2004

ÍNDICE

	página
INTRODUCCIÓN.	
Planteamiento del Problema	1
Objetivos	4
Justificación	5
Metodología.....	6
CAPÍTULO I. Antecedentes de la Legislación Mexicana.	
1.1. Reseña Histórica de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.	7
1.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	17
CAPÍTULO II. Regulación de los Tratados Internacionales en México.	
2.1. Tratados Internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	21
2.2. Jerarquía e interpretación de los Tratados.....	23
2.3. Jerarquía de Leyes	27
CAPÍTULO III. Fundamentos Constitucionales del Derecho de Petición.	
3.1. El derecho de petición en el Derecho del Continente Americano.....	32
3.2. Derecho de Petición en México.....	35

**CAPÍTULO IV. Inconstitucionalidad de la Reforma al artículo 34
del Código Fiscal de la Federación 2004.**

4.1. Criterios de la Suprema Corte de Justicia en los medios de Defensa.....	41
4.2. Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	44
Conclusiones	47
Fuentes de Consulta.	48

INTRODUCCIÓN

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente análisis de la reforma al artículo 34 del Código Fiscal de la Federación 2004, la enfocaremos en la inconstitucionalidad, creada por los legisladores en cuanto al Derecho de Petición. Para lo cual, seremos muy observadores en la limitación, que la Codificación Fiscal Federal impone al contribuyente respecto de su garantía de petición.

Resulta trascendente, para el fortalecimiento del presente análisis los criterios Jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así, como los distintos criterios emitidos y sostenidos por Estudiosos del Derecho. Por consiguiente, nos hemos permitido dar a conocer desde una perspectiva Doctrinaria, el concepto de derecho de petición sostenido por el Jurista Rafael de Pina Vara, quien lo define *como un derecho reconocido por la constitución a los ciudadanos, en virtud del cual éstos pueden dirigirse a las autoridades en demanda de algo que estiman justo y conveniente.*

Por otro lado, el maestro Luis Raúl Díaz González, nos dice que el derecho de petición es *un derecho subjetivo público que consiste en la capacidad de los ciudadanos de solicitarle a las autoridades alguna cuestión de su particular interés. Esta facultad debe ejercerse de manera pacífica, respetuosa y por escrito, teniendo la autoridad involucrada el deber de contestarla en el menor tiempo posible.*"

En este sentido es importante resaltar lo que al respecto señala nuestra constitución, que en su artículo 8 dispone lo siguiente: *"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el 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 acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Como complemento a lo anterior tenemos lo que dispone el artículo 35 constitucional en su fracción V, que a la letra dice:

"Son prerrogativas del ciudadano:

.....

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."

En cuanto a los criterios del Poder Judicial, han emitido Tesis Jurisprudenciales las cuales han definido la regla a seguir de nuestro derecho de petición, mismas que analizaremos con lujo de detalle en el cuerpo del presente documental.

Evidentemente, nuestra constitución es el máximo ordenamiento de la Nación, por medio del cual, se desprende lo que debemos entender por derecho de petición como garantía de legalidad de cada uno de nosotros; sin embargo, por simplificación administrativa o bien, por desconocimiento por parte de nuestros Legisladores y asesores de los mismos, de **la existencia de nuestra Carta Magna, como pilar de la legislación mexicana**, han cosechado en nuestro Código Tributario esa garantía, coartando los elementos esenciales consagrados en la norma Suprema, buscando con ello el no robustecer la carga administrativa de los Tribunales, dicha violación a nuestras garantías individuales, las podemos observar en el Código Fiscal de la Federación en sus numerales 18, 18-A, 34, 34-A.

Los artículos 18 y 18-A, señalan los requisitos que deben tener las promociones ante la autoridad fiscal, como lo es entre otros el R.F.C., el domicilio fiscal y en su caso otro domicilio para oír y recibir notificaciones, la firma electrónica avanzada, el correo electrónico, los números telefónicos, las razones de negocio que orillan a presentar dicha consulta, entre otros más.

El artículo 34, señala al respecto que las consultas se deberán hacer sobre situaciones reales y concretas, y con la reforma aprobada para este 2004, contiene en su segundo párrafo el Climax de este Análisis, el cual al respecto dice:

"Las autoridades fiscales no resolverán las consultas efectuadas por los particulares cuando las mismas versen sobre la interpretación o aplicación directa de la Constitución. En estos casos, no procederá la negativa ficta a que se refiere el primer párrafo del artículo 37 de este Código."

El artículo 34-A se refiere a las consultas que al respecto se pueden hacer en materia de precios de transferencia, que son casos mucho muy especiales.

Si bien es cierto, que en líneas anteriores, sea justificado la reforma al artículo 34 del mencionado Código, también lo es que con dicha reforma se violenta la Ley suprema de la Nación, por lo cual nacen las siguientes inquietudes ¿La autoridad Fiscal determina cuando se dará el derecho de petición?, ¿Es Legal que la autoridad fiscal elija sobre que situaciones va contestar?, ¿Es culpa de los contribuyentes el que en cada momento las autoridades del Poder Judicial emitan criterios declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones fiscales?.

OBJETIVO

- 1.- Exponer las normas del derecho de petición, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así, como la del Código Fiscal de la Federación, y Criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- Analizar los sustentos normativos del Derecho de petición.
- 3.- Proponer una reforma al artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, con apego a las Garantías otorgadas en nuestra Carta Magna.

JUSTIFICACIÓN

Muchos estudiosos del derecho, y sujetos de las hipótesis normativas previstas en la codificación fiscal, sean visto interesados en estudios y análisis a las reformas fiscales en materia electrónica, como lo son entre otras, las notificaciones vía internet, buscando dar respuesta a ello, a lo correcto o incorrecto, a lo legal o ilegal, sin embargo, uno de los temas con mayor trascendencia por su fuerza histórica-jurídica, es el derecho de petición, misma que se encuentra consagrada dentro de las garantías Individuales de nuestra Ley Suprema, y aplicada a la Codificación Fiscal Federal, en donde ha sido contemplada en forma distinta a la prevista en el Pilar de las Leyes Mexicanas; en consecuencia, debemos canalizar los conocimientos y criterios jurídicos, que nos lleven al camino de la legalidad, hacer de tan flagrante violación de nuestras garantías, un centro de atracción de conocedores de la materia, buscando con ello, el subsanar los errores emanados de seres humanos, ya que hay que recordar que nuestros legisladores también son **HUMANOS**.

En consecuencia, resulta trascendente el análisis de los conceptos constitucionales y leyes en menor jerarquía, aplicables al artículo 34 del Código Fiscal de la Federación 2004; y específicamente en lo concerniente al derecho de petición en materia fiscal, ya que con ello, aportaríamos elementos suficientes para demostrar que la reforma al numeral en comento, adolece de apego constitucional.

METODOLOGÍA

La importancia de disponer de la información requerida en un momento determinado, con la invasión y el exceso de oferta que existe en la llamada Sociedad de la información y en el paraíso Internet, nos ha obligado a adquirir habilidades para hallar la información que necesitamos verdaderamente y, al mismo tiempo, organizarla cuando disponemos de ella.

En este trabajo se pretende realizar una buena investigación, en consecuencia se ofrece una metodología hermenéutica, a través de las Bibliotecas, como Servicios de información organizados, los criterios subjetivos y las distintas normas jurídicas positivas, aplicables al ámbito Fiscal Federal, sin descartar con ello, el análisis de los criterios emitidos por estudiosos del Derecho, quienes han forjado a nuestra Doctrina, aunado a los criterios Jurisprudenciales y Tesis aisladas emanadas de las Autoridades Judiciales; serán nuestras fuentes de consulta.

Una vez, que se haya finalizado con los estudios y análisis propuestos, arrojaremos nuestros criterios, mismos que podrán ser distintos, iguales o probablemente ecléticos, sin olvidar que dichos criterios deberán encontrarse debidamente fundamentados en las normas jurídicas y Principios del Derecho.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA

1.1. RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La importancia de conocer la constitución es la ley fundamental de un Estado en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y gobernantes. Es la norma jurídica suprema y ninguna ley o precepto puede estar sobre ella. La Constitución, o Carta Magna, es la expresión de la soberanía del pueblo y es obra de la Asamblea o Congreso Constituyente.

México ha tenido diversas constituciones a lo largo de su historia. Algunas han sido centralistas, es decir, que establecen el poder en un solo órgano que controla todas las decisiones políticas del país y otras federalistas, como la actual, que reconocen la soberanía de los estados pero cuentan con mecanismos de coordinación para asuntos de la República como un todo.

Las leyes fundamentales emanadas de un Congreso Constituyente en México son:

- Acta constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.
- Las Siete Leyes Constitucionales, de 1835-1836.
- Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843.
- Acta constitutiva y de Reformas, de 1847.

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857, y;
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

La primera constitución propiamente mexicana es la de 1824, ya que en ella se descarta todo tipo de legislación extranjera y se proclama el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación.

Antecedentes fundamentales para la elaboración de la primera constitución mexicana fueron la española de Cádiz de 1812, los "sentimientos de la Nación", de José María Morelos, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán, de 1814.

La Constitución Política de la Monarquía Española, o de Cádiz, que rigió en España y sus colonias, tuvo vigencia en lo que era Nueva España durante dos breves periodos: a partir de septiembre de 1812 por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822. En su elaboración participaron 15 diputados novohispanos, entre ellos José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes después serían constituyentes en 1824, en el ya México independiente. Este ordenamiento establecía que la soberanía reside esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio.

También un documento con importantes principios políticos que reflejaban la necesidad de lograr una organización propia y autónoma fue el concebido por Morelos en 1813, los "Sentimientos de la Nación", donde exponía, entre otros puntos, que "América es libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía", y que la soberanía dimana esencialmente del pueblo.

Morelos conjuntó esfuerzos de diversos grupos que desde 1810 habían emprendido la guerra por la independencia y, así, en un Congreso Constituyente itinerante, se expidió en octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

El documento recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los "Sentimientos de la Nación". Aunque no pudo estar en vigor un solo día, porque amenazaba los intereses de los españoles, que aún dominaban al país, la Constitución de Apatzingán establecía los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, la religión católica como la única reconocida en el país, así como la división de poderes, para fines del sufragio, instituía juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Tras la consumación de la independencia, se instaló el primer Congreso Constituyente en febrero de 1822, en el cual se proclamó emperador a Agustín de Iturbide. Éste lo disolvió tres meses después pero, ante la posibilidad de ser despojado del trono debido a la inestabilidad política que provocó su autoritarismo, lo reinstaló en marzo de 1823 y ahí se declaró la nulidad de su coronación.

En enero de 1824 un nuevo Congreso estableció el Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal. Dos meses después inició el debate que llevó la promulgación, el 3 de octubre de ese año, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La constitución de 1824 dio vida en México al federalismo, y entre sus disposiciones figuran las siguientes:

- La soberanía reside esencialmente en la nación.
- Se constituye una república representativa popular federal.
- División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La religión católica es la única oficialmente autorizada.
- Libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa.
- Congreso integrado por las cámaras de Diputados y Senadores.
- Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la Vicepresidencia.

Con la caída de Iturbide se habían empezado a gastar las pugnas entre las corrientes federalista -republicana y de inspiración democrática- y centralista –monárquica y defensora de privilegios. El conflicto político entre ambas se recrudeció al instituirse la constitución de 1824 el cargo de presidente de la República para aquel que resultara ganador en votaciones, y de vicepresidente para el vencido, lo que provocó numerosos enfrentamientos entre federalistas y centralistas.

Esa fue una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, entre otros.

En enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las Bases para una nueva Constitución, conocida como Las Siete Leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera ley se promulgó el diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

Con este ordenamiento se dividía al país en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. Entre otras disposiciones, fijó el periodo presidencial en ocho años y estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República, y la clausura del Congreso.

Las revueltas internas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

En abril de 1842 el congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución, en el cual el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de

representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, por lo que el congreso fue disuelto. Sólo hasta junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Estas Bases, que sólo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en República Centralista, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Se instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto de leyes.

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

El Acta Constitutiva y de Reformas estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. Además, facultó al congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo.

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Alvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla , en el que se desconocía el gobierno de santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada u jurada la nueva constitución por el congreso constituyente y el presidente Ignacio Comonfort.

"Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales", señala la Constitución, y entre sus preceptos resaltan el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son.

La nueva Carta Magna no logró estabilizar al país. El propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces

presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la Presidencia en un caso como éste.

La rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma, entre los conservadores que desconocían la constitución y los liberales que la defendían. A la postre, los liberales, encabezados por Benito Juárez, triunfaron. En el curso mismo de la guerra, se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma, entre las que destacan las que establecen la separación entre la Iglesia y el Estado.

La Constitución de 1857 fue, de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución que se rige en México hasta la fecha.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo

mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J. Mujica, Luis G Monzón, y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, conocedores de los problemas del pueblo mexicano: generales, exministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrata y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

Esta constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia ley fundamental consagra.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular.

En la actualidad, por mandato constitucional, el voto es universal, libre, directo y secreto para los cargos de elección popular, y los partidos son entidades de interés público.

Las elecciones federales son organizadas por una institución autónoma, el Instituto federal Electoral, cuyos principios rectores son la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

1.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Como nación independiente, México ha tenido tres Constituciones de corte federal: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. Estos documentos han definido, a lo largo de la historia, la trayectoria institucional de nuestro país.

Sin embargo, la historiografía nos muestra la existencia de varios intentos por dar normatividad a la vida nacional, como en los casos de las **Siete Leyes**, de 1836, y las **Bases de Organización Política de la República**, de 1844; ambos documentos fueron emitidos por los conservadores que establecieron un gobierno centralista.

Nuestra Carta Magna de 1917 es la expresión de los anhelos revolucionarios que surgieron durante el movimiento armado de 1910.

En septiembre de 1916, el Presidente Venustiano Carranza publicó la convocatoria para establecer el Congreso Constituyente que habría de conformar la Carta Magna acorde con las condiciones sociales del país. En el Estado de México esta noticia ocasionó la movilización de los jefes revolucionarios: Aldegundo Villaseñor, Fernando Moreno, Enrique O'Farril, Guillermo Ordorica, José J. Reynoso, Antonio Aguilar, Juan Manuel Giffard, José E. Franco, Manuel A. Hernández, Enrique A. Enríquez, Donato Bravo Izquierdo y Rubén Martí, quienes asistieron como representantes de nuestra entidad al Congreso federal.

A partir del 21 de noviembre de dicho año dieron inicio las juntas previas a la asamblea constituyente. Posteriormente, ante un quórum de 150 diputados, el representante de Tlalnepantla, Antonio Aguilar, con la decidida colaboración de Manuel Giffard, representante de Cuautitlán, se desempeñó como presidente de la reunión, realizando un digno papel.

El primer día de diciembre quedó plenamente constituido el Congreso. En él no tuvieron cabida los grupos opositores al constitucionalismo como los integrantes del régimen de Porfirio Díaz, los zapatistas, los huertistas y los villistas.

En el seno de la asamblea surgieron dos grupos: el carrancista o moderado, de ideología liberal, y el de los radicales o jacobinos, que pugnaban por la creación de un Estado fuerte.

Entre los legisladores moderados que más destacaron se encontraban: Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto y José Natividad Macías. En el grupo de los radicales figuraron: Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Rafael Martínez de Escobar y Jesús Romero Flores.

Sin lugar a dudas, los Artículos 3o., 27 y 123 representan, de manera integral, el espíritu social de nuestra Carta Magna. Uno de los debates que causó mayor controversia fue el relativo al Artículo 3o., en el que Francisco J. Mújica hizo énfasis en que la educación debe ser impartida por el Estado y señaló que éste tiene como obligación procurar el desarrollo nacionalista del país.

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el que mejor expresa la ideología de la Revolución, en él se establecen las bases para iniciar la reforma agraria. Su base jurídica señala que corresponde a la nación el dominio territorial y será ésta la que otorgue la propiedad privada a los particulares. En su redacción original, dicho precepto propone el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de otros centros de población, el fomento de la agricultura y la prevención de la destrucción de los recursos naturales.

Aunque México no había logrado un desarrollo industrial considerable, el alto índice de conflictos laborales y la participación de los batallones rojos de la Casa del Obrero Mundial en apoyo al constitucionalismo fueron génesis del Artículo 123.

Dicho Artículo tiene como objetivos: equilibrar las relaciones obrero-patronales, establecer la jornada máxima de trabajo, así como el salario mínimo correspondiente a cada región del país, la protección laboral a mujeres y a menores, el descanso periódico obligatorio, la protección a la maternidad, la participación de los obreros en las utilidades de las empresas, el derecho de asociación y el derecho de huelga, entre otros.

La Constitución Política de 1917 consta de nueve títulos: I, de las Garantías Individuales; II, de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno; III, de la División de Poderes; IV, de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; V, de los Estados de la Federación; VI, del Trabajo y la Previsión Social; VII, de las Prevenciones Generales; VIII, de las Reformas a la Constitución, y IX, de la Inviolabilidad de la Constitución.

El documento está integrado por 136 Artículos: los primeros 29 constituyen la parte dogmática que establece los derechos fundamentales del hombre; los Artículos 27 y 123 consagran las garantías sociales, y los restantes tratan lo referente al territorio, la forma de gobierno, la división de Poderes, la división de facultades entre los estados de la federación y la supremacía e inviolabilidad de la Constitución.

Nuestra Carta Magna se promulgó en Querétaro, el 5 de febrero de 1917, y entró en vigor en mayo del mismo año.

Este compendio de leyes constituye, en esencia, el proyecto de nación del México contemporáneo. No es un documento acabado como se establece en él mismo; a lo largo de 85 años de vigencia la Constitución ha sufrido reformas que obedecen a la necesidad de dar respuesta a las condiciones cambiantes del país.

Las normas de convivencia son producto de la sociedad. Cuando alcanzan la aceptación general y su incumplimiento causa dificultades graves, el Estado las reglamenta a través de disposiciones legales.

En un país como México, territorialmente extenso y complejo en cuanto a su composición cultural, donde la federación, los estados y los municipios tienen facultades para gobernar y emitir sus propias disposiciones, la legislación es amplia; sin embargo, a través de los Poderes legislativos de la federación y de los estados se evita que unas leyes entren en contradicción con otras. Para ello hay una jerarquización, se establece un orden conforme al cual las leyes inferiores deben elaborarse con apego a las leyes superiores y no contradecirlas.

CAPÍTULO II

REGULACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MÉXICO

2.1. TRATADOS INTERNACIONALES Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los Tratados Internacionales en nuestro marco jurídico, se encuentran regulados por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes numerales:

Artículo 89 fracción X Constitucional establece, lo siguiente:

" Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal."

Por su parte, el Artículo 76 de la Constitución en su fracción I, dispone lo siguiente:

"Art.76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I . Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. De conformidad con los preceptos transcritos, es claro que la celebración de tratados internacionales es una facultad del Presidente de la República, que requiere la concurrencia de la Cámara de Senadores, para su aprobación. Es importante destacar que el poder legislativo en la celebración de tratados internacionales, es limitada, pues no es una facultad del Congreso de la Unión, sino únicamente del Senado.

Por otra parte, el artículo 15 Constitucional dispone, lo siguiente:

"Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

De lo anterior resulta Trascendente el remarcar que los tratados internacionales no pueden desconocer o violentar los derechos ciudadanos y garantías individuales que establece nuestra constitución.

Asimismo, el artículo 117 fracción I de la misma Constitución a su letra dice:

"Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.-Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras."

Ahora bien, de lo estudiado con antelación se desprende que los tratados internacionales son de orden federal, no pudiendo ser celebrados por las entidades federativas.

Por tanto, para la celebración de los Tratados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1992, la LEY SOBRE LA CELEBRACION DE LOS TRATADOS, la que tiene por objeto regular la celebración de los Tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, estableciendo en su artículo 2o. que se entiende por Tratado, siendo este el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la

celebración de acuerdo en materias específicas, cualquier que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

El Artículo 4 de la ley de referencia, establece que los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

2.2. JERARQUÍA E INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS.

La Jerarquía normativa que guardan los Tratados Internacionales ante la Constitución, provoco gran polémica ante la expectación de los Estudiosos del Derecho, sin embargo, por Criterios de las Autoridades Judiciales se estableció el criterio a seguir, sirviendo como fundamentos legales el numeral 133 Constitucional mismo que establece lo siguiente:

" Art. 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".

Por lo tanto, los tratados internacionales son una ley de orden federal, con igualdad de rango jerárquico a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

En el supuesto de que la Constitución y los Tratados estuvieren en una misma jerarquía, nos resultaría un posible conflicto de leyes, ya que pueden ambos instrumentos reglamentar una misma situación, con consecuencias diversas.

Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado lo siguiente:

"LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUIA 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."

Amparo en revisión 2069/91.- Manuel García Martínez.- 30 de junio de 1992,- Mayoría 15 votos.- Ponente: Victoria Adato Green.- Secretario: Sergio Pallares y Lara. El tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos. " El artículo 133 nos presenta una cuestión, entre otras más : ¿ los tratados son también norma fundamental o no ? ya que el problema existe cuando hay una contradicción entre una ley constitucional y un tratado por ser de la misma jerarquía.

Camargo dice que el artículo 133 fija la jerarquía de los tratados en igual condición a la de la Constitución y a las leyes federales y que la tesis de la primacía de la ley fundamental sobre los tratados posee interés únicamente en el ámbito interno, o sea que se trata de una cuestión de derecho constitucional y no de derecho internacional y que dado el caso de un tratado anticonstitucional, efectuado por los órganos internos competentes se crea un problema sólo dentro del orden jurídico nacional, y por tanto ese tratado se tiene que cumplir en el orden externo.

Por otra parte, Sepúlveda afirma que una norma posterior deroga el tratado a que se refiere, porque se supone que el legislativo conocía ese tratado y tiene la intención de anularlo; en estos casos la responsabilidad internacional recae sobre el ejecutivo.

Sara Vázquez afirma que cuando los tratados no se pueden aplicar en el orden interno por ser contrarios a la Constitución, esta situación es irrelevante para el derecho internacional, y el estado es responsable por la no aplicación de esa obligación internacional.

2.3. JERARQUÍA DE LEYES.

La gradación en nuestro sistema jurídico, ha sido determinado por el siguiente orden jerárquico de las normas jurídicas:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Leyes generales o federales, y Tratados Internacionales.
3. Constituciones de los estados.
4. Leyes estatales.
5. Decretos.

6. Acuerdos.
7. Reglamentos.
8. Circulares.
9. Oficios.

En nuestro país la Constitución es elaborada por el Poder Constituyente, en el que se puede decir que está representado el pueblo, también el titular, o sea la soberanía, del poder supremo. El Poder constituyente es aquel organismo que va a crear el orden jurídico; Luis Recaséns dice; “el poder constituyente no se halla restringido por ninguna autoridad humana, pero debe obedecer a los principios de justicia y a los demás valores jurídicos, y a la opinión social que lo ha organizado” ahora bien, cuando este poder termina su labor de crear el orden jurídico, lo cual es implantado en la constitución, el Poder Constituyente desaparece. La constitución política es la norma jurídica fundamental; es aquel escrito donde contiene todas las decisiones políticas; como la forma de Gobierno, organismos, etc.

La enciclopedia Encarta menciona “La Carta Magna de México garantiza y protege en sus primeros 28 artículos los derechos fundamentales, contenidos en el título primero, capítulo uno de la Constitución Federal. El artículo primero de la Constitución declara: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías (derechos fundamentales) que otorga esta Constitución, las cuales no podrán suspenderse, ni restringirse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". Este artículo garantiza la igualdad de los individuos para ser protegidos por la ley. Mediante los derechos fundamentales consagrados en la constitución la ciudadanía hace valer sus derechos frente al poder del Estado, trazando los límites de actuación del Estado frente a los particulares y consisten en el respeto a los derechos del hombre, que a su vez están constituidos por la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad.”

Se necesita tomar en cuenta; y conocer lo que es un tratado; como el tratado internacional ya que es un acuerdo que se celebra dos o más estados, con un fin; resolver problemas de interés común. Pero, estos tratados sólo pueden celebrarse por el presidente de la República, los tratados por lo tanto se encuentran entre las normas jurídicas de máxima categoría; siempre y cuando los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, son de cumplimiento obligatorio en todo el país.

Las leyes federales son creadas por el Congreso de la Unión, es decir, por el poder legislativo federal al objeto de que sean aplicadas en todo el territorio nacional, de esta derivan la ya conocida ley orgánica, esta es una regla jurídica que no reglamenta o deriva de ningún artículo de la Constitución general, tiene a pesar de ello que seguir el espíritu de la misma en todas y cada una de sus disposiciones, otra ley por ejemplo; es la Ley de imprenta, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, etc. Las leyes ordinarias; son únicamente válidas en determinada entidad federal.

El decreto, es aquel que se refiere como disposiciones del poder ejecutivo referido al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la Administración Pública, estas deben estar firmados por el secretario de Estado; es de igual forma la disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes.

El reglamento, este es una disposición de carácter legislativo, expedida por el ejecutivo, debe aplicarse a todas las personas cuya situación quede bajo su campo de acción. La ley sólo da bases para presentar, y hacer posible su aplicación, los reglamentos tienen como fin facilitar el mejor cumplimiento de la ley

Las normas jurídicas individualizadas son aquellas que se refieren a situaciones jurídicas concretas o particulares, o sea son actos que comprenden la voluntad y el interés de un número limitado de personas. Para algunos autores no se trata de normas jurídicas en realidad, sino de actos jurídicos regidos por normas jurídicas. Se consideran normas jurídicas individualizadas:

1) Los contratos; este es un acuerdo de voluntades entre determinadas personas para transferir obligaciones y derechos.

2) Los testamentos; Como los indica el Diccionario enciclopédico “es la declaración de su última voluntad hace una persona, disponiendo de bienes y de asunto que le atañen, por el cual el otorgante dispone de sus bienes, obligaciones y derechos transmisibles para después de su muerte”.

3) Las sentencias, en la enciclopedia Grolier dice: “Es la resolución llevada a cabo por el órgano jurisdiccional que pone fin a un procedimiento judicial. La sentencia contiene una declaración de voluntad del juez o tribunal en la que se aplica el Derecho a un determinado caso concreto.”

Las resoluciones administrativas: Son las decisiones de la autoridad gubernamental, por lo donde se impone una obligación o se niega determinada obligación.

En el Derecho positivo Mexicano la jerarquía del Orden Jurídico, en México; o sea, en los Estados y en Distrito Federal, como se sabe la República Mexicana esta compuesta por el D.F. y 31 estados, por lo que hay una diferencia y deriva el orden federal; son leyes obligatorias en todo México, y el orden local, en donde sólo obligan los Estados.

CAPÍTULO III

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO DE PETICIÓN

3.1. EL DERECHO DE PETICIÓN EN EL DERECHO DEL CONTINENTE AMERICANO

Dentro del derecho comparado, los estudiosos del derecho, se han cuestionado la importancia que estriba en las normas jurídicas de nuestro país con respecto a los demás países y viceversa; gran número de juristas, sostienen que la igualdad de las normas en los países provoca una expedita relación jurídica entre los estados, hecho que beneficia las relaciones comerciales, sociales y políticas entre dichos estados, México al igual que los países del Continente Americano, mantienen una semejanza en el derecho de petición consagrado en las Constituciones respectivas, tal es el caso de los siguientes estados:

ARGENTINA

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

BOLIVIA

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

h. A formular peticiones individual o colectivamente;

CHILE

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

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

COLOMBIA

Artículo 23.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta

resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Artículo 92.- Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.

COSTA RICA

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

CUBA

Artículo 63.- Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley.

ECUADOR

Artículo 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

15. El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado.

MÉXICO

Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

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

NICARAGUA

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

PANAMÁ

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

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

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

PARAGUAY

Artículo 38.- DEL DERECHO A LA DEFENSA DE LOS INTERESES DIFUSOS

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.

Artículo 40.- DEL DERECHO A PETICIONAR A LAS AUTORIDADES

Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tienen derecho a peticionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder

dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo.

PERÚ

Artículo 2.- Toda persona tiene su derecho:

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

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

UNITED STATES OF AMERICA

Amendment I. - Libertad de pensamiento y de expresión.

URUGUAY

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

VENEZUELA

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

3.2. DERECHO DE PETICIÓN EN MÉXICO

El artículo 8º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a su letra dice:

artículo 8o.- 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 debiera recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

En este artículo se consagra el llamado derecho de petición a favor de los habitantes de la República, excepción hecha de la materia política, respecto de la cual sólo pueden hacer uso de tal derecho los ciudadanos mexicanos.

En cuanto a quienes están obligados a responder, la Constitución señala que son los funcionarios y empleados públicos, y por ello deben entenderse las autoridades de los tres poderes que tienen facultades de decisión, atribuidas por las disposiciones legales o reglamentarias.

En cuanto al carácter específico de la solicitud, significa que no debe contener amenazas para el caso de que la autoridad no de la respuesta deseada o simplemente no responda, y en cuanto a la manera respetuosa, esto significa que no se injurie a las autoridades a las que se formula la petición.

La autoridad, por su parte, está obligada a responder también por escrito y dar a conocer al peticionario la respuesta “en breve término”.

Ahora bien, además de estar previsto en nuestra Ley Suprema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los siguientes criterios:

DERECHO DE PETICIÓN. LA AUTORIDAD A QUIEN SE HA DIRIGIDO LA PETICIÓN ESTA OBLIGADA A DAR CONTESTACIÓN A LA MISMA.

*El hecho de que materialmente le resulte imposible al Secretario de Hacienda y Crédito Público dar contestación a los escritos de petición que se le formulan, o atender todas y cada una de las solicitudes presentadas por los peticionarios o bien, aducir que para tal efecto existen unidades administrativas con facultades otorgadas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, competentes para desahogar o despachar esas peticiones, en tanto que son departamentos administrativos subordinados, **no justifica la omisión de la autoridad en dar respuesta al particular peticionario.** Independientemente del cúmulo de trabajo que tiene que desarrollar el titular de la secretaría referida, el artículo 8o. constitucional establece la obligación de dar contestación a las peticiones formuladas, a aquellas autoridades a quienes van dirigidas éstas y no a otras diversas. Así pues, para satisfacer el derecho de petición será suficiente que se informe o haga del conocimiento del peticionario, en forma personal, bien que la autoridad en cuestión es incompetente para resolver su solicitud, bien que se ha turnado ésta a otra autoridad interna o subordinada sin que, necesariamente, deba resolverse el problema planteado en la petición o peticiones formuladas a la autoridad respectiva. En consecuencia, si bien es cierto que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público existen unidades o departamentos administrativos encargados de atender las peticiones formuladas al titular de la dependencia, este hecho no lo exime del deber de turnar las peticiones a dichas unidades y hacer del conocimiento del peticionario el trámite que siguieron sus peticiones y a qué autoridad subordinada se remitieron.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2393/94. Felipe Caballero Barrios. 20 de octubre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo XV-I, Febrero. Tesis: I.3o.A.591 A Página: 169. Tesis Aislada.

DERECHO DE PETICIÓN. SE DEBE CONTESTAR CADA UNA DE LAS SOLICITUDES FORMULADAS.

*Es innegable que la autoridad responsable está obligada a dar contestación a cada una de las peticiones dirigidas por el agraviado haciéndole saber en breve término el trámite o destino que se dio a las solicitudes formuladas, **porque el precepto constitucional que otorga la garantía individual, claramente precisa que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido; de lo que se traduce que lo establecido por el precepto constitucional no puede referirse únicamente a un acuerdo común, sino que debe proveerse cada una de las solicitudes.***

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 108/92. Albino Alejandrino Miguel Cruz. 2 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Guadalupe Olga Mejía Sánchez. Secretaria: María de los Angeles Pombo Rosas.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo X-Septiembre. Tesis: Página: 263. Tesis Aislada.

La trascendencia de los criterios jurisprudenciales, emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son muy importantes en la materia fiscal, tan es así, que se han convertido en una aplicación total por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hecho que despierta la esperanza del estado de derecho en nuestro país.

CAPÍTULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN 2004

4.1. CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LOS MEDIOS DE DEFENSA

Ahora bien, en el caso de que las autoridades tributarias resuelvan las consultas planteadas por los particulares de manera desfavorable a sus intereses, éstos cuentan con la posibilidad de impugnar dicha resolución mediante la interposición de los medios de defensa que tiene a su alcance, en este caso, de una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esto, toda vez que la resolución desfavorable causa un agravio al contribuyente en materia fiscal que, en términos de lo previsto por el artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es susceptible de ser impugnada ante dicho Tribunal, como a continuación se señala:

CONSULTAS. SU CONTESTACIÓN CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA. Cuando un particular formula una consulta a la autoridad en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, respecto a una situación real y concreta de aplicación de disposiciones fiscales, *la resolución desfavorable* al consultante, emitida por la autoridad, *constituye una resolución definitiva* de las previstas por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que le *causa agravio en materia fiscal* y no admite recurso administrativo en contra del mismo modo, las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales a las consultas formuladas por los contribuyentes, pueden ser consideradas como un acto concreto de aplicación, para efectos de la interposición del amparo indirecto en contra de una ley que se considere inconstitucional, en la medida en que la resolución a la consulta se aplique a la ley controvertida, como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

LEYES, AMPARO CONTRA. CONTESTACIÓN A UNA CONSULTA. SI CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN. El hecho de que la contestación a la consulta planteada por la quejosa a un administrador fiscal regional no haya determinado un crédito fiscal, no significa que no constituya un acto de aplicación de la ley reclamada, si la autoridad se basó expresamente en el artículo 27, fracción I, de la Ley del Impuesto

Sobre la Renta, para hacer saber a la empresa quejosa que las cuotas que paga al Instituto Mexicano del Seguro Social no son deducibles de sus ingresos acumulables para determinar el Impuesto Sobre la Renta que debe cubrir; por lo que, al haberse fundado el acto reclamado en dicha ley, es obvio que sí *constituye un acto de aplicación de la propia ley*, sin que, por lo tanto, sea necesario que la quejosa deba esperar a que se le finque un crédito fiscal para estar legitimada para impugnar el ordenamiento legal aplicado.

En este sentido, cabe mencionar que la Ley de Amparo prevé la posibilidad de impugnar la inconstitucionalidad de una Ley a través de la interposición de un amparo indirecto.

Esto ya sea dentro de los 15 días siguientes a aquél en que se aplique por primera vez la ley impugnada, cuando ésta tenga el carácter de *heteroaplicativa*, o dentro de los 30 días siguientes a su entrada en vigor, cuando se trate de leyes *autoaplicativas*, o sea, de leyes que por su sola entrada en vigor causen perjuicio a los particulares.

No obstante, el artículo 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, permite también a los particulares reclamar la inconstitucionalidad de una ley aplicada en una sentencia que ponga fin a un juicio, mediante la interposición de un amparo directo.

A últimas fechas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado numerosas jurisprudencias declarando diversos preceptos contenidos en algunas leyes fiscales como violatorios de garantías. En muchos casos, estas jurisprudencias se formaron cuando la mayoría de los contribuyentes ya no estaban en posibilidad de iniciar un juicio de amparo indirecto, para reclamar la inconstitucionalidad de dichas normas; es decir, una vez que habían transcurrido los 15 días siguientes a que aconteció el primer acto de aplicación, o 30 días después de que las leyes habían entrado en vigor, cuando éstas causaban perjuicio por ese sólo hecho.

Como consecuencia de lo anterior, algunos contribuyentes formularon consultas a la autoridad fiscal respecto de la aplicación de dichos preceptos y, en contra de la resolución desfavorable emitida por dicha autoridad, interpusieron juicios contenciosos administrativos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en esos juicios se alegaba que la resolución a la consulta se encontraba indebidamente fundada, al haberse

dictado con fundamento en una disposición que había sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a que el artículo 192 de la Ley de Amparo, ordena a los tribunales administrativos la aplicación de la jurisprudencia emitida por el máximo tribunal.

Estos procedimientos suscitaron diversas controversias, ante los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente se pronunció en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sí se encuentra obligado a aplicar la jurisprudencia que dicho órgano emita declarando la inconstitucionalidad de una ley, como a continuación se indica.

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY. De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la Inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que si al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un preceptodeclarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado, el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el acto concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación.

4.2. VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es importante recordar que la reforma al artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, fue propuesta en 2003, la cual era criticable por su constitucionalidad, ya que violaba las garantías individuales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus numerales 8º. y 17º. , los cuales se refieren al derecho de petición y de impartición de justicia respectivamente.

Lo anterior acontecía por haber establecido en la propuesta de reforma, la facultad discrecional por parte de las autoridades fiscales de no resolver las consultas efectuadas por los particulares, cuando las consultas efectuadas, versen sobre la interpretación o aplicación directa de la CPEUM y que en estos casos no procedería la negativa ficta a que se refiere el primer párrafo del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien ¿Qué pretendía la propuesta de reforma del artículo 34 del CFF para 2004?, si hacemos memoria nuestros ascendientes nos han recomendado que para buscar una solución a los problemas, apliquemos varios métodos, entre ellos se encuentra el famoso método de “PIENSA MAL Y ACERTARAS”, aplicando este, encontramos la siguiente solución, con dicha propuesta se busca coartar el que los particulares generaran un acto que derivara en la interposición

de algun medio de defensa que a la postre, diera como resultado la obtención de una resolución que les permitiera dejar de aplicar leyes inconstitucionales.

A la llegada de la propuesta de reforma a la Cámara de Senadores, la reforma en comento, nuevamente sufrió modificaciones, quedando redactada como sigue:

Las autoridades fiscales no resolverán las consultas efectuadas por los particulares cuando las mismas versen sobre la interpretación o aplicación directa de la Constitución. En estos casos, no procederá la negativa ficta a que se refiere el primer párrafo del artículo 37 de este Código.

Como bien dice el Señor Vicente Fernández, “No es lo mismo pero es Igual”, la modificación actualmente en vigor sigue violando los derechos de Petición y de Garantía de Impartición de Justicia.

La reforma al segundo párrafo del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, es totalmente inconstitucional, en virtud de que deja al arbitrio de la autoridad fiscal sobre que situaciones desea resolver, lo cual vulnera lo señalado en el artículo 8 constitucional, el cual únicamente solicita que las consultas se planteen de manera **respetuosa y pacífica**; nunca establece que las autoridades podrán elegir sobre que situaciones debe o desea contestar.

Al analizar la modificación en vigor, podemos percatarnos que mas que buscar delimitar las atribuciones de las autoridades fiscales, el Poder Ejecutivo y Legislativo tenían como objetivo el evitar que los contribuyentes utilizaran las consultas presentadas como medios para iniciar los procedimientos de inconstitucionalidad, obteniendo así una resolución que les permitiera dejar de aplicar disposiciones ilegales.

Bien sabido es por todos, que como buenos mexicanos, la reforma y hoy actual artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, no evitará que los

particulares utilicemos las consultas o confirmaciones de criterio, para generar un acto que deriven en la interposición de algún medio de defensa que, a la postre de cómo resultado la obtención de una resolución que permita dejar de aplicar leyes inconstitucionales, esto es dado a que la generación del acto de aplicación no se da como resultado del planteamiento de una consulta sobre la constitucionalidad o no de una ley, sino sobre la aplicación de la misma al caso concreto.

Claro es que tanto el Ejecutivo Federal como el Poder Legislativo, no pensaron como lo haría un buen Abogado, (es decir, no previeron las secuelas de esto) en consecuencia, la reforma del multicitado numeral 34, se presta a grandes abusos por parte de la Autoridad Fiscal, las cuales podrán alegar que una consulta versa sobre la interpretación o aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para no darle respuesta.

Estudiosos de la materia aseveran la posibilidad de que las autoridades omitan dar contestación a una consulta, aún y cuando no verse sobre interpretación o aplicación de la Carta Magna, siempre y cuando dichas autoridades sospechen que el particular busque utilizar la consulta para generar un acto que permita controvenir una ley inconstitucional. Esto trae como consecuencia que se debe interponer un Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de la negativa, estando obligado a demostrar en juicio que la consulta no se refirió a la interpretación o aplicación de la Ley Suprema.

CONCLUSIONES

- PRIMERA. La reforma al segundo párrafo del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, es totalmente inconstitucional, en virtud de que deja al arbitrio de la autoridad fiscal sobre que situaciones desea resolver, lo cual vulnera lo que establece el artículo 8 constitucional, el cual únicamente solicita que las consultas se planteen de manera **respetuosa y pacífica**; nunca establece que las autoridades podrán elegir sobre que situaciones debe o desea contestar.
- SEGUNDA. Cabe mencionar que el artículo 34 de la Ley del SAT, establece la responsabilidad del organismo en comento, cuando no acate jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando no se allane al contestar la demanda; en cuyo caso el SAT es responsable del pago de daños y perjuicios a los contribuyentes.
- TERCERO. Evidentemente los mecanismos de defensa de los contribuyentes se vieron coartados por la reforma a este artículo, pero aún así al llegar a los tribunales con jurisprudencia emitida por el Poder Judicial, las probabilidades de éxito son altas.
- CUARTO. Posiblemente al paso que vamos en la reforma fiscal para el 2005, se establezca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podrá declarar la inconstitucionalidad de algún artículo de una ley fiscal, no nos extrañe, recordemos que en nuestro país todo puede pasar.

FUENTES DE CONSULTA

- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, S.A., México 1991.
- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México 1980.
- Espasa, Diccionario Espasa Jurídico, Editorial Espasa. España 1998.
- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1996.
- Gobierno del Estado de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. México 2004.<http://www.edomexico.gob.mx>
- Mayolo Sánchez H. Derecho Tributario. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1988.
- Reyes Altamirano, Rigoberto. El aspecto Fiscal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editores Taxxx. México 1999.

FUENTES NORMATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley sobre la celebración de tratados. D.O.F. 2 de enero de 1992.
- Código Fiscal de la Federación, 2004.
- Tesis y Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

