



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL DERECHO DE PETICIÓN,
CONTENIDO EN EL ARTÍCULO OCTAVO
CONSTITUCIONAL

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
BLANCA ELISA SÁNCHEZ FLORES

ASESOR: LIC. ENRIQUE MARTÍN CABRERA CORTES

San Juan de Aragón, Edo. de México 2007





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico este trabajo

A mis Padres por regalarme la vida. A la memoria de mi madre Esperanza Flores Morales, a ti madrecita porque siempre deseaste lo mejor para tus hijos, por tu valentía y porque se que hubieses estado a mi lado, orgullosa de este logro. - Aún estás -

. A mi padre Arturo Sánchez González, por tu presencia hoy y por esforzarte en reparar los daños.

A mi esposo Arnulfo, por tu amor, tu paciencia y porque eres ejemplo de constante lucha. Recibe también mi agradecimiento. Te amo.

A mis amados hijos Erik, Diego y Allan, por ser la prueba inequívoca de que se predica con el ejemplo, la bendición y muestra más grande de amor que Dios me regaló. Por ser mi impulso, mi orgullo y fuerza. Ojalá siempre se interesen por el conocimiento, se fijen metas las alcancen y vayan por más. El saber no tiene límites y el hombre tampoco. Jamás claudiquen, luchen por lograr sus objetivos.

A mis hermanos: A ti Arturo por los buenos consejos y ser ejemplo de superación. A ti Lety por tu incondicional apoyo, por escucharme siempre y por ser mi gran amiga. A ti Luis por tu alegría y por ser mejor padre de lo que imaginé. A ustedes gracias por su cariño, ayuda y respeto. Los quiero mucho.

Mi sincero agradecimiento

A Dios:

Por nunca soltarme la mano y dejarme sentir tu constante presencia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por ser cuna de mi formación profesional, orgullo de nuestro país y sin duda fuentes pródigas del saber. Por supuesto por su paciente espera para la presentación de este trabajo.

Al Licenciado Enrique Cabrera Cortés, por su incondicional apoyo, comprensión y fiel compromiso para el inicio y conclusión de esta tesis. Reciba mi respeto y sincero agradecimiento.

A todos los profesores que sembraron en mí el interés por el conocimiento y fueron ejemplo de profesionalismo y trato humano.

A los honorables miembros del Jurado: Maestra Blanca Laura Rivero Banda, Maestra Blanca Estela Conde Barajas, Licenciada Regina Rojas García y Licenciado Andrés García Grimaldo.

A mis amigos de siempre porque no dudaron de mí y a aquellos que significaron un estímulo para la conclusión de este tan anhelado trabajo.

Gracias suegros Mary y Florencio por su apoyo y tolerancia.

ÍNDICE

	Pag.
Introducción	I
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL DERECHO DE PETICIÓN	1
1.1 LOS DERECHOS HUMANOS.....	1
1.2 GARANTÍAS INDIVIDUALES.....	20
1.3 GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.....	25
1.4 EL DERECHO DE PETICIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL.....	30
1.4.1 LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1791.....	33
1.4.2 EL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA.....	35
1.4.3 LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE DE 1948.....	36
CAPÍTULO 2. EL DERECHO DE PETICIÓN EN NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA GENERAL VIGENTE	37
2.1 EL DERECHO DE PETICIÓN EN MÉXICO.....	37
2.1.1 CONCEPTO.....	42
2.1.2 CONCEPTO AMPLIO.....	46
2.1.3 CONCEPTO ESTRICTO.....	48
2.2 NATURALEZA DEL DERECHO DE PETICIÓN.....	50
2.2.1 EL DERECHO DE PETICIÓN COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	51
2.2.2 EL DERECHO DE PETICIÓN. SU VERTIENTE DEFENSIVA.....	57
2.3 EL DERECHO DE PETICIÓN EN NUESTRA CONSTITUCIÓN.....	59
2.3.1 EL ARTÍCULO 8° CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LIBERTAD.....	62
2.3.2 EL DERECHO DE PETICIÓN COMO DERECHO ADMINISTRATIVO.....	68
2.4 OTRAS FIGURAS AFINES AL DERECHO DE PETICIÓN.....	76
2.5 FORMALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN.....	81
2.5.1 LOS SUJETOS.....	83
2.5.2 LAS FORMAS.....	84

ÍNDICE

	Pag.
2.5.2.1 POR ESCRITO.....	84
2.5.2.2 EN FORMA PACÍFICA Y RESPETUOSA.....	87
2.6 EL DERECHO A RECIBIR UNA RESPUESTA.....	88
2.6.1 ACUERDO POR ESCRITO.....	89
2.6.2 JURISPRUDENCIA RESPECTO AL BREVE TÉRMINO.....	95
CAPÍTULO 3. ESTUDIO COMPARADO DEL DERECHO DE PETICIÓN.....	100
3.1 EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA.....	100
3.2 EL DERECHO DE PETICIÓN EN COLOMBIA.....	107
3.3 EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	115
3.4 ESTUDIO COMPARADO.....	123
CAPÍTULO 4. LAS VÍAS TUTELARES DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN Y LA NECESIDAD DE ACTUALIZARLO.....	127
4.1 EL JUICIO DE AMPARO.....	127
4.2 LA QUEJA ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS...	136
4.3 IMPORTANCIA ACTUAL DEL DERECHO DE PETICIÓN.....	142
4.4 LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL DERECHO DE PETICIÓN CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 8° CONSTITUCIONAL.....	144
CONCLUSIONES.....	151
BIBLIOGRAFÍA.....	156
LEGISLACIÓN.....	160

INTRODUCCIÓN

El tema que se desarrollará en la presente tesis, es la necesidad de que se actualice el derecho de petición contenido en el artículo octavo constitucional, la actualización a la que nos referimos sería a través de la existencia de una ley reglamentaria del precepto antes citado, la cual permitiría a los individuos dirigirse a cualquier autoridad y/o servidor público a plantear sus peticiones, siempre que sea ante el funcionario o servidor público competente y se cubran los requisitos que el citado artículo y la ley reglamentaria establezcan; es desde nuestro punto de vista, necesaria una ley que contenga los lineamientos y alternativas necesarias para asegurar un verdadero ejercicio del derecho de petición y una correcta actuación de los órganos y servidores públicos. En nuestro país existe un gran número de personas que desconocen la existencia del derecho de petición como una garantía consagrada en nuestra Ley Suprema, más aún desconocen las formalidades en que lo pueden ejercer, que los funcionarios están obligados a respetarlo y a darles a conocer el acuerdo que se emita respecto a su planteamiento, desgraciadamente la ignorancia de este precepto y la falta de recursos para promover un juicio de amparo o recurrir a la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, limita un verdadero ejercicio de dicha garantía constitucional, cabe mencionar que recientemente existen spots publicitarios dando a conocer la existencia de este derecho, situación que no se presentaba desde hace varias décadas. Por otro lado el interés de investigar este precepto surge principalmente para que no sólo se reconozca a favor de los ciudadanos el hacer peticiones a los órganos institucionales, porque en muchos casos lo solicitado no es necesariamente aceptado, sino para que todos tengamos

a nuestro alcance un instrumento legal que nos permita saber a quien dirigirnos, para qué y no sólo esperar una respuesta negativa o simplemente que la autoridad se vea obligada a contestar, máxime si la solicitud está fundada en el precepto constitucional antes señalado; en la práctica es muy basto el ejercicio del derecho de petición y en muchos casos se ve limitado por el desconocimiento de las formalidades básicas que ya establece nuestra Constitución. La existencia de una ley reglamentaria permitiría que una vez aceptado el poder de hacer peticiones a las instancias públicas, dicho poder o derecho sea más específico; ejemplos de la diversidad en el ejercicio de esta garantía constitucional son las peticiones de acción ante los tribunales, aunque es obvio que para este tipo de peticiones, existen las leyes específicas y procedimientos judiciales acordes a cada caso, no obstante ello, hay quien solicita lo que judicialmente no es posible; otras peticiones están dirigidas a la obtención de algo, por medio de la actividad administrativa; solicitud de actos graciables, de participación política o simple comunicación con los poderes públicos, quejas, sugerencias, entre otras. Ante esta diversidad de manifestaciones del derecho de petición es imprescindible su actualización y la regulación de su ejercicio; dicha regulación deberá ser benéfica tanto para la autoridad como para el peticionario, misma que permitirá la eficacia de la administración pública, evitando que los trámites administrativos sean lastimosos y retardados. La existencia de un mecanismo ideal que haga posible una verdadera participación de los ciudadanos permitirá la comunicación entre los funcionarios y el gobernado recordando a los primeros su carácter de servicio a la sociedad. Es inevitable apreciar el interés que cada día muestran los mexicanos en la vida social, política y democrática de nuestro país; por lo que es necesario que la Ley

Suprema y las leyes reglamentarias nos permitan conocer el alcance de nuestros derechos y nuestras obligaciones y estar en posibilidad de alcanzar un verdadero estado de derecho evitando los abusos de poder basados en la ignorancia de la ley.

La institución del derecho de petición ha sido un tema poco desarrollado por los diversos autores que explican el tema de las garantías constitucionales, hacen breves referencias a ese derecho fundamental, a pesar de que éste está incluido en nuestra Carta Magna, desde 1917, sin haber sufrido alguna reforma y más aún sin ser regulado desde entonces, por ello es necesario precisar su conocimiento, sus formalidades, sus alcances y limitaciones dentro de nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, el presente proyecto de investigación consta de cuatro capítulos y el desarrollo de los mismos nos permitirá conocer los antecedentes históricos del derecho de petición, como los son los derechos humanos, las garantías consagradas a nivel internacional, así como acercarnos a una definición del derecho de petición y su naturaleza jurídica, más adelante, en el segundo capítulo, se desarrollará la aparición del derecho de petición en nuestra Carta Magna, su connotación como garantía de libertad, como derecho administrativo, así como las formalidades que establece la misma para su ejercicio y el derecho que tenemos a recibir respuesta y los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia respecto al término en que se nos haga saber dicha respuesta.

Se hará una exposición breve de lo que es la figura del derecho de petición en la legislación española, la colombiana y la norteamericana; en el cuarto y último capítulo, se analizarán las vías tutelares del derecho de petición: el juicio de amparo y la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la

importancia actual del derecho de petición y la ya mencionada necesidad de reglamentar el artículo octavo constitucional.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL DERECHO DE PETICIÓN

1.1. LOS DERECHOS HUMANOS.

Para iniciar este capítulo es importante aclarar que abordaremos el tema de los derechos humanos como antecedentes de las garantías individuales y comenzaremos por tratar de dar una definición de dichos derechos. Como señala el ya fallecido Constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela “los derechos humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico”¹, es decir los derechos humanos “nacen de la naturaleza que la conciencia interpreta iluminada por la razón”², como dijera Georges Burdeu. Es decir que los derechos humanos pertenecen al mundo natural, de acuerdo también a los pensadores cristianos cuyo principal representante fue Santo Tomás de Aquino, son anteriores y están por encima de la ley escrita creada por los órganos legislativos del Estado,-los cuales deben reconocerlos como fundamento de la vida social y pública-.

Ahora, una vez que esos derechos son reconocidos por la ley se dice que reciben positividad, este acto les otorga obligatoriedad jurídica al convertirlos en la esencia de los derechos subjetivos públicos que integran fundamentalmente a las garantías individuales o del gobernado, - tema que abordaremos más adelante -.

Los derechos humanos en su lenta y compleja evolución a través de la historia que relaciona a las diferentes sociedades con su concepto de ser humano y del papel que desarrolla en la sociedad y frente al poder, han hecho que encontremos diversas definiciones, relacionadas éstas, con las etapas históricas de la sociedad. Encontramos

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, México, Ed. Porrúa, S.A., 2000, p. 51

² Idem.

diversas denominaciones que tratan de explicar el concepto: Derechos Fundamentales, Derechos del Hombre, Derechos individuales y Derechos Humanos, algunas de las denominaciones corresponden a ciertas etapas, por ejemplo: Derechos del Hombre, la encontramos en la etapa del liberalismo clásico, otras más tienen características del lenguaje local, en Argentina se denominan Derechos Individuales.

Independientemente de que cada una de las denominaciones ha sido criticada, se pueden manejar como sinónimos, ya que parten de la idea de que los derechos humanos son aquellos “que corresponden a los seres humanos por el sólo hecho de ser tales, aún sin considerar su pertenencia a una comunidad organizada.”³

Héctor Fix, hace una definición señalando que “derecho indica..., el poder o facultad de un sujeto para hacer u omitir, sin interferencia del Estado o de otros particulares, o para exigir el otorgamiento de una prestación determinada. El calificativo de humanos significa aquí que se trata de derechos que conciernen al ser mismo del hombre como persona, y que son la base para una vida humana plena y digna.”⁴

Otras escuelas sostienen que el hombre es titular de derechos humanos en cuanto que pertenece a la especie humana, no se refieren al hombre como género, ni tomando en cuenta su edad, posición social, el cristianismo explica que el hombre tiene derechos inherentes, toda vez que el hombre fue creado a imagen de Dios, lo cual los hace iguales, y para los iusnaturalistas los derechos humanos son verdades evidentes que provienen de la naturaleza misma, de la creación del ser humano. Quienes se oponen a esta idea sostienen que los hombres no nacen iguales ni obtienen dicha igualdad por

³ Novoa Monreal, Eduardo, Derecho a la vida privada y libertad de información, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 12

⁴ Fix Fierro, Héctor, El Derecho en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 296

obra de la naturaleza, sino que por medio de la ley, la sociedad permite el surgimiento de aquella.

Como podemos observar la explicación del origen de los Derechos Humanos es un problema filosófico que se sigue debatiendo, sin embargo, en las sociedades democráticas la defensa y procuración de los mismos es fundamental en la relación del individuo con su Estado y aún más, se evoluciona hacia un verdadero sistema mundial de protección de los derechos humanos.

Ahora bien, ni en nuestra Constitución ni en la ley secundaria, se ha formulado alguna definición de los Derechos Humanos, sin embargo, se encuentran implícitos en las garantías individuales o del gobernado a título de “derechos subjetivos públicos, mismos que pueden ser exigibles al Estado”, y a decir de Ignacio Burgoa Orihuela, es necesario tipificarlos y el documento que sirve para ello es la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, misma que México suscribió y en la cual se considera: “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.”⁵ Aunque es una concepción muy general de los Derechos Humanos, se enuncian principalmente el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona humana en cuanto que nadie puede ser detenido, preso o desterrado en forma arbitraria y de que todo hombre se debe presumir inocente mientras no se pruebe su culpabilidad.

Ahora bien, algunos autores consideran que el reconocimiento de los derechos humanos tuvo gran influencia en las ideas judeo-cristianas de que todos los seres

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 53

humanos somos intrínsecamente iguales, ya que antes del cristianismo, en las culturas clásicas, los filósofos separaban drásticamente a los hombres por el papel que desempeñaran en sus sociedades.⁶ Obviamente en Grecia y Roma, se reconocían algunos derechos sólo a los ciudadanos; a los extranjeros, esclavos, y aquellos que eran diferentes, se les consideraba casi humanos.

Vale la pena destacar la influencia de la doctrina judeo-cristiana para explicar el derecho natural y los derechos inherentes a todo ser humano, sobresalen en este caso San Agustín y Santo Tomás de Aquino, quienes fueron creadores de una doctrina sobre la igualdad del hombre y los derechos que le fueron otorgados por Dios.

Se considera que uno de los primeros documentos que establece el respeto a la dignidad humana es el Concilio de Toledo en el año 638, donde se señala que, es necesario, antes de condenar a una persona, probar la acusación.

Tiempo después el individualismo (en el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna), marca el fin de la creencia de una sociedad basada en jerarquías, donde se concibe sólo la igualdad en la muerte. Destaca en el siglo XVI la escuela jurídica de Francisco de Victoria, quien desde un punto de vista laico, desarrolla el iusnaturalismo impulsando la idea de la persona humana y sus derechos.

Son muy importantes las discusiones que tuvieron lugar en el siglo XVI en Europa, y muy especialmente en España sobre la justificación del dominio blanco sobre los pueblos nativos americanos, así como el cuerpo legislativo que emanó de esa época. A lo largo de ese siglo los gobernantes españoles y más tarde los novohispanos, se preocuparon y ocuparon del régimen legal que amparaba a los súbditos, tanto blancos

⁶ cfr., Lafer, Celso, La Reconstrucción de los Derechos Humanos, México, Fondo de Cultura Económica., 1994, p. 144

como indígenas; individuos y pueblos produjeron leyes e instituciones que los atendieran.

Sin embargo, es en Inglaterra en 1215, mediante la firma de la Carta Magna Inglesa, que se consagra la libertad personal, algunas garantías individuales y la limitación de algunas cargas tributarias, este ordenamiento es de importancia trascendental, pues sienta las bases para el reconocimiento de derechos de los súbditos y de las limitaciones del poder del rey frente al de los nobles, de igual forma proveía una serie de seguridades a ciertos individuos que los protegían de la arbitrariedad del monarca. Como el derecho a un tribunal imparcial formado por sus pares, los nobles feudales, tal vez este antecedente parezca lejano, no obstante, es de gran relevancia, porque es la raíz de los derechos individuales en Europa.

Otros documentos importantes Ingleses son la *Petition of Right*, que en 1629, reconoció a la ley como única fuente de legitimidad; el *Acta Habeas Corpus de 1679* que reglamentó el recurso de amparo para la libertad y el *Bill of Rights* en 1689, que se considera el más importante antecedente de las constituciones modernas, pues garantizó la libertad de elección del parlamento y reglamentó las garantías individuales de petición, de seguridad jurídica y de prohibición de penas excesivas, sus principales exponentes son Thomas Hobbes y John Locke, y todo esto fructificó en el ámbito anglosajón; en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1774; por otra parte, en la Ilustración Francesa, su principal fruto, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

A mediados del siglo XVIII, con la influencia de la Ilustración, los derechos humanos tienen una evolución más rápida, que podemos apreciar en documentos como la Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia en 1776, las Diez Enmiendas

a la Constitución Norteamericana en 1791, así como los documentos señalados en el párrafo anterior, sin dejar de reiterar la histórica Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el 2 de agosto de 1789.

Se consideran estos dos últimos documentos citados como los pilares del Estado moderno, cimentando las bases del individualismo que perduraría hasta el siglo XX, como la obligación del Estado de abstenerse en conductas que invadieran el ámbito de los ciudadanos, en este sentido, los derechos humanos se reconocían por el Estado en el compromiso de no realizar conductas que pudieran afectarlos, no obstante, en éste siglo, con las sucesivas guerras mundiales, las luchas anticolonialistas y los derechos civiles, obligaron a cambiar esta visión abstencionista del Estado, porque se reconoció la necesidad de que éste tomara un papel activo en la protección efectiva de los derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada el 10 de diciembre de 1948, (tiene como fundamento la nueva visión del papel activo del Estado en la protección efectiva de los derechos humanos), por los países integrantes de la recién fundada Organización de las Naciones Unidas (ONU), a lo que le siguieron diversos convenios internacionales como la Declaración Americana de los Derechos del Hombre en Roma el 4 de noviembre de 1950, los Pactos Universales de Derechos Humanos de la ONU del 16 de diciembre de 1966, que complementan la declaración de 1948, la Proclamación de Teherán de Derechos Humanos en 1968 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA (Organización de Estados Americanos), de 1969.⁷

⁷ cfr., Novoa Monreal Eduardo, Op. cit., p.26.

Como se ha señalado, todos estos documentos y tratados son la muestra más clara de la constante y creciente preocupación de los Estados por el respeto a los derechos humanos y una sana convivencia entre sus habitantes.

Ahora bien, durante mucho tiempo no se les llamaba derechos humanos en la legislación mexicana, no obstante ello, ésta ha prestado atención a la protección de las personas desde la misma incorporación de México al mundo occidental.

En la época prehispánica, no existieron derechos del ciudadano frente al poder, y si bien es cierto que en la colonia se fundaron instituciones de protección, sobre todo a indígenas, éstas fueron eminentemente religiosas y carecieron de un reconocimiento generalizado.

Es hasta el siglo XIX cuando en nuestro país se comienzan a esbozar derechos de los ciudadanos que se plasman en documentos como los Sentimientos de la Nación en 1813, redactados por Don José María Morelos y Pavón, los cuales consagran la abolición de la esclavitud y prohíben la tortura.

Ya en la época independiente, la Constitución de 1824, establece derechos de igualdad jurídica. Quizá el documento más importante del siglo XIX en nuestro país es la Constitución de 1857 que incluye todo un apartado sobre los derechos inherentes y los derechos del ciudadano. Este apartado es precursor evidente del capítulo primero de la Constitución Política de 1917, misma que elevó por primera vez a rango constitucional los derechos sociales de los pueblos, marcando un precedente para otros países.

Como hemos mencionado, en México desde 1857, los derechos humanos, de manera sustantiva, son reconocidos y protegidos por la Constitución frente a todos los actos de autoridad en que se ejerza el poder público del Estado. Reiterándose su

protección mediante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, establecida por Decreto presidencial del 6 de junio de 1990⁸, donde se afirma “es obligación del Estado mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno”, agregando que “la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y garantías sociales.”⁹

También encontramos en nuestro país un antecedente importante de los organismos protectores de derechos humanos, en San Luis Potosí, el proyecto redactado por el ilustre Ponciano Arriaga, para el establecimiento de una Procuraduría de los Pobres, cuyo propósito era proteger y asegurar la reparación de agravios cometidos por autoridades y funcionarios públicos en contra de ciudadanos de escasos recursos, logrando esto con el apoyo de tres procuradores que visitaban los juzgados, oficinas públicas y cárceles, con el propósito de formular las quejas sobre los abusos que en esos lugares ocurrieran.

Se retomó la estructura y el procedimiento de queja en las comisiones de derechos humanos, creadas con posterioridad al proyecto de la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, por ello su gran importancia.

Posterior a aquél proyecto, surgen más dependencias con el propósito de salvaguardar y garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos, así como frenar los actos violatorios de las garantías fundamentales que cometen diversas autoridades

⁸ cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 51

⁹ Idem.

y sobre todo como respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más participativa, ejemplos de ello son: la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León en 1979, la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM en 1985, La Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca en 1986, La Procuraduría Social de la Montaña, en Guerrero en 1987 y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en 1989.

Es hasta 1990, cuando se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual es elevada a rango constitucional mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992, cuyo fundamento jurídico se establece en una adición que se practicó al Artículo 102 de la Ley Suprema, como apartado B, tal adición dispone:

”B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.”

Se da origen a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento Interno. Este organismo tiene como objetivo la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, previstos por el orden jurídico mexicano, y para ello, surge como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como hemos visto, la apertura política, los cuestionamientos internacionales, la opinión pública nacional, cada vez más informada y participativa, han obligado a replantear la política de los derechos humanos en nuestro país.

Por otro lado, aún cuando las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no tienen carácter coercitivo, es su fuerza moral y la opinión pública, lo que hace presión para que sean cumplidas.

Ahora bien, la reciente publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002, también permite tener una mayor vigilancia a la actuación de los servidores públicos y a todos aquellos obligados por ésta ley, misma que evitará, cada vez con mayor eficacia, la violación de los derechos humanos en nuestro país, permitiendo crear una real cultura de respeto a los mismos, y la existencia de una democracia plena, donde la participación de los ciudadanos garantice que el Estado respete y promueva los derechos fundamentales de todas las personas en México.

Por otro lado, es necesario precisar la clasificación de los derechos humanos y aún cuando existen varias clasificaciones expondremos la que refiere Germán Bidart, la cual, a pesar de ser la “clásica”, podría crear confusión, puesto que algunos derechos humanos podrían caber en más de una categoría.

Algunos autores los clasifican por categorías (civiles, sociales, económicos, culturales, políticos, etcétera), otros lo hacen en orden cronológico; por “generación”, se habla de Derechos Humanos de Primera Generación, de Segunda Generación, así en su evolución histórica hasta la Cuarta Generación, reconocidos por la ONU, que son los referidos a situaciones de interés mundial y de conservación y perpetuación de la especie humana, tales como el derecho a la paz, a la protección del medio ambiente y el reconocimiento, como patrimonio, de la humanidad, de los océanos.

Los derechos humanos han evolucionado y crecido en número y alcance conforme el desarrollo de las sociedades, sin embargo, haremos mención de los derechos aceptados por la legislación, aunque sea de forma general, por lo que enunciaremos los derechos de acuerdo a la clasificación hecha por Bidart:

1. Derecho a la personalidad jurídica;
2. Derecho a la vida;
3. Derecho a la integridad física y psíquica;
4. Derecho a la dignidad personal;
5. Derecho al nombre;
6. Derecho a una nacionalidad;
7. Derecho a la identidad sexual;
8. Derecho al honor;
9. Derecho a la libertad personal (corporal, de locomoción, de intimidad, de inviolabilidad del domicilio, papeles, sexualidad, de la propia imagen);
10. Derecho a la libre expresión (libertad de dar y recibir información, de crónica, de comunicación, de réplica);
11. Derecho a la libertad religiosa de conciencia y de culto;

12. Derecho a la libertad de enseñanza;
13. Derecho al trabajo;
14. Derecho de libre asociación;
15. Derecho de reunión;
16. Derecho a contraer matrimonio;
17. Derecho de petición;
18. Derecho de contratar;
19. Derecho de huelga;
20. Derecho de propiedad y sucesorio;
21. Derecho de ejercer comercio, industria y actividades lícitas;
22. Derecho a la seguridad social;
23. Derecho a la jurisdicción;
24. Derecho a la libertad política y de participación;
25. y los derechos implícitos, involucrando en ellos a los llamados de tercera generación (de acción afirmativa: en el derecho norteamericano y que tienen como titulares a grupos sociales que, por sus características, es necesario apoyar señaladamente, como la familia, las mujeres, las minorías raciales, los discapacitados, los niños de la calle, etcétera).

Quizá nos preguntemos por qué no se hace referencia a derechos como la alimentación, a la vivienda, al vestido, etc., es por que de acuerdo con Bidart estos derechos se encuentran implícitos dentro de otros, en este caso en el derecho a la integridad física, en el derecho a la dignidad personal, entre otros.¹⁰

¹⁰ Bidar, Germán, Teoría General de los Derechos Humanos, México, UNAM, 1989, p. 176

Ahora haremos un listado resumido de los derechos básicos otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el número entre paréntesis se refiere al artículo en que se expresa:

- (1) Acceso universal a los derechos, prohibición de la discriminación.
- (2) Derechos de las comunidades indígenas.
- (3) Derecho a la educación basada en el progreso científico.
- (4) Derecho a un medio ambiente adecuado a la salud.

Derecho de la familia: a una vivienda digna, derechos de la niñez (algunas otras prerrogativas de la familia se prevén en el artículo 123, fracción 28 de nuestra Ley Suprema).

- (5) Libertad de profesión.
- (6) Libertad de manifestación de las ideas.
- (7) Libertad de escribir y publicar escritos.
- (8) Derecho de petición ante la autoridad.
- (9) Derecho de Asociación.
- (10) Derecho de poseer armas en su domicilio.
- (11) Libertad de tránsito
- (13) Derecho a no ser juzgado por leyes y tribunales privativos.
- (14) Derecho a la no retroactividad de la ley y a la no interpretación de la ley penal.
- (15) Derecho a la no extradición a un país que no reconozca éstas garantías.
- (16) Derecho a la privacidad (condiciones del cateo, no registro de comunicaciones privadas ni correspondencia; la aprehensión está reservada a la autoridad judicial, el Ministerio Público no puede detener más de 48 horas, etcétera).
- (17) No aprehensión por deudas puramente civiles.

- (18) Prisión preventiva sólo en delitos que merezcan pena corporal (condiciones del sistema penal).
- (19) La detención ante autoridad judicial no durará más de 72 horas, salvo formal prisión.
- (20) Garantías del proceso penal: del inculpado (libertad provisional, no declaración, información de su caso) y de la víctima (reparación del daño).
- (21) La imposición de las penas está reservada a la autoridad judicial.
- (22) Quedan prohibidas las penas inhumanas (condiciones de la pena de muerte).
- (23) El juicio criminal no tendrá más de tres instancias.
- (24) Libertad de creencias religiosas (iglesias, artículo 130).
- (30) Derecho a la nacionalidad mexicana (artículo 37).
- (33) Garantías del capítulo 1 para los extranjeros.
- (35) Prerrogativas del ciudadano (derechos políticos; su suspensión en el artículo 38).
- (51) Casos de elección al Congreso.
- (102) Organismos públicos de derechos humanos y Comisión Nacional de Derechos Humanos (fracción B).
- (103 y 107) Derecho de amparo.
- (123) Derecho al trabajo y a la previsión social (destacando las siguientes fracciones: V derecho a la maternidad, VI salario mínimo, VII salario igual por trabajo igual, IX participación de utilidades, XII capacitación, XIV accidentes de trabajo, XVI formación de sindicatos, XVII derecho de huelga y paro, XXII protección ante despido injustificado, XXVII condiciones nulas del contrato de trabajo, XXIX seguro social: invalidez, vejez, cesación involuntaria, etcétera).

Como podemos darnos cuenta casi todos los derechos humanos han sido previstos en la Constitución Mexicana y ésta incorpora algunos otros.

Hay que reconocer que la idea de los derechos humanos va más allá de los treinta artículos de la Declaración de 1948 y el cuerpo jurídico que los alimenta, ha crecido mucho desde entonces incluyendo algunos otros derechos como los que se refieren al medio ambiente, la protección a la identidad individual y colectiva, los específicos para la infancia, las mujeres o las minorías, etcétera.

Ahora bien, existen diversos organismos de protección de los derechos humanos, en este sentido podemos decir que uno de los cambios más obvios que ha introducido la expansiva cultura de los derechos humanos, sobre todo en el pasado siglo XX; a saber, la creación de un sin número de organizaciones de múltiples tipos dedicadas a la promoción y defensa de tales derechos. La gran variedad que en este campo encontramos es tan grande que no existe un catálogo completo de sus tipologías, sus estrategias o sus objetivos.

Es importante señalar que el origen de ese florecimiento se encuentra en la potencia misma de los derechos humanos, la que indica que el Estado no puede disponer a su arbitrio de los individuos. Que no importan cuan grande o poderoso sea éste: aún en el más imponente, cada persona, en su debilidad de individuo sometido de hecho al poder político, está legalmente y moralmente obligado a respetar unos límites irrenunciables marcados por aquellos derechos básicos y desde luego, la grandeza de tal idea nos obliga a procurar los medios que conviertan en realidad semejante sueño.

Como veremos, lo anterior se materializa desde tres frentes principalmente: desde el seno del Estado, cuando establece oficinas dedicadas a vigilar y orientar la

acción pública (los organismos gubernamentales); en segundo lugar, los organismos internacionales, contruidos por encima de las diferentes estructuras de los Estados nacionales, que rigen por ello en el ámbito del derecho internacional y cuyo camino marca una evolución interesantísima de las facultades de la comunidad internacional y de sus miembros nacionales. En tercer lugar, están las iniciativas que provienen de la población más o menos al margen de las entidades de los gobiernos; éstas últimas han tenido un protagonismo creciente bajo el nombre de organizaciones no gubernamentales. En particular, entre las organizaciones civiles (no gubernamentales), las gubernamentales y las internacionales se establecen relaciones complejas, complementarias e incluso antagónicas.

Lo que legitima la existencia de organismos internacionales es que los derechos humanos marcan un compromiso de todos los gobiernos nacionales que forman parte de la comunidad internacional, definida por documentos específicos, y la consecuencia que lleva al establecimiento de los organismos es que los individuos son sujetos del derecho internacional, bajo ciertas condiciones preestablecidas y tienen por ello la capacidad para acceder a la justicia internacional en defensa de su derecho. Lo cual permite que los individuos estén en igualdad frente al Estado o un tribunal imparcial (claro que esto tiene un procedimiento específico y es una situación extraordinaria debida más bien a la deficiencia de las instancias nacionales).

Actualmente en el nivel de los organismos internacionales, el papel preponderante corresponde a la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus diferentes oficinas. Entre ellas debe destacarse el trabajo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pero mencionaremos sólo a

los organismos que se ocupan de los básicos, como la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud, la FAO (alimentación), la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y los que se ocupan de situaciones especiales en las que los derechos básicos sufren grave detrimento, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que se ocupa de las poblaciones desplazadas de sus hogares, principalmente por causa de conflictos armados.

Como miembro activo de las Naciones Unidas, México colabora con estas agencias internacionales y a veces también recibe cierta clase de supervisión por parte de ellas cuando las prácticas seguidas aquí no son del todo correctas.

Además del trabajo de las Naciones Unidas, existen organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos que tiene dos instancias particularmente relevantes: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De igual forma que ocurre con las comisiones y las cortes nacionales, las facultades que les corresponden son diferentes; los convenios y tratados que los crean otorgan a las cortes un poder vinculante del que carecen las comisiones.

Existe el Tribunal Internacional de Derechos Humanos, pero para nosotros resultan más cercana la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1959, cuya tarea principal fue en su momento la preparación de la Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica en 1969, entrando en vigor en 1978, permitiendo finalmente que se estableciera la Corte Interamericana en 1979. El quizá más importante avance de la Corte ha sido su capacidad para conocer casos individuales y emitir sentencias vinculantes, lo cual va más allá de la tarea de promoción y estudio de los derechos

humanos. Otra fecha que debemos destacar es 1998, pues en ese año México ratificó el Pacto de San José y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte, lo que no había hecho con anterioridad.

Es importante destacar que las legislaciones internacionales son complemento de las nacionales. Corresponde a las leyes mexicanas dar solución a los litigios que se planteen acerca de violaciones de derechos humanos, sólo será llamada a intervenir, la justicia internacional cuando se hayan agotado los recursos internos de solución.¹¹

Tradicionalmente las violaciones a los derechos humanos habían sido conocidas por el Poder Judicial a través del acceso de los ciudadanos a los tribunales, “derecho a la jurisdicción”, en materia civil, penal, laboral y administrativa; lo que según Fix Fierro define como remedios indirectos, puesto que se establecieron para tutelar los derechos ordinarios, pero de alguna forma también tutelan los derechos humanos. Este mismo califica como instrumentos complementarios, por ejemplo el juicio de responsabilidad de funcionarios públicos, ya que tampoco fue creado para tutelar directamente los derechos humanos pero sancionan a los culpables de su violación.

Sin embargo la necesidad de proteger de manera específica los derechos humanos dio lugar a la creación de medios procesales específicos como el juicio de Amparo, que tanto desarrollo ha alcanzado en nuestro país y el Habeas Corpus de tradición del derecho anglosajón.

¹¹ cfr., García Ramírez, Sergio, Los Derechos Humanos y la jurisdicción interamericana, México, UNAM, 2000, p. 81

No obstante, debido a lo lento y costoso de un proceso ante los tribunales, fue clara la necesidad de que la violación de los derechos humanos se dirimieran en otras instancias, más accesibles a los ciudadanos, las cuales trabajaran con rapidez y a un bajo costo económico para el ofendido, es por ello que nace la figura del *Ombudsman*, palabra que hoy se ha generalizado para referirse al encargado de la defensa de los derechos humanos en cada lugar. Es muy común también el nombre de “Defensor del Pueblo”, que se emplea en España y en algunos otros países.

Es en Suecia donde se desarrolla la figura del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, como una persona que siendo independiente de los poderes del Estado, cuenta con un reconocimiento social y fuerza moral para dar opiniones y recomendaciones sobre violaciones a los derechos humanos, así como recomendaciones de reforma a leyes y prácticas del gobierno.

Las características principales de un *ombudsman* como el sueco, que difieren de sus equivalentes mexicanos, son: que es nombrado por el parlamento para vigilar la gestión de las autoridades; tiene el poder de emitir un juicio y puede intervenir jurídicamente para hacer cumplir sus indicaciones a las autoridades que sea necesario, de acuerdo con el mandato que cada *ombudsman* recibe. A diferencia, los titulares de las comisiones de los derechos humanos en México, son nombrados por el Ejecutivo, y sus dictámenes no son obligatorios para las autoridades afectadas.

Por último mencionaremos el concepto de derecho que emitió la Comisión designada para elaborar las bases teóricas sobre las cuales se emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948: es “aquella condición de vida sin la cual en cualquier fase histórica dada en una sociedad, los hombres no pueden dar

de si lo mejor que hay en ellos como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos”.

1.2 GARANTÍAS INDIVIDUALES.

La palabra garantía proviene del término anglosajón “warranty o “warrantie”, que se traduce como acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. De acuerdo con Ignacio Burgoa el término “garantía” equivale a aseguramiento o afianzamiento; se dice que jurídicamente el concepto de garantía surge en el derecho privado y se crea institucionalmente por los franceses, lo cual más tarde es retomado por otras legislaciones a mediados del siglo XIX.¹²

El concepto de garantía implica seguridad o protección en beneficio de los gobernados dentro de cualquier marco normativo. Otros autores han considerado que garantía es todo medio contenido en la Constitución que asegura el goce de un derecho, que no necesariamente sea individual.

A decir de Ignacio Burgoa, la doctrina no ha podido establecer un concepto claro de “garantía”, ya que no la refieren con el campo de las relaciones entre gobernados y gobernantes, sino que únicamente toman definiciones o sinónimos como los citados al principio, dando conceptos diversos, lo cual no permite definir o dar claridad al concepto.

Alfonso Noriega C. (Maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM), sostiene que las garantías individuales “son derechos naturales”, propios de la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que debe

¹²cfr, Burgoa Orihuela Ignacio, Op. cit., pp. 161-162

ser reconocido, respetado y protegido por el Estado, a través de la creación de un orden jurídico y social que permita el libre desarrollo de las personas acorde a su propia vocación, individual y social.¹³

Con relación al concepto anterior, el jurista Ignacio Burgoa expresa su desacuerdo con éste, ya que considera que no es lo mismo el elemento que garantiza (o sea la garantía) que la materia garantizada (el derecho humano), y que las garantías no sólo son individuales, es decir, no sólo se establecen para el individuo o persona física, y sus derechos, sino que se aplican a todo ente jurídico que se encuentre en la situación de gobernado como las personas morales.

Pues bien, podemos observar que ha resultado muy difícil, a pesar de los esfuerzos de los doctrinarios, dar un concepto o definición apropiado de lo que es una garantía individual.

Existen diversas acepciones de lo que son las garantías individuales, se dice también que son “vínculos de derecho que instituyen, a favor de éste (el gobernado), derechos públicos subjetivos y a cargo de las autoridades estatales las obligaciones públicas correlativas”.¹⁴ Estas garantías se manifiestan siempre en la regulación de las relaciones de supra a subordinación o de gobierno por la ley fundamental, es decir, cuando éstas se norman o consagran jurídicamente por una Constitución se erigen en garantías del gobernado.

Se dice que el concepto de garantías individuales no es restrictivo, es decir, no significa que en nuestra Constitución Política sólo sean garantías las consignadas en los primeros 29 artículos, sino que se refiere a todos los artículos que de una u

¹³ Ibid. p. 164

¹⁴ Ibidem. p. 195

otra manera complementan esas primeras disposiciones, y esto está fundado precisamente en el artículo primero que señala “...*todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...*”, en el que no se limita a sólo algunos artículos, sino es a través de toda la Constitución como se consagran las garantías del gobernado.

Para Ignacio Burgoa, el concepto de garantía individual se forma de los siguientes elementos: primero, debe existir una relación jurídica de subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos). Segundo, un derecho público subjetivo que emane de dicha relación a favor del gobernado (objeto), y en tercer lugar, debe darse una obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, que consiste en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto), por último debe preverse y regularse la relación por la ley fundamental (fuente).¹⁵

Este autor señala que las garantías individuales son producto de la consagración de los derechos del hombre en una norma jurídica establecida y la considera una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos, y que son obligatorios e imperativos, lo cual permite respetarlos por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Refiere que “los derechos del hombre constituyen el contenido parcial de las garantías individuales”, considerándolas como meras relaciones jurídicas entre los gobernados y gobernantes.

Ahora bien, las garantías individuales prevalecen sobre cualquier norma o ley secundaria que se contraponga, gozan de “supremacía constitucional”, además de que todas las autoridades deben observarlas y no pueden ser modificadas o

¹⁵ Ibidem. p. 187

reformadas por el Congreso de la Unión o Legislaturas Estatales, sino cumpliendo lo establecido por el artículo 135 constitucional, el cual establece que para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, mismas que deberán ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Vale la pena señalar los principios que rigen las garantías individuales: supremacía constitucional, que como se ha dicho predominan sobre cualquier otra norma o legislación secundaria; su aplicación goza de primacía, es decir, no puede estar después de una ley secundaria o reglamento, las autoridades deben observarlas preferentemente, y por último, las garantías individuales tienen rigidez constitucional, puesto que sólo pueden modificarse por el Congreso de la Unión.

Otros autores, como el Maestro Enrique Sánchez Bringas, opina que es indistinto usar las expresiones, derechos humanos, garantías del gobernado, garantías individuales o derechos del gobernado, pues éstas se refieren a las prerrogativas que alcanzaron los hombres frente a las autoridades; son los derechos que los gobernados están en posibilidad de oponer ante sus gobernantes, con la finalidad de actuar conforme a lo establecido por las normas.

Es importante señalar que cuando nos referimos a los derechos del individuo como persona humana, estamos hablando también y propiamente de las garantías individuales, tomando en consideración no sólo el sentido protector del Estado, sino atendiendo a que dichos derechos son el objeto mismo de la garantía, es el bien a tutelar, en este sentido, se puede entender que las garantías individuales constituyen los derechos de la persona humana, protegidos a través de leyes, por

parte del Estado, en nuestro sistema encontramos que se mencionan esos derechos del hombre y su protección por parte del Estado en el capítulo V de la Constitución de Apatzingan de 1814, que en su artículo 24 expresa: “La felicidad del pueblo consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las instituciones políticas”.

Por otro lado y en contraposición a lo que se define como la extensión de las garantías individuales, que como ya vimos, no las limita a los 29 primeros artículos de la Constitución Política tenemos que explicar también que estos derechos no son absolutos, encontramos aquí lo que Burgoa define como “la demarcación de los derechos públicos subjetivos”, que tiene relación estrecha con el orden social, lo que permite que los individuos convivan sin pretender ejercer de manera excesiva o ilimitada su actividad. Pues bien, ha sido y es necesario que en las relaciones de los gobernados o cualquier grupo humano se establezca un límite normado o regulado jurídicamente, para hacer posible que exista la sociedad, esto es, que si bien es cierto el individuo o gobernado goza de prestaciones, también éstas deben ser reguladas, para que no se dañe a otro individuo o se lesione un derecho social. Pues bien, la Constitución en este sentido fija ciertas limitaciones o prohibiciones para que una vez que el individuo ejerza una garantía no afecte o lesione la de otro, o a la sociedad en general. Por otro lado, debemos aclarar que las limitaciones a que hacemos referencia, no implican necesariamente una prohibición, también pueden ser obligaciones que se han nombrado “obligaciones sociales”, esto es, exigencias reguladas por las normas, obligaciones que cumplir en beneficio de la colectividad; la demarcación de las garantías individuales, es decir, las limitaciones

se consignan en los preceptos constitucionales únicamente, los cuales establecen o regulan la garantía individual correspondiente, o bien en otras disposiciones de la Ley Fundamental. Lo anterior con fundamento en nuestro sistema normativo, organizado en una jerarquía de leyes, es decir, no se puede admitir que una ley secundaria pueda establecer restricciones a los derechos públicos subjetivos derivados de alguna garantía individual.

1.3 GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Existen Autores como Luis Bazdresch que considera que las garantías de los derechos del hombre son “derechos públicos”, al ser incorporados a la Constitución que los establece, en beneficio de las personas y que están a cargo de las autoridades, que limitan el ejercicio de éstas y que satisfacen tanto intereses sociales como individuales, asimismo considera que son “derechos subjetivos” porque implican un acto personal para lograr que el órgano gubernamental competente respete los derechos garantizados. Dicho autor, refiere que al no restringirse las garantías a un individuo, sino que al considerar también a las personas morales deben denominarse como garantías constitucionales o de derecho público.¹⁶

¹⁶ cfr, Bazdresch Luis, Garantías Constitucionales, México, Trillas, 1986, p. 19

Es semejante la idea de Isidro Montiel, quien desde 1873 afirmaba que "...todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aún cuando no sea de las individuales.¹⁷

Como hemos visto existen diversas denominaciones para referirse a las garantías, se conocen como garantías humanas, garantías del hombre, garantías individuales y garantías constitucionales, término que nos parece el más adecuado atendiendo a lo antes expuesto.

Ahora enunciaremos algunas características de las garantías constitucionales: son unilaterales con relación a que el poder público que las instituyó es el único que debe hacerlas respetar; son irrenunciables, ya que no se pueden dejar de disfrutar, no son renunciables, posiblemente ocurra que el individuo al violarse algunos de sus derechos se abstenga de promover un juicio de amparo, y es posible en virtud de que nuestro sistema jurídico respecto a las garantías no es oficioso, es decir, el afectado debe pedir su protección; otra característica de las garantías es que son generales, porque con ellas se protege a cualquier individuo, gozan de supremacía ya que están consagradas en nuestra Ley Suprema; son inmutables, puesto que al estar contenidas en nuestra Carta Magna, no pueden modificarse o alterarse, sino mediante reformas que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 135 de la Ley Fundamental.

Las garantías constitucionales tienen su origen formal en diversas teorías sociales que Ignacio Burgoa resume en dos grandes tendencias: la jusnaturalista y la estatista; la primera afirma que los derechos del hombre son inseparables de su

¹⁷ cfr, Montiel y Duarte Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales, cit. por Ignacio Burgoa, Diccionario de derecho constitucional, Garantías y Amparo, México, Ed. Porrúa, S.A., 1997, 5ª ed., p. 162

naturaleza y consustanciales a su personalidad, por lo que el Estado debe respetarlos teniendo la estricta obligación de incorporarlos a su orden jurídico.

La segunda teoría, la estatista, propone que no existen derechos anteriores al ser humano, sino que es el pueblo soberano, a través del Estado, el que crea derechos y otorga la garantía de respetarlos; es decir el poder se autolimita por medio de la ley, para garantizar los derechos que él mismo ha creado.

En nuestro país, los constituyentes de 1857 estaban influidos por las ideas del jusnaturalismo, que consideraban la existencia de “derechos naturales”, que el hombre tenía por el hecho de serlo y que provenía directamente de dios y siendo así, no se podían enumerar y catalogar en la Constitución, por ello los constituyentes “se limitaron a instituir las garantías que aseguraran el goce de esos derechos, de tal suerte que al consagrar las propias garantías, en el fondo se reconoció el derecho respectivamente asegurado o protegido por ellas”.¹⁸

Esta concepción jusnaturalista cambió en la Constitución de 1917 pues ya no se hace la distinción entre “derechos del hombre” y “garantías individuales”, toda vez que en su artículo primero otorga garantías al individuo pero no como consecuencia directa de sus derechos naturales, sino como individuo que forma parte del Estado, es decir, con derechos derivados de su relación jurídica que establecen y reglamentan las garantías.

Vale la pena señalar la diferencia que hace Ramón Rodríguez, entre derechos del hombre y garantías constitucionales. “Los primeros son las facultades que el hombre recibe directamente de la naturaleza. Las segundas, las condiciones bajo las cuales los funcionarios públicos deben ejercer las facultades que el pueblo les

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Op. cit., p. 182

concede para limitar el ejercicio de esos mismos derechos en los casos que él determina”.¹⁹

Por otro lado y de acuerdo a lo que expone Ignacio Burgoa, para establecer una clasificación de las garantías, deben tomarse en cuenta dos criterios, mismos que considera fundamentales: uno que parte de la “obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual, y otro que toma en cuenta el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que de la mencionada relación se forman en beneficio del sujeto activo o gobernado”, es decir, se debe analizar esa relación entre el gobernado y el Estado para definir el tipo de garantías que debe proteger o salvaguardar, tomando en cuenta tanto la obligación que tiene el Estado respecto al gobernado, como la esencia misma del bien tutelado.

Se dice que la obligación del Estado que surge de la relación jurídica que crea la garantía individual puede consistir en un no hacer o abstenerse, o en un hacer positivo en beneficio del gobernado por parte de quien representa a la autoridad.

De esta manera podemos considerar que siempre se darán o presentarán los criterios antes señalados, lo cual permitirá una clasificación clara de las garantías constitucionales.

Atendiendo al criterio de la obligación del Estado, en favor del gobernado, se clasifican en: Garantías Materiales, en las que se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado: igualdad, propiedad. Garantías Formales, se consideran las de seguridad jurídica entre las que destacan: la de audiencia, la de legalidad, etcétera.

¹⁹ Cit. por. David Cienfuegos Salgado, El Derecho de petición en México, México, UNAM, 2004, p.61

Dentro de las garantías materiales, el Estado y sus autoridades asumen obligaciones de no hacer o abstenerse (no afectar, no impedir...), y dentro de las garantías formales las obligaciones son de hacer.

Tomando en cuenta el segundo criterio, considerado por Ignacio Burgoa, como fundamental para clasificar las garantías, y que recordemos tiene que ver con la esencia o contenido del “derecho público subjetivo”, que se deriva de la relación jurídica del Estado y el gobernado, misma en que se manifiestan las garantías constitucionales, éstas pueden ser: de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica; éstas constituyen las prestaciones que puede ejercitar el gobernado a autoridades estatales: Podemos decir que la anterior clasificación se refiere a los ámbitos donde el individuo opone o reclama al Estado, contienen o tienen que ver con el respeto a la igualdad que tiene con los demás individuos, a la libertad con todas sus manifestaciones, al respeto de su propiedad y a la observancia de requisitos, medios, condiciones y formalidades determinadas que se deben cumplir por el Estado, lo cual permitirá que su actuación frente al gobernado sea constitucional y procure su seguridad jurídica.

Esta clasificación es la adoptada por nuestro sistema constitucional, así también lo ha sido por otros documentos como la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que establecía que “los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”²⁰, cabe mencionar que en dicha Declaración también se menciona a la igualdad como “condición humana natural”.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 192

En México la Constitución de Apatzingan (el 22 de octubre de 1814), clasificó las garantías o derechos del ciudadano como garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad. También se considera esa clasificación en lo que se conoce como “Proyecto de la Mayoría de 1842; más tarde en el proyecto de la Minoría del mismo año; posteriormente en el proyecto elaborado por los grupos mayoritario y minoritario en noviembre de 1842, se reitera la citada clasificación. Por último en el Acta de Reformas de 1847 se clasifican en garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.²¹

Vale la pena mencionar la aclaración que hace Ignacio Burgoa, respecto a que ni la Constitución de 1857 ni la de 1917, “consignan expresamente” los cuatro tipos de garantías antes mencionadas.

1.4. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

En este apartado vamos a tener nuestro primer acercamiento al estudio del derecho de petición, en este caso como un derecho fundamental.

Como sabemos el artículo 8º. constitucional consagra el derecho de petición, mismo que se encuentra comprendido en el capítulo primero denominado “De las garantías individuales”, en el título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Está ubicado en la parte dogmática (considerada en términos generales por la doctrina como el reconocimiento de derechos a los ciudadanos), de ésta. Entonces, se puede decir que el artículo citado “se encuentra dentro del catálogo de derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano a los habitantes

²¹ cfr, *Ibidem.*, p. 195

del territorio nacional”²², mismos que son garantizados por el juicio de amparo, como medio constitucional de protección.

Vale la pena señalar que en nuestro sistema jurídico se utilizan los términos *garantía* como sinónimo de *derecho*, y también es la jurisprudencia de los tribunales federales la que coincide en utilizar dicho concepto como tal. Ha sido en la doctrina mexicana al analizar el apartado dogmático de la Constitución, que se utilizan términos como *garantías individuales* o *garantías constitucionales*.

No obstante al estar los derechos humanos consagrados en el capítulo de las garantías individuales, tal denominación ha sido aceptada sin problema alguno dentro de nuestra doctrina; siendo además incluida en las decisiones jurisprudenciales de la época. Sin embargo la utilización del concepto tuvo opiniones contrarias para su uso, y finalmente terminó por imponerse en el ámbito académico, político; y aún, a pesar del tiempo transcurrido desde la promulgación de la Constitución de 1917, de manera mayoritaria se utiliza el concepto de garantías individuales para referirse a los derechos humanos contenidos en el texto constitucional.

En este apartado nos referimos al derecho de petición contenido en el artículo 8º. constitucional como un derecho fundamental, atendiendo a su ubicación dentro del texto de nuestra Ley Suprema y a la opinión de autores como Juventino V. Castro, quien señala que las garantías constitucionales son el reconocimiento de las libertades del ser humano, a través de la Constitución, sin embargo pide se distingan “tres áreas de normas que constituyen las garantías individuales: el área de libertades (constituida por derechos fundamentales o limitaciones al poder público,-

²² Cienfuegos Salgado, David, Op. cit., p.60

dentro de los que se encuentra el derecho de petición-); el área del orden jurídico general que permite el libre ejercicio de esos derechos...; y finalmente el área de los procedimientos legales...que permiten hacer valer los derechos libertarios cuando éstos son desconocidos o contradichos”.²³

Fix Zamudio refiere que es preferible denominar garantías fundamentales “para las normas fundamentales o instituciones públicas... y garantías de la Constitución, para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido”.²⁴

Francisco Porrúa Pérez expresa que por garantías individuales deben “entenderse tanto los derechos mismos de la persona como la protección que el Estado, a través de las leyes, a través de los actos de sus autoridades, concede a esos derechos fundamentales del hombre”.²⁵

Y por último estamos de acuerdo con el análisis hecho por David Cienfuegos, quien menciona la necesidad de uniformar conceptualmente el derecho en México, - (lo cual no es tema de su exposición, ni de la nuestra tampoco), lo que nos llevaría a la “modificación terminológica del capítulo primero del primer título constitucional, para que en lugar de referirse a las *garantías individuales* lo hiciera a los *derechos fundamentales*. Basando esa reflexión en el hecho de que debiera atribuirse al concepto de garantía constitucional, una naturaleza procesal relacionada con la protección de los derechos fundamentales, y al concepto de derechos humanos los reconocidos como garantías individuales.

²³ V. Castro, Juventino, cit. por David Cienfuegos Salgado, Op. cit., p. 62

²⁴ Fix Zamudio, Héctor, cit. por David Cienfuegos Salgado, Op. cit., p. 65

²⁵ Porrúa Pérez, Francisco, cit. por David Cienfuegos Salgado, Op. cit., p. 68

Pues bien, el derecho de petición es un derecho fundamental reconocido prácticamente con carácter universal, cuya característica más significativa es su carácter constitucional; aunque no aparece en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sí se recogerá en la Constitución Francesa de 1791.

1.4.1 LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1791

Como dato histórico relacionado con la aparición del derecho de petición, considerado como derecho humano, haremos referencia a algunos documentos internacionales que lo contemplan y sirvieron de base a nuestra doctrina.

Uno de los principales documentos que incluye el derecho de pedir a las autoridades y concretamente al Rey, es el denominado “Bill of Rights” de 1689, el cual permitía a los súbditos de la Corona Inglesa acudir ante el Rey, considerando ilegal la persecución contra del solicitante.

En Francia, el Derecho de petición aparece en casi todos los documentos constitucionales desde el siglo XVIII, si bien no se encuentra expresamente en la Declaración de 1793, sí en el artículo 122 de la Constitución de ese mismo año; en el 364 de la Constitución de año VIII, en la carta de 1814, en la de 1830 en su artículo 45, en el documento de 1848 y en la Constitución de 1852 y otros documentos jurídicos posteriores.

En la Constitución de 1791, se establece lo siguiente: “La Constitución garantiza a los ciudadanos la libertad de dirigir a las autoridades Peticiones formuladas individualmente”. Consideramos ésta Constitución Francesa como la más relevante,

toda vez que tenía como preámbulo la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. En 1793 en el artículo 32 de la Declaración de los Derechos del Hombre se asentaba: “El derecho de presentar Peticiones a los depositarios de la autoridad pública, en ningún caso será prohibido, suspendido ni limitado”. En torno al mismo precepto pero en 1795 el texto constitucional decía “Todos los ciudadanos tiene libertad de dirigir a las autoridades públicas Peticiones, pero éstas deberán ser individuales: Ninguna asociación puede presentarlas colectivamente si no son las autoridades constituidas, y sólo para objetos propios de su institución. Los Peticionarios no deben olvidar jamás el respeto debido a las autoridades constituidas”.

En 1799 la Constitución francesa destacaba: “Todo individuo tiene derecho a dirigir Peticiones individuales a toda autoridad y especialmente al tribunal”. Para 1814 decía: “Ninguna petición puede ser presentada a ninguna de las dos cámaras, sino por escrito. La ley prohíbe llevarla en persona a la barra. En 1815 el acta adicional del Imperio hacía ver que se garantizaba a todos los ciudadanos el derecho de petición, que toda petición debía ser individual, que esas Peticiones podían ser dirigidas ya fuera al gobierno o a las dos cámaras y que debían ser presentadas ante ellas con la garantía de un miembro que hiciera suya la petición, que debían ser leídas públicamente y si las cámaras las tomaban en cuenta, eran elevadas al Emperador o al Presidente.

En 1848 cristalizó el contenido del derecho de petición con alcances y principios doctrinales que se mantienen en esencia hasta nuestros días, dejando de lado algunas excepciones que obraban en textos anteriores, lo que hace notorio algunas transformaciones políticas de Francia. El texto de referencia declaraba: “Los

ciudadanos tienen el derecho de petición y éste derecho no tiene más límites que el respeto debido a los derechos o a la libertad de terceros y a la seguridad pública”.

1.4.2 EL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

Prácticamente todas las constituciones europeas reconocen el derecho de petición, lo cual explica su reconocimiento y regulación en la Comunidad Europea y su consideración como derecho fundamental.

El Tratado de la Comunidad Europea alude al derecho de petición en dos preceptos: por un lado el artículo 21 que dice: “Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 195.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 7 en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua”.²⁶

Por otro lado, el artículo 194 dispone: “Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un

²⁶ cfr., González Navarro Francisco, Alenza García José Francisco, Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. Serie Derechos Fundamentales y libertades públicas, España, Civitas Ediciones, S.L., 2002, p. 79

asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente”.

Además el derecho de petición figura entre los derechos incluidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Artículo 44. Derecho de petición.- Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo”.²⁷

Las disposiciones mencionadas permiten darnos cuenta el arraigo del derecho de petición en el ámbito comunitario europeo.

1.4.3. LA DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE DE 1948

La Declaración Americana de los derechos del hombre de 1948, incluye al derecho de petición, en su artículo 24 reconoce el derecho de petición como sigue: “Derecho de petición: Toda persona tiene derecho de presentar Peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución”.

Sin embargo esa mención desaparece más tarde en la Convención Americana de 1969, sobre Derechos Humanos. (Pacto de San José de Costa Rica).

²⁷ cfr., Idem.

CAPÍTULO 2. EL DERECHO DE PETICIÓN EN NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA GENERAL VIGENTE

2.1 EL DERECHO DE PETICIÓN EN MÉXICO

“Como una madre que se ha agotado dando a luz a sus hijos, el derecho de petición que está en el fondo de todos los que hoy regulan las Constituciones, se vacía y parece quedar sin objeto aunque se respete su permanencia”.

J.M. GARCÍA ESCUDERO²⁸

El origen del derecho de petición se sitúa, de acuerdo a lo que sobre el particular expone el Dr. Ignacio Burgoa, en la práctica sustitutiva de la llamada vindicta privada, en cuyo régimen a cada persona le era permitido hacerse justicia por su propia mano, esto es, que al sentirse vulnerada en sus derechos pudiera ella misma sin que ninguna autoridad interviniera, reclamar exigiendo por su cuenta el respeto a sus derechos, en palabras del Dr. Burgoa, significaba un principio de caos y desorden en la vida social. Este régimen de venganza privada fue dejando paso al régimen de autoridad en la solución de conflictos y controversias generadas entre miembros de la sociedad, de acuerdo a esto los individuos que consideraron afectados sus derechos por cualquier causa, ya no llevaban a cabo represalias contra quien les afectaba, sino que ya acudían ante las autoridades del gobierno al

²⁸ González Navarro Francisco, Op. cit., p. 148

que pertenecían para que fueran éstas o por su conducto que se resolviera el problema.²⁹

Es así que los individuos ya tienen la potestad de acudir a la autoridad para que ésta, en el ejercicio de su “poder soberano social”, obligara a quien no cumplía a llevar a cabo, en beneficio de quien acudía a la autoridad, las prestaciones que se omitían o violaban o a reparar los daños producidos y sujetarse a una pena. Más tarde esa potestad de solicitar la actuación autoritaria, fue prohibida para el ofendido, ya que no debía hacerse justicia por su propia mano; y posteriormente se convirtió en una “obligación pública individual”, de acuerdo a lo expresado por el “artículo 17 de nuestra Constitución, con el correlativo derecho de pedir o solicitar la actuación de los órganos del Estado (artículo 8o. constitucional)”.³⁰

Ahora bien, el derecho de petición en nuestro sistema constitucional tiene como primer antecedente lo establecido en el artículo 37 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, votado en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814 y el cual señalaba “A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública”.

El segundo antecedente se encuentra en el voto particular del Diputado José Fernando Ramírez al Proyecto de Reformas de las Leyes constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de Junio de 1840, el cual establecía:” *Derecho de petición e iniciativa*: Todo ciudadano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y Peticiones en derecho a la Secretaría de la Cámara de Diputados, para que ésta los pase a la Comisión que establece la segunda parte del artículo 29 de la tercera

²⁹ Bourgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 377

³⁰ Idem.

Ley Constitucional, que deberá quedar para sólo este fin. *Derecho de petición e iniciativa* de las leyes: Todo mexicano tiene derecho de dirigir sus proyectos y Peticiones a la Secretaría de la Cámara de Diputados, y ésta luego que los reciba los pasará a la Comisión de Peticiones, que como hasta aquí, se seguirá nombrando para sólo este objeto, la que consultará a la Cámara, si son o no de tomarse en consideración”.

El tercer antecedente lo encontramos en el artículo 2º del voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechado en la Ciudad de México el 5 de abril del mismo año, el cual consignaba: “Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes”.

Como cuarto antecedente se encuentra también el segundo artículo del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, mismo que señalaba: “Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes”.

Un quinto antecedente lo encontramos en el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, que disponía. “Son derechos de los ciudadanos: ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares”.

Como sexto antecedente aparece el artículo 19 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado el 16 de junio de 1856, en la Ciudad de México, el cual expresaba: “Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de toda la República: En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Las que se eleven al Congreso federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de Debates; pero cualquier diputado puede hacer o conocer el objeto de ellas, y si fuere de la competencia del Congreso, pedir que se pasen a una Comisión o que se discutan desde luego. En todo caso se hará conocer el resultado al Peticionario”.

Otro antecedente, el séptimo es el artículo 8º de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionado por el Congreso General Constituyente, el 5 de febrero de 1857, que señala: “Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer conocer el resultado al Peticionario”.

Octavo antecedente, artículo 8º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, que expresaba: Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador y para presentarle sus Peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo”.

Con la desaparición del ordenamiento imperial, quedó intocado el contenido de la carta constitucional de 1857, que había consagrado el derecho de petición, no

obstante, hasta el día de hoy, y desde hace más de 150 años, no se ha creado una ley orgánica que señale de manera precisa los términos para que el Peticionario ejercite su derecho de petición, conozca el acuerdo recaído, entre otras cosas, ya que a nadie le ha preocupado que exista una regulación para el derecho de petición.

El noveno antecedente lo encontramos en el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 1º de diciembre de 1916, en la Ciudad de Querétaro, mismos que señalan: “*Artículo 8º del Proyecto*. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política, sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al Peticionario”.³¹

Como podemos darnos cuenta el texto anterior sigue vigente hasta nuestros días y han sido, como veremos más adelante, los tribunales federales los que han puesto atención y han establecido ciertos criterios que permiten su ejercicio, ya que nuestra doctrina no se ha preocupado por proponer un marco básico que permita un ejercicio más eficaz y preciso.

El 15 de diciembre de 1916 se discutió el artículo 8º constitucional y se aceptó tal como se ha leído anteriormente.

El General Esteban B: Calderón y el C. Pastrana Jaimes, quienes participaron en el debate del artículo mencionado, opinaron en su momento: el primero, pidió que

³¹ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp- 909-911

se fijara un tiempo razonable a las autoridades para responder, ya que señalar que fuese en breve término era ambiguo; el segundo, quería que se admitieran las Peticiones verbales, argumentando la existencia de muchos ciudadanos analfabetas.

No obstante fue aprobado el artículo 8º constitucional en los términos arriba citados, y a decir de Félix F. Palavicini, fue desgraciadamente una “imprevisión” de los constituyentes no establecer sanciones por falta de cumplimiento a las autoridades que violaran este precepto; señalando además que es uno de los derechos que pocas autoridades respetan y ante la violación del mismo, los particulares resultan frustrados, no obstante existir el juicio de amparo, toda vez que no existe sanción alguna para la autoridad.³²

2.1.1 CONCEPTO

Vamos a exponer diferentes definiciones sobre lo que se entiende por derecho de petición, a fin de estar en posibilidad de ofrecer una propia, al final de este apartado.

El autor David Cienfuegos Salgado, afirma que el derecho de petición “autoriza para dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del Peticionario o los intereses generales”.³³

³² cfr, J. Palavicini Félix, Historia de la Constitución de 1917, México, Gobierno del Estado de Querétaro, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1980, p. 215

³³ Cienfuegos Salgado, David, Op. cit., p. 14

El autor refiere que en términos jurídicos se entiende como un derecho que se relaciona con la obligación del Estado de permitir al ciudadano dirigir ante cualquier órgano de gobierno una solicitud.

Entonces podemos decir que el derecho de petición es el derecho que tienen los habitantes de nuestro país de dirigir sus Peticiones a cualquier órgano de gobierno o servidor público.

Eduardo Andrade Sánchez expone que lo que garantiza el derecho de petición, en realidad es el derecho a recibir una respuesta de parte de la autoridad a la que se ha dirigido la petición, debiendo entenderse en este caso, no de una abstención del Estado, sino de una obligación positiva que las autoridades deben cumplir.³⁴ Considera que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud que formula. No limitándose, el derecho de petición, a la “facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el señalado derecho público subjetivo que consagra este precepto (artículo 8º constitucional), bien lo podríamos denominar *derecho de respuesta* o más precisamente: *derecho de recibir respuesta*, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace”.³⁵

Señala que el término petición, no debe entenderse como la acción para requerir la entrega de una cosa, sino en el más amplio sentido de solicitar a alguien que haga algo, es el requerimiento del gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.

³⁴ cfr, Derechos del pueblo mexicano, Op.cit., p. 905

³⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Sánchez Andrade, Eduardo, México, UNAM.1999, 14ª ed. t. I., p.42

En opinión de otros autores, lo que se garantiza es que todos los funcionarios y empleados públicos atiendan prontamente las Peticiones que les sean presentadas; cualquier petición que los particulares hagan a un órgano de gobierno, debe ser debidamente atendida, puesto que el gobierno está instituido para el servicio del pueblo.

Efraín Polo Bernal, considera que el derecho de petición es una de las primeras defensas que tiene la persona. “Su existencia es consecuencia de una exigencia jurídica y social propia de un Estado de Derecho, en el que los mandantes se reservaron la potestad para exigir de sus mandatarios, servidores, funcionarios o autoridades del Estado, las informaciones y, en su caso, las respuestas de lo que les soliciten, vale decir, para que contesten lo que es procedente y congruente, haciendo del orden jurídico su finalidad, el objeto de su actuación y, por tanto, es un derecho subjetivo público que pertenece a toda persona física o moral”.³⁶

El extinto Ignacio Burgoa, define al derecho de petición como una garantía de libertad y “potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su co-obligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente”.

En ese sentido la potestad jurídica de pedir, cuyo titular es toda persona física o moral, se deriva de la garantía consagrada en el artículo 8º constitucional. La persona tiene entonces, la facultad de acudir a cualquier autoridad, formulando una “solicitud o instancias escritas de cualquier índole”, cuyo carácter es, según Burgoa, de petición administrativa, acción, recurso, etcétera; y los funcionarios y empleados,

³⁶ Polo Bernal, Efraín, Breviario de Garantías Constitucionales, México, Ed Porrúa, 1993. p. 95

tienen como obligación un hacer, que consiste en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que la persona física o moral les presente.³⁷

En el sistema constitucional mexicano el derecho de petición, como veremos más adelante, es entendido como un derecho que garantiza la protección de otros derechos, se ha convertido en una figura clave al exigir la protección y cumplimiento de otros derechos, como ejemplo sin duda la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya que su esencia es el derecho a la información, mismo que se ejerce a través de una petición (solicitud de información).

Merece la pena señalar el concepto de derecho de petición que expresa la doctrina española, misma que lo considera como “el derecho de los ciudadanos de dirigir Peticiones a los poderes públicos que señalan las leyes, sobre las materias de su competencia, cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos”.³⁸

Leon Duguit en Francia, señaló que el derecho de petición “es el derecho que pertenece al individuo de dirigir a los órganos o agentes públicos un escrito exponiendo opiniones, demandas o quejas”.³⁹

Para Francisco González Navarro y José Alenza en España, el derecho de petición es un derecho fundamental reconocido universalmente, cuya principal característica es su carácter constitucional.

Según David Cienfuegos, se entiende que al derecho de petición le fue conferido el carácter de derecho público subjetivo, a partir de la decisión adoptada por la

³⁷ cfr, Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p.376

³⁸ Colom Pastor, Bartomeu, citado por David Cienfuegos, Salgado, Op. cit., p. 16

³⁹ Idem.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que señaló en enero de 1953:

“el citado precepto legal (8º constitucional), consecuente con el régimen representativo y democrático adoptado en el país, ha consagrado como garantía individual, o sea como derecho público subjetivo, la facultad de las personas para elevar solicitudes a las autoridades, y por lo mismo, de la propia disposición constitucional dimana el interés jurídico del solicitante para reclamar la falta de acuerdo y respuesta a su petición”.⁴⁰

Como hemos podido observar existe una gran diversidad terminológica con la que puede conceptualizarse el derecho de petición, dependiendo de cada posición doctrinal.

La doctrina nacional ha utilizado otras denominaciones para ocuparse del derecho de petición, Luis Bazdresch lo considera como una garantía de orden social; Juventino V. Castro, como garantía de libertad de acción; Sánchez Bringas lo refiere como libertad de petición, aún cuando distingue petición y respuesta como elementos diferentes.

2.1.2 CONCEPTO AMPLIO

En este apartado y el siguiente haremos una breve referencia a lo que la doctrina española entiende como concepto amplio y estricto del derecho de petición.

⁴⁰ Cienfuegos Salgado, David, Op. cit., p. 70

Se considera que el concepto amplio del derecho de petición, se da al definirlo como aquel derecho que permite dirigir cualquier tipo de Peticiones a los poderes públicos.

Basado lo anterior, en las funciones que ha desempeñado el derecho de petición “como instrumento de legitimidad democrática, garantía de derechos individuales, participación política, comunicación con poderes públicos, solicitud de actos graciables”.⁴¹

Según éste concepto amplio no se requiere ir más allá de la delimitación del derecho de petición, que se manifiesta en formas diversas como Peticiones graciables, quejas, sugerencias e incluso acciones judiciales, relacionadas con el “Derecho a la Administración”.

El autor Fiaren Guillén, considera que la acción es un derecho de petición ejercido ante los Tribunales, es un derecho “cívico fundamental inherente a la personalidad y su base es el poder de petición a las autoridades concedido en las Constituciones”, que una vez admitido “se especifica y ocasiona la formación de diversas especies de derechos; el de accionar es uno de ellos”.⁴²

Otros autores como González Pérez, afirman que el derecho de petición tiene diversas manifestaciones y las clasifica en dos grupos: las que tienen un procedimiento reglamentado para su ejercicio y las que carecen de él, mismas que han de ser objeto de un procedimiento administrativo o jurisdiccional y las restantes.

De tal forma que la acción, las instancias y los recursos administrativos son también manifestaciones del derecho de petición, de ahí que se haga referencia a

⁴¹ González Navarro, Francisco, Op. cit., p. 113

⁴² Ibidem. p. 114

un concepto amplio del derecho de petición en virtud de sus diversas manifestaciones.

Sin embargo la legislación española ya ha regulado el derecho de petición y en su ley correspondiente, no se refieren a ese amplísimo derecho de petición y sus diversas manifestaciones (como las acciones judiciales, o las sugerencias a los poderes públicos). El autor español Fernando Garrido Falla⁴³, refiere que finalmente todo escrito dirigido a los poderes públicos termina con una petición; pero más adelante con la regulación del derecho de petición en la legislación, todas las formas de pedir fueron organizándose jurídicamente. Lográndose que la Ley Orgánica del Derecho de Petición en España, tenga un contenido y alcance muy concreto, por lo que se considera esto último lo que da el carácter de estricto al concepto de derecho de petición.

2.1.3 CONCEPTO ESTRICTO

La acción de pedir en el sistema jurídico español puede encauzarse a través de distintas vías jurídicas. El derecho de petición, es en el sistema constitucional y legal de España, una de esas vías, que se caracteriza, por la supletoriedad respecto de otros mecanismos petitorios. Al ejercicio del derecho de petición se recurre cuando no existen otros instrumentos para encauzar la petición.

La Ley Orgánica del Derecho de Petición en España, regula un derecho de petición restringido a aquellas Peticiones o solicitudes para las que el ordenamiento no ha dispuesto una vía específica, según el artículo 3º, párrafo segundo, quedan

⁴³ Ibidem. p. 117

fuera del objeto del derecho de petición: “aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente ley”.⁴⁴

Es decir, que el derecho de petición es regulado con carácter supletorio respecto a los procedimientos formales específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo, delimitando su ámbito a lo estrictamente discrecional o graciable, aquello que no sea objeto de un procedimiento específicamente regulado.

También se considera al derecho de petición con carácter “residual”, mismo que impide acudir a él cuando ya existe otro procedimiento más específico para formular la petición, solicitud, sugerencia o queja, derivado lo anterior no sólo de su regulación, sino que dicho carácter ha sido acogido constitucionalmente.

En sentido estricto las Peticiones que interesan, no son las reclamaciones en la vía administrativa, ni las demandas o recursos judiciales, ni denuncias; el carácter residual se refiere a la inadmisión de las Peticiones cuya resolución deba ampararse en un título distinto al establecido en la ley que debe ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o judicial, o un procedimiento ya iniciado o que aún no sea resuelto en definitiva.

Concluyendo lo anterior, constitucional y legalmente el derecho de petición en España ha sido regulado con carácter supletorio o residual, respecto a otros mecanismos de garantía de derechos o participación de los ciudadanos.

La exposición de los diversos conceptos aceptados por la doctrina mexicana, así como lo referido por la española nos permiten en este momento hacer una propuesta del concepto de derecho de petición:

⁴⁴ Ibidem. p. 118

El derecho de petición es la facultad que tiene toda persona de dirigir sus Peticiones a las autoridades o cualquier ente de gobierno, para que en la esfera de sus facultades y atribuciones haga o deje de hacer, de acuerdo a lo solicitado por el Peticionario.

2.2 NATURALEZA DEL DERECHO DE PETICIÓN

La definición de la naturaleza jurídica del derecho de petición ha sido polémica, debido a las diversas posiciones de autores, épocas y legislación de cada Estado. No obstante existe un consenso mayoritario para considerarlo como un derecho subjetivo.

El definir al derecho de petición como un derecho subjetivo genera discusión, ya que para algunos autores, como hemos señalado anteriormente, es una garantía de libertad, una defensa, etcétera, lo cual ha dificultado encuadrarlo en alguna categoría de los derechos públicos subjetivos, obligando a algunos autores a considerarlo un “instituto *sui generis* de derecho público”.⁴⁵

Como se ha visto el derecho de petición se encuentra reconocido en la mayoría de los sistemas constitucionales y por ejemplo en el constitucionalismo español se planteaba si debía considerarse como un derecho natural (reconocido a toda persona con independencia de su nacionalidad), o si se trataba de un derecho político, cuyo ejercicio era sólo reservado a los españoles.

⁴⁵ Cienfuegos Salgado, David, Op. cit., p. 86

La tradición constitucional española lo ha considerado constantemente como un derecho político, aunque en la Ley Orgánica del Derecho de Petición, predomina una vertiente participativa del derecho de petición.

Ahora bien, el contenido esencial del derecho de petición es el que toda persona tiene derecho a ser escuchada por quienes ejercen el poder público.

El derecho de petición podría definirse como un derecho político de orden constitucional y fundamental, al encontrarse dentro del capítulo de las garantías de libertad concedidas al ciudadano. Es entonces un derecho de orden público y subjetivo que provee al ciudadano de la conciencia de sus facultades frente al poder público del Estado, tal como lo considera nuestra Constitución.

2.2.1 EL DERECHO DE PETICIÓN COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En algunos sistemas jurídicos el derecho de petición corresponde, formalmente al menos, a los ciudadanos. En México el derecho de petición se entiende reconocido a todos los habitantes de la República y no sólo a los ciudadanos mexicanos.

En casi todos los ordenamientos constitucionales contemporáneos se ha concebido de esa manera. Esta idea encuentra su origen en que hoy día se ha dado más importancia a la persona humana, debido al avance de los derechos humanos y al contexto de globalización, la eliminación de fronteras por la integración económica y a que la movilidad de personas en los diversos territorios de los Estados, ahora es muy común y la concepción del ser humano como tal, es decir, como titular de derechos y obligaciones, rebasa las condiciones de nacionalidad de los individuos.

Obviamente existen limitaciones justificadas relacionadas con el ejercicio del derecho de petición, relacionadas con la calidad de ciudadano y que tienen que ver con los derechos políticos mismo que constitucionalmente están restringidos sólo a los ciudadanos mexicanos.

Vale la pena hacer referencia de lo que se entiende como ciudadanía: se entiende como el “conjunto de derechos y garantías que se ofrecen a los miembros de una determinada comunidad, lo que supone también estar sujeto a ciertas obligaciones y acceder a un régimen de protección específico por parte de la comunidad política que otorga este status. La característica fundamental de la ciudadanía es que intenta combinar la libertad del sujeto en el devenir de su vida privada con la contribución individual a un fin público que es el de la cohesión de la comunidad. Esto último se lleva a cabo a través de las responsabilidades que se le atribuyen al ciudadano y entre los que destacan la afirmación de lealtad hacia el Estado o comunidad política que otorga este status, el pago de impuestos y el servicio militar”.⁴⁶

Nuestra Ley Suprema en el artículo 34, señala que son ciudadanos las mujeres y varones que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. El artículo 35 Constitucional, establece las prerrogativas de los ciudadanos, de las que destacan: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en

⁴⁶ Idem. p. 156

los asuntos políticos del país; y “ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”.

El artículo 36 constitucional describe propiamente las obligaciones que corresponde cumplir a los ciudadanos de la República, algunas de las cuales se encuentran enunciadas en el artículo 35 como prerrogativas del ciudadano, tratándose de un derecho de ejercicio obligatorio, de atribuciones del ciudadano correspondientes a las prerrogativas que le pertenecen, con la finalidad de que sean ejercidas necesariamente, porque a sí lo exige el interés público.

Por otro lado, el artículo 38 de la Constitución señala los supuestos en que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, destacando: estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir del auto de formal prisión; durante la extinción de una pena corporal; ser prófugo de la justicia y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Entonces, podemos decir que el ciudadano es la persona que además de tener la nacionalidad mexicana cumple con los requisitos de ser mayor de edad y tener un modo honesto de vivir. Esta calidad de ciudadano confiere la capacidad de ejercicio del “status político” al mexicano que cumple los requisitos; es la capacidad que otorga al mexicano la propia Constitución, para ejercer sus derechos y cumplir las obligaciones propias de su ejercicio, la categoría de ciudadano.

Burgoa Orihuela señala que la ciudadanía persigue una finalidad política dentro de un régimen democrático del gobierno. Esto es que los ciudadanos participen de diversas maneras en su gobierno.⁴⁷

⁴⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, S.A., 1973, p. 165

Regresando a lo que establece el artículo 35 constitucional, pareciera que el ejercicio del derecho de petición sólo quedara reservado al ciudadano mexicano, no obstante creemos que sólo se reafirma el derecho de petición en materia política. En el artículo 8º constitucional, se limita el ejercicio de petición y dicha limitación reconoce sólo a los ciudadanos mexicanos en materia política, el 35 reafirma tal limitación y establece como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos el ejercicio del derecho de petición en toda clase de negocios.

Los extranjeros no pueden de ninguna manera inmiscuirse en asuntos políticos del país y la Constitución es tajante al respecto (artículo 33). La limitación es en materia política y la doctrina ha considerado lo político (lo cívico), todo aquello relacionado con los procesos de elección de autoridades, formación y funcionamiento de partidos políticos y organizaciones que pretendan influir en la toma de decisiones por parte del poder público. Dentro de lo que puede entenderse como materia política lo relacionado a los procesos de formación de leyes y la adopción de medidas ejecutivas que corresponden a las facultades discrecionales del Presidente de la República.

El autor Jorge Witker, señaló que los derechos reservados a quienes cumplen con la calidad de ciudadanos, es decir los derechos políticos, les “faculta para participar en la toma de decisiones relativas al gobierno de su país (cuestiones políticas), ya sean en la elección de representantes, o como representantes de elección popular. De igual forma para desempeñar empleos o cargos públicos”.⁴⁸

La limitación constitucional no es tajante, en el sentido de no permitir el ejercicio del derecho de petición, ni el de soslayar el derecho de respuesta que tiene el

⁴⁸ Salgado Cienfuegos, David, Op. cit., p. 158

Peticionario, aún en asuntos de índole política. De acuerdo a lo expresado por David Cienfuegos, quien nos da a conocer lo establecido por el siguiente criterio jurisprudencial:

“PETICIÓN, DERECHO DE. TAMBIEN EN MATERIA POLITICA PROCEDE. El artículo 8º constitucional establece en su primer párrafo: “Los funcionarios y empleados públicos, respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”. Conforme al precepto en comento, la única excepción que se consigna, es la de que en materia política sean solamente los ciudadanos de la República Mexicana quienes podrán ejercer el derecho de petición. Por tanto, si a las autoridades señaladas como responsables en la demanda de amparo se les atribuye no haber dado respuesta a las solicitudes planteadas, y pese a que puede considerarse que encierren aspectos políticos así como las posibles respuestas, tal hipótesis no queda excluida en el precepto constitucional; por ende es incorrecto que el a quo haya desechado, por notoriamente improcedente, la demanda de amparo por estimar que la no respuesta reclamada encierra derechos políticos y respecto de los cuales, la autoridad judicial no debe intervenir. Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, SJF7, t. 205-216, sexta parte, p. 359”.⁴⁹

Lo que establece el criterio anterior es la certeza de que aún tratándose de cuestiones políticas, el Peticionario tendrá siempre derecho a obtener una respuesta al ejercer su derecho de petición. Aún cuando se limita el derecho de petición en materia política, la limitación se refiere al contenido de la respuesta y no al ejercicio mismo del derecho de petición. La limitación constitucional debe entenderse como una disposición que justifica que el acuerdo que recaiga a la petición tenga por objeto la comprobación de la calidad específica de ciudadano al Peticionario, a efecto de mejor proveer a la satisfacción o cumplimiento, en este sentido el texto constitucional expresa el ánimo del constituyente, por la satisfacción de las Peticiones que provengan de ciudadanos mexicanos, lo cual no implica la

⁴⁹ Ibidem. p. 159

prohibición de ejercer el derecho de petición ante autoridades de índole política; el órgano público debe responder siempre, no existe posibilidad legal de que la obligación desaparezca, el derecho de respuesta siempre es garantizado por la Constitución.

Como hemos visto a través de la evolución histórica del derecho de petición, ha tenido poca relevancia funcional, la doctrina no sólo nacional sino internacional lo tiene en muy baja consideración, no obstante, hoy en día está llamado a desempeñar importantes funciones como la de servir de cause de comunicación entre los ciudadanos y los poderes públicos, y la de tutelar intereses que no gozan de una expresa protección jurídica, con lo que permite hacer frente a las “nuevas formas de opresión” burocrática de nuestros días.

Expuesto lo anterior es conveniente analizar ahora el derecho de petición como instrumento de participación ciudadana.

Una de las principales funciones que desempeña actualmente el derecho de petición es la de servir de medio para la participación ciudadana, es un instrumento y constituye también una manifestación de la libertad de expresión, ya que este derecho es una vía que puede ser una sugerencia, o bien una posibilidad de opinar. No debe creerse que el derecho de petición es un derecho menor, ya que actualmente se relaciona de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación ciudadana y de grupos en asuntos públicos, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado democrático y de derecho.

El derecho de petición constituye un instrumento de comunicación especialmente útil en nuestro sistema constitucional, para dar satisfacción a las demandas de los

ciudadanos respecto a las políticas sociales y principios rectores que contempla nuestra Constitución. Esta comunicación de los ciudadanos con los poderes públicos es lo que puede hacer verdaderamente eficaz al derecho de petición

Por supuesto al hablar de ciudadanía no sólo nos referimos a la calidad que se adquiere, sino al derecho de todo habitante de la República de hacer llegar, a través del ejercicio del derecho de petición, quejas, sugerencias, opiniones, etcétera, a los diversos órganos de gobierno y a la obligación de éstos de responder al Peticionario.

2.2.2 EL DERECHO DE PETICIÓN. SU VERTIENTE DEFENSIVA

De acuerdo a la doctrina española, el derecho de petición puede ser también utilizado como un instrumento de defensa de aquellos intereses que no pueden ser protegidos por otras vías. El carácter subsidiario del derecho de petición explica que las solicitudes o Peticiones de actos debidos y las pretensiones fundadas en Derecho deban tramitarse por el correspondiente procedimiento administrativo o judicial. Pero cuando lo que se pretende es la tutela de una situación no protegida por el derecho, puede recurrirse al derecho de petición; a ésta se le conoce como la vertiente defensiva del derecho de petición, que permite servir para la defensa de situaciones que no son consideradas como derechos subjetivos o intereses legítimos.

Es el carácter residual o supletorio del derecho de petición, lo que le da utilidad o sentido en cuanto que constituye un mecanismo de cierre del Estado social y democrático de derecho. Los órganos públicos están obligados a estimar las Peticiones de actos debidos, cuando se ejerce el derecho de petición es porque no

existe esa situación amparada por el derecho, que obliga a los poderes públicos a satisfacerla o tutelarla.

La función defensiva ha correspondido siempre al derecho de petición, incluso cuando se ejercía frente al poder absoluto, el derecho de petición funcionaba como un derecho de oposición, ya que servía como freno frente a las arbitrariedades del antiguo régimen español. Función que en la actualidad y en un Estado de Derecho no desaparece, ya que el derecho de petición también tiene ese carácter de oposición, elevado ya a un rango coherentemente jurídico.

También se considera que podrá haber momentos en que aún agotados otros caminos o los procedimientos normales será necesario acudir como “remedio heroico” al derecho de petición con una argumentación sólida y el apoyo de núcleos de opinión interesada y entonces quizá tenga el valor de los recursos establecidos en la Constitución.

El derecho de petición y su vertiente defensiva sigue vigente frente a la mala administración de los poderes públicos. La Ley Orgánica del Derecho de Petición española, asume esa vertiente defensiva y en su exposición de motivos señala que “la delimitación del ámbito subjetivo de titulares del derecho de petición se realiza extensivamente (...), *como cause de expresión en defensa de los intereses legítimos* y como participación ciudadana en las tareas públicas, pudiendo ejercerse tanto individual como colectivamente”.⁵⁰

En esta vertiente no son los intereses legítimos, que tienen vías más consistentes de protección, sino los intereses jurídicos no protegidos por el Derecho, los que pueden ser defendidos mediante el derecho de petición, éste opera como una

⁵⁰ González Navarro, Francisco, Op. cit., p. 152

técnica de cierre del Estado. La serie gradual de técnicas de protección de las diversas situaciones jurídicas que existen se cierra con el derecho de petición, para la tutela de los intereses no protegidos por el Derecho. A decir de Francisco González Navarro y José Francisco Alenza García, el derecho de petición en España se distingue del resto de instrumentos de protección, por la falta de fundamentación jurídica.

Para la tutela de situaciones protegidas por el ordenamiento, existen las solicitudes y recursos en vía administrativa y en su caso, las acciones o pretensiones procesales, por otro lado, en ocasiones se prevén acciones públicas o populares para que cualquier ciudadano actúe en defensa de los intereses públicos y demande la defensa de la legalidad. Ambas situaciones constituyen pretensiones fundadas en Derecho, requiriendo la primera legitimación y la segunda quedando exenta de dicho requisito.

Para la tutela de situaciones o intereses no protegidos por el Derecho, cabe utilizar el derecho de petición que no requiere ni fundamentación jurídica ni legitimación.

2.3 EL DERECHO DE PETICIÓN EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

En Latinoamérica en casi todos los sistemas jurídicos hay una tendencia a hacer más eficientes las instituciones a partir de que son elevadas a rango constitucional. Han sido los tribunales federales los que han permitido la evolución de las instituciones jurídicas, a través de sus argumentaciones y decisiones. Actualmente se dice que ha tenido un esencial protagonismo el Poder Judicial en los Estados, ya

que es el encargado de garantizar y proteger las situaciones creadas por la continua evolución de los regímenes constitucionales.

En el Estado mexicano no sólo la inclusión constitucional eficientiza las instituciones, ya que si observamos el juicio de amparo pareciera que se encarga de proteger aquellos derechos consagrados constitucionalmente, sin dejar fuera los que no tienen esa categoría, lo cual veremos más adelante al analizar el juicio de amparo.

En el ámbito mexicano, podemos hacer referencia a dos tipos de ordenamientos constitucionales: el federal y los de los estados. Ya en paginas anteriores hicimos referencia al origen y evolución del derecho de petición en los textos constitucionales, por tal razón nos ocuparemos de lo establecido en el texto constitucional federal vigente.

En nuestra Ley Suprema, se consagran diversos artículos que se encargan de mencionar el derecho de petición, el más importante es el artículo 8º:

“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 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”.

Como podemos ver en la primera parte del texto constitucional se exige respeto al derecho de petición de los gobernados, o bien de los ciudadanos mexicanos tratándose de materia política, no obstante, la segunda parte del artículo en comento

se ocupa del derecho de respuesta, que es la garantía otorgada al ciudadano en virtud de la cual se exige que la autoridad haga recaer un acuerdo escrito y éste se de a conocer en breve término al Peticionario y como se advierte existe una dualidad en relación con un derecho de petición y otro de respuesta en el texto constitucional.

También al artículo 9º constitucional se ocupa del derecho de petición:

“Artículo 9º. ...

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

Es claro como comentamos en páginas anteriores que el derecho de petición no sólo permite elevar solicitudes, sino también pueden ser protestas o quejas y obviamente deberán ser realizadas de manera respetuosa.

Finalmente el artículo 35 constitucional, en su fracción quinta se ocupa del derecho de petición como una de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.

“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

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

Este precepto ya fue de objeto de análisis en un apartado anterior, cuando hablamos de la calidad de ciudadano y el derecho de petición como instrumento de participación ciudadana y basta decir que este artículo reafirma la limitación hecha a los extranjeros de inmiscuirse en asuntos políticos y el la prerrogativa del ciudadano de ejercer su derecho de petición en toda clase de negocios.

En este sentido podemos afirmar que existen dos instituciones distintas reguladas en el artículo octavo: el derecho de los habitantes de la República a hacer

una petición a las autoridades y el derecho de los mismos a obtener una respuesta a sus Peticiones. De lo que resultan dos obligaciones de las autoridades para respetar el ejercicio del derecho de petición y la obligación de dar respuesta a las Peticiones formuladas por los ciudadanos.

Los otros dos preceptos constitucionales (9º y 35), definen de manera accesoria, los límites y alcances de la institución en el sistema constitucional mexicano, pero sin contravenir o alterar los postulados del artículo 8º sobre sus requisitos; los cuales analizaremos más adelante.

Basta afirmar entonces que el derecho de petición en nuestra Constitución Federal vigente, prevé la existencia de dos instituciones distintas: derecho de petición y derecho de respuesta.

2.3.1. EL ARTÍCULO 8º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LIBERTAD

En este apartado analizaremos al derecho de petición como garantía de libertad, y para ello, daremos a conocer lo que se entiende por este concepto. Como sabemos, el hombre para alcanzar sus fines, entre ellos, la felicidad, busca satisfacer sus necesidades básicas y es el único que se encarga de definir las, elige mediante qué formas puede lograrlo, aunque en muchos casos, y de acuerdo a nuestra realidad social, sea muy difícil conseguirlo.

Se dice que es la elección que haga el hombre de sus “fines vitales” y de los medios para llevarlos a cabo como se conforma la libertad, que no es sino la “potestad” que tiene para definir sus objetivos y los medios que le convienen para lograr alcanzarlos.

Es importante aclarar de acuerdo con el Maestro Ignacio Burgoa, que al Derecho le interesa el estudio de la libertad social, que a diferencia de la individual, se exterioriza, se lleva a cabo, se aplican los medios para realizarla, para hacerla práctica; se dice que la libertad social es una facultad real, y es la actuación humana que trasciende.

No obstante, esta libertad social no está exenta de restricciones o limitaciones, como señalamos antes, la vida de los seres humanos en sociedad, no sería posible sin que existan normas que la regulen, -aunque nuestra realidad a veces rebase esas normas-, impidiendo que el individuo pretenda hacer valer sus intereses sobre los de cualquier otra persona, por ello se dice que en toda sociedad deben prevalecer “principios de orden”, estos vienen a ser las limitaciones de que hablamos antes y son impuestas por el Derecho, el cual existe en nuestra sociedad y es indispensable.

Por otro lado, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, expresaba también la limitación a la libertad, en el artículo IV, señala: “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro. De aquí que el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tengan más limitaciones que las que aseguren a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismo derechos; estos límites no pueden determinarse más que por la Ley”.⁵¹ Pues bien, con relación a esa disposición podemos observar que la única limitante a la libertad del individuo, era que al ejercerla no se causara daño al interés de otro individuo; al paso del tiempo se incluye la restricción de la libertad en los casos en que se ejercitara y atacara los intereses del Estado o de la sociedad en conjunto; para definir los

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 306

intereses Estatales, se dice que deberá analizarse el caso concreto por parte de las autoridades jurisdiccionales o administrativas, y deben estar claramente justificadas las limitantes a la libertad.

Podemos entonces decir que la “libertad social u objetiva” del individuo, es la facultad que tiene de realizar sus fines, mediante los medios que considera idóneos, la cual sólo debe estar limitada por lo que dispongan las leyes, a favor del interés social, estatal o de otro individuo.

Debemos recordar que la libertad no constituía un atributo inseparable del hombre, existía una marcada y aceptada desigualdad entre las clases sociales, en la Edad Media y hasta los tiempos modernos la libertad no existía realmente entre los grupos sociales. Es hasta el surgimiento de la Revolución Francesa cuando se “proclamó la libertad universal del ser humano”, se decía entonces que todos los hombres por el solo hecho de serlo, nacían libres; la libertad se consideraba para cualquier hombre, independientemente de su condición. Sin embargo, esa libertad no era una garantía individual (no era una libertad pública), sino que era una libertad civil o privada, gozaba de ella en sus relaciones con sus semejantes (en Grecia o Roma), frente al Estado y sus autoridades no podían hacer valer esa libertad, eran tolerantes, prepotentes, invadiendo la esfera de actuación del individuo en todos sus aspectos (Francia).

Más tarde y debido a los abusos de que eran objeto los individuos exigieron el respeto de sus derechos como personas (esto ocurrió en Inglaterra), principalmente su libertad. Teniendo su consagración las prerrogativas del hombre al emitirse la Declaración de 1789 y se convierte entonces la libertad en un "derecho público subjetivo, oponible y exigible al Estado", una relación jurídica entre el Estado y sus

autoridades y los gobernados. Surge entonces un derecho y obligación para el individuo, derecho del sujeto para exigir o reclamar del Estado el respeto de esa facultad y una obligación para el Estado y sus autoridades para respetarla haciendo o no haciendo, es así como la libertad se convierte en una garantía individual, no sin antes mencionar que esa garantía estará sujeta a las condiciones socioeconómicas de cada sociedad.

Nuestra Constitución consagra no sólo la garantía de libertad de manera general, sino que contiene diversas garantías específicas de libertad en sus artículos 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 24, 25 y 28.

Diversos autores como Efraín Polo Bernal, clasifican al derecho de petición dentro de las garantías de libertad o sustantivas, mismas que se refieren a los derechos de protección de la vida humana, de la libertad, de la propiedad, de la seguridad jurídica, de la legalidad, de la igualdad; y a las de contenido social, político o económico; sin omitir el señalar que diversas garantías constitucionales participan de características no sólo sustantivas sino adjetivas, y que además se complementan con las que estructuran la división de poderes y de sus atribuciones. Como mera aclaración diremos que este autor define a las garantías constitucionales adjetivas como aquellas que comprenden el acceso a la justicia, la jurisdicción, la competencia, el debido proceso que aseguran el respeto y disfrute de los derechos fundamentales. Considera que ambas (garantías constitucionales sustantivas y garantías constitucionales instrumentales o adjetivas), pueden distinguirse en garantías o libertades civiles y garantías o libertades políticas. Implicando las primeras la posibilidad de realización del hombre y una limitante del poder público (respeto a la libertad personal, a su integridad, y demás atributos de

residencia, inviolabilidad del domicilio o correspondencia, etc.); y las segundas, suponen participación y formación del poder, que mantienen una concepción de orden social, equilibrio entre la libertad y autoridad, limitando los poderes públicos.

Dicho autor afirma que el hombre es libre por naturaleza, ya que es una criatura racional y social, sin embargo, en todas partes aparece encadenado. Existen derechos de libertad en toda persona para querer y elegir los medios a efecto de alcanzar sus fines, propósitos o destinos, es decir, para autodeterminarse y lograr su vocación individual y social.

Un concepto profundo de libertad sería “la inmunidad de todo hombre frente a la arbitrariedad o abuso que afecten su vida, integridad física y moral en la espontánea autodeterminación de su persona considerando las condiciones materiales y jurídicosociales que la fundamentan y encausan”.⁵² Y en su acepción jurídica se limitaría a actuar conforme a la Ley.

“Mira Sancho -le decía Don Quijote- la libertad es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra y el mar encubre: por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida”.⁵³

De los diversos términos con que puede definirse el derecho de petición, aparece la expresión de libertad individual (expresión desarrollada principalmente en el derecho estadounidense), refiriéndose dicho término al conjunto de “derechos y libertades personales que son o debieran ser respetados por el gobierno”, o bien, a

⁵² Polo Bernal, Efraín, Op. cit., p. 18

⁵³ Ibidem. p. 19

“todas las pretensiones jurídicas que implican un nexo legal, real o potencial entre los individuos y el gobierno”.⁵⁴

El autor Robert G. McClosky, ha elaborado un esquema relacionado con el concepto de las libertades individuales y refiere que éstas corresponden a derechos positivos, derechos negativos y conforma a tal distinción; la libertad individual puede ser concebida negativamente, como el derecho del individuo a que no se le haga algo, o de manera positiva, como el derecho a que se le haga algo. Dentro de los derechos positivos quedan comprendidos, los ingresos adecuados, los servicios educacionales, los servicios sanitarios y la vivienda, entre otros. Los derechos negativos se dividen en dos grupos: los que corresponden frente al gobierno y frente a personas y grupos. En este rubro encontramos la protección contra daños corporales, la coacción económica, la discriminación, el libelo y la servidumbre involuntaria.

En el grupo de los derechos negativos frente al gobierno, existen tres grupos: derechos políticos, económicos y privados. Cada grupo contiene derechos de carácter sustantivo y derechos de carácter procesal; en el subgrupo de derechos políticos y al lado de los derechos de sufragio, de expresión política, de reunión u organización, aparece el derecho de petición.

Así es como para McClosky, la petición es una libertad individual sustantiva, que está ubicada dentro de los derechos negativos frente al gobierno y específicamente se trata, según dicho autor, de un derecho político; coincide nuevamente la posición doctrinal que concibe el derecho de petición como una prerrogativa ciudadana. Esta concepción en la práctica de la mayoría de los países es sólo letra muerta, ya que

⁵⁴ Cienfuegos Salgado, David, Op Cit., p 75

ante los hechos concretos podemos darnos cuenta que su ejercicio no queda limitado sólo a los ciudadanos, sino que adquiere un tinte de universalidad, que difícilmente se puede opacar por algunos sectores de la doctrina que se inclinan por una interpretación en contrario.

2.3.2. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO DERECHO ADMINISTRATIVO

A efecto de exponer este tema, daremos una definición de lo que se entiende por derecho administrativo: “Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad”.⁵⁵

En la práctica podemos observar que el derecho de petición tiene su ámbito de aplicación principalmente en el área de la Administración Pública, en ese sentido, se le considera también como un derecho administrativo, toda vez que aparece precisamente en el entorno de la relación que se da entre el ciudadano y los órganos de la administración. Con relación a los derechos administrativos explicaremos algunas características básicas de estos, de acuerdo a Pontifes Martínez y Poblano Chávez, autores que se preocupan por plantear una tipología de los derechos administrativos del hombre y del ciudadano. Los derechos administrativos surgen como medios de interlocución formal con el Estado; su pertenencia al conjunto de garantías se da como producto del acuerdo de voluntades por el que accede la sociedad a ser representada; conservando ésta, los derechos de revisión, validación, seguimiento, pronunciamiento e iniciativa moral

⁵⁵ Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1993, p. 933

para exigir una correcta gestión de los gobernantes; son imprescriptibles, pues mientras esté vigente el pacto social y el orden jurídico, todo ciudadano tiene derecho a una atención y gestoría de sus demandas de acuerdo a la ley, el ámbito funcional de tales derechos es el administrativo, entendido éste como el campo material de la actuación del gobierno que se traduce en relaciones concretas o administrativas de los seres humanos con el aparato público. Constituyen un medio para vincular permanentemente al ciudadano con el Estado, sobre todo en materia de derechos humanos, ya que estos, en su exigencia, tienden a ser acumulativos, responsabilizando al extremo la actuación estatal en su protección; no se circunscriben solo a un radio de garantías latentes, sino que dan lugar a actos materiales de carácter preventivo, fiscalizador y sancionador, incluso punitivo.

Ahora bien, los autores antes citados, incluyen al derecho de petición en un plano de actuación que pertenece a la esfera de los particulares como individuos y ciudadanos que determina para ellos, derechos administrativos propios que deslindan la esfera de actuación del Estado y que le otorgan a las personas un conjunto de medios de protección, garantía, control y actuación frente a los gobernantes y sus acciones administrativas, primordialmente.

Cabe recordar que Gabino Fraga en la clasificación que hace de los derechos administrativos, considera al derecho de petición dentro del grupo de derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos. En este rubro se comprendería el primer momento de la relación entre el particular y el Estado, es decir, la recepción o efecto de actos administrativos que materializan la acción del aparato público en obras, servicios y gestiones directas.

Podemos decir que las clasificaciones antes citadas son alternativas. La clasificación de los primeros se encuentra fundada en el reconocimiento de la evolución de las funciones públicas y la especialización de las áreas de competencia del Estado y la sociedad civil y en atención directa de los puntos opuestos de las relaciones entre ambos y la determinación de nuevos espacios de corresponsabilidad entre los gobernantes y los gobernados.

En este sentido, se dice que el derecho de petición presenta dos vertientes: la primera, el recibir una respuesta razonada y de acuerdo con lo que establece el artículo 8° constitucional, en un breve término por parte de las autoridades a las Peticiones o solicitudes presentadas, lo que constituye como vimos con anterioridad, una prerrogativa del ciudadano al saber sobre el destino de sus demandas y del ofrecimiento de los gobernantes realizados en sus programas políticos y administrativos de gobierno; la segunda, la sustitución de la negativa ficta por la afirmativa ficta, que vendría a ser el derecho a la atención y respuesta en el servicio público y gestoría administrativa, para obligar a la autoridad a dar una respuesta fundada, suficiente y oportuna, ya que de no hacerlo favorece al Peticionario, a un cuando no tenga la razón.

Consideramos que es básicamente el carácter administrativo del derecho de petición, el que mayor importancia ha tenido, no obstante reiteramos que la doctrina ha prestado poca atención al estudio del derecho de petición como derecho administrativo.

También es cierto que en el ámbito administrativo es donde mayor número de violaciones al derecho de petición se registran, en virtud de que son las autoridades administrativas, de acuerdo a sus actividades específicas y su creciente

participación en la vida económica, social y política de la sociedad moderna, las que frecuentemente lesionan derechos fundamentales de los gobernados. En el caso del derecho de petición, se ha encontrado que las violaciones son en cuanto al derecho de respuesta, aún cuando tanto la doctrina como los tribunales federales refieren violaciones al derecho de petición.

Como ya hemos expuesto el contenido del artículo octavo constitucional, entraña la premisa de que la administración pública tiene la obligación de resolver expresamente todas aquellas Peticiones o procedimientos que ante ella se tramiten, y también debe notificar de manera oportuna de la resolución recaída a éstos. Aunque en este sentido, consideramos que el término oportunamente se debe entender dentro de un plazo determinado, y además, debemos recordar que la administración pública sólo puede atender y/o resolver asuntos de su competencia, aunque siempre deba dar una respuesta.

El cumplimiento de las premisas anteriores permite un nivel de seguridad y certidumbre que termina por legitimar ante el ciudadano a las instituciones públicas, siempre y cuando las resoluciones sean apegadas a derecho y no sean arbitrarias o ilegales.

Ahora bien, vamos a destacar en este punto la figura del silencio administrativo, que aunque no está contenida en la redacción del artículo 8º constitucional, ha sido siempre relacionada con la obligación de la administración pública de atender y/o resolver las peticiones que le son planteadas de acuerdo a su competencia, la visión que daremos a nuestra exposición es únicamente en el sentido de que la administración pública es el sujeto obligado a responder las Peticiones o trámites y procedimientos planteados.

En algunos sistemas jurídicos se hace una clara división de los ámbitos en que se desarrolla el ejercicio del derecho petición y los diversos procedimientos administrativos. Lo anterior debido básicamente a los alcances de cada uno, atendiendo a la consecuencia que legalmente corresponda a cada una de las acciones de acuerdo a su naturaleza jurídica.

El origen del silencio administrativo como institución surge para evitar la impunidad en que pueden incurrir los gobernantes, a partir de la idea de que el gobernante o Estado está obligado a resolver las Peticiones que se elevan a su conocimiento; distinto a lo que ocurre con el derecho de petición en donde la idea es que el gobernante acceda a los requerimientos de sus gobernados.

El autor de una petición a la administración no puede recurrir si ésta adopta ante ella una actitud silenciosa, esta pasividad puede lesionar el derecho del particular al otorgamiento de lo pedido o su interés en ello. En cambio, si la administración deniega explícitamente la petición del administrado, éste podrá recurrir a la denegación ante la administración y ante el juez. En tal situación, a la administración le es más conveniente no adoptar resoluciones adversas a los administrados, o no comunicárselas, que resolverlas y notificárselas. Esto implica que los administrados no reciban lo que les corresponde quedando la administración bajo impunidad. El remedio a esta situación fue la propuesta del establecimiento de una regla, mediante la cual, presentada una petición a la administración, si transcurría un periodo de tiempo previamente determinado, si que aquélla contestara, el Peticionario podía considerar desestimada su petición. También podía entenderse, en parecidas o iguales condiciones, que la pasividad de la administración significara el otorgamiento de lo pedido. Esta propuesta se denominó “la doctrina del silencio administrativo”,

mediante la que una regla legal en dicho sentido permitiría al particular llegar ante el juez y éste decidir si se le debía otorgar o no lo pedido.

El silencio administrativo se ha considerado como una técnica establecida por la ley ante la falta de resolución de acuerdo a los plazos de los procedimientos administrativos, mediante la cual se pueden entender estimadas (silencio positivo) o desestimadas (silencio negativo) las Peticiones dirigidas a la administración.⁵⁶

Otros autores como Nava Negrete consideran que se trata del silencio de las autoridades administrativas o la abstención para resolver los planteamientos presentados o promovidos por los particulares, y que la ley, después de transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o en el mejor de los casos favorable a los intereses de esas instancias.

Se ha considerado también que el silencio administrativo es la ausencia de resolución expresa que decida sobre un asunto en un procedimiento en curso; que se trata de una especie de sanción a la inercia administrativa y una garantía para los administrados quienes requieren de una oportuna resolución a sus reclamos y recursos, pues la eficacia de los derechos depende de la prontitud de las decisiones de los administradores de la cosa pública.

Estamos hablando entonces del deber que tiene la administración para resolver los procedimientos y Peticiones iniciados por el gobernado o administrado; obligación que tiene pocas excepciones en la legislación y cuyo incumplimiento en algunos sistemas jurídicos es causa de responsabilidad para los titulares de los órganos que debían de emitir una resolución.

⁵⁶ Cienfuegos Salgado, David, Op cit., p. 240

En México la aparición del silencio administrativo dentro del sistema jurídico se presentó hasta 1936, siendo la Ley de Justicia Fiscal quien consagró en su artículo 16 que el silencio de las autoridades se consideraría como una resolución negativa cuando no se diera respuesta a la instancia de un particular en los términos que la ley fijara o en caso contrario en un plazo de noventa días. Nava Negreta señala que antes de 1917 en el artículo 62 constitucional ya se establecía un caso de silencio positivo al afirmar: “se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido”.⁵⁷

En la reforma constitucional de 1934, la fracción XII, del artículo 27, consagra otro supuesto de silencio negativo, ya que señalaba que si los gobernadores de los estados no expresaban en el término previsto por la ley su aprobación al dictamen de las comisiones mixtas agrarias, se consideraría desaprobado tal dictamen y se turnaría el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Actualmente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 17, establece la institución del silencio administrativo en su categoría negativa no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable se entenderá que la resolución es en sentido negativo para el promovente, a menos que existiera una disposición legal o administrativa que prevea lo contrario, y es a petición del interesado que se deberá expedir un a constancia de tal circunstancia

⁵⁷ Ibidem. p. 243

dentro de un plazo de dos días hábiles después de presentada la solicitud ante la instancia competente, lo mismo sucederá cuando otras disposiciones establezcan que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse como positiva.

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

A continuación enunciaremos los elementos que componen la figura del silencio administrativo de acuerdo a Nava Negrete:

- La existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa, ante la administración.
- La abstención de la autoridad administrativa para resolver la instancia del particular.
- El transcurso del tiempo previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan.
- La presunción de que existe ya una resolución administrativa.
- La resolución administrativa presunta es en sentido contrario a los intereses de lo pedido en las instancias, o en su caso, favorable a ellos.

También se considera que el silencio administrativo es contrario a los principios que rigen el servicio público, ya que dentro de las obligaciones de los servidores está el atender, tramitar y resolver, ya sean las Peticiones o cualquier otro planteamiento realizado por los gobernados y pareciera que el silencio administrativo sirve para no cumplir con esas obligaciones.

Esperamos que en aras de una administración pública más responsable, se establezcan expresiones como la del silencio administrativo de forma general para

todas las autoridades mexicanas, ya que, aunque parezca contradictorio, el silencio administrativo es un derecho y una garantía para el gobernado, en razón de que permite que la atención, trámite y resolución de sus planteamientos, sean una realidad negativa o positiva, obteniendo certidumbre en su relación con la administración pública.

2.4. OTRAS FIGURAS AFINES AL DERECHO DE PETICIÓN

Se ha aceptado comúnmente que el derecho de petición se considere afín con algunas otras figuras jurídicas y es por ello que en este apartado las expondremos de manera breve, a fin de diferenciarlas del derecho de petición. Dichas figuras son:

- La acción: considerada como la petición que se plantea ante un órgano del poder judicial, solicitando se dirima una controversia, tiene como base al derecho de petición. De acuerdo con el autor Colom Pastor, históricamente es más probable que el derecho de acción aparezca como una consecuencia, o una manifestación de aquel y actualmente se trata de derechos completamente autónomos y por ende separados.

En el sistema jurídico español se hace la distinción entre el derecho de petición y la acción, toda vez que para ejercer el derecho de acción se debe ser titular de derechos o intereses legítimos, y en el caso de derecho de petición se exige lo contrario, debe existir el supuesto de no ser titular de derechos o intereses legítimos. Se justifica el concepto de acción mediante el acceso a la jurisdicción o el derecho a la tutela jurisdiccional.

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 39 del Código Administrativo Colombiano, el simple ejercicio del derecho de petición es distinto de la acción de litigar en causa propia o ajena.

El derecho de acceso a la justicia en México está contemplado en el artículo 17 constitucional, que señala la existencia de un derecho de administración de justicia por parte de los tribunales que serán libres para impartirla dentro de plazos y términos que marquen las leyes, emitiendo resoluciones prontas e imparciales, cuyo servicio será gratuito. La diferencia es clara por la simple idea de que mientras en un caso se trata de una petición o solicitud, en el otro, al ejercitar una acción, por regla general, se plantea una demanda, dirigida a un tercero ante el órgano jurisdiccional.

Para matizar esta diferencia podemos decir que mientras la petición puede plantearse ante cualquier órgano o servidor del poder público, la acción se ejercita exclusivamente frente a las autoridades jurisdiccionales.

- Recurso administrativo: Con el recurso administrativo, se pretende anular o modificar actos administrativos, es decir, impugnarlos, a diferencia de la petición lo que ocurre o se busca es provocar esos actos administrativos o producirlos. La finalidad de ambas instituciones hace su diferencia

Cuando se trata de recursos judiciales, estos que el órgano jurisdiccional revise sus actuaciones o las de los inferiores jerárquicos con la finalidad de confirmarlas, anularlas o modificarlas, según sea el caso.

- Denuncia: En este apartado debemos hacer la diferencia de la denuncia cuando es ante autoridades judiciales o ante autoridades administrativas. El objeto de la denuncia es poner en conocimiento de las autoridades judiciales

o administrativas, hechos que pudieran constituir delitos, faltas o infracciones de acuerdo a las disposiciones de los ordenamientos vigentes. Que dichas autoridades inicien un proceso penal o un procedimiento administrativo, quizá sea el fin último de la denuncia.

- Iniciativa ciudadana: Se debe distinguir al derecho de petición de la iniciativa ciudadana o popular. Esta figura permite que un número de ciudadanos esté en posibilidad de iniciar un procedimiento de reforma constitucional, así como el de producción ordinaria de leyes. El objeto de esta institución permite acceder a la comunidad, al pueblo, el derecho a participar en la modificación y creación del régimen jurídico a que están sujetos. Se dice que la iniciativa popular es parecida al derecho de petición, sin embargo, debe distinguirse que el derecho de petición es una excepción de opinión y la iniciativa supone el derecho de proponer resoluciones por una parte del cuerpo electoral y de hacer que se voten por todo el cuerpo electoral.

En México la facultad de iniciativa para los ciudadanos es competencia de los congresos locales, los cuales no tienen ninguna limitación. La Constitución de San Luis Potosí, en su artículo 37, reformado en 1943, concede en forma expresa el derecho de iniciar leyes a los ciudadanos potosinos. La Constitución del Estado de Chihuahua, dispone que el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde al Gobernador, al Tribunal Superior, a los Ayuntamientos y a los chihuahuenses.⁵⁸

- Queja: Dentro del sistema jurídico mexicano, podemos mencionar las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

⁵⁸ cfr, Ibidem. p. 95

Públicos, que en su artículo 49, señala la obligación para las dependencias y entidades de la administración de establecer unidades específicas de fácil acceso para el público, a fin de que cualquier interesado esté en posibilidad de presentar quejas y denuncias ante la falta de cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a efecto de iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente. El artículo 50 del ordenamiento jurídico antes invocado, advierte que la Secretaría de la Función Pública, el superior jerárquico y todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere este precepto y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

El autor Antonio Rovira considera que existe similitud entre queja y petición, pues dice que quejarse o pedir es un derecho en prácticamente todos los ordenamientos jurídicos, en algunos con mayor o menos amplitud, con más o menos garantías, realmente o sólo formalmente. Que no es suficiente declarar o reconocer que toda persona tiene derecho a solicitar, pedir o quejarse por la mala práctica administrativa, no es suficiente declarar un derecho para asegurar su protección, para que esto ocurra deben existir condiciones económicas, sociales, culturales y políticas que le permitan a las personas conocerlos, saber cuáles son los caminos e instrumentos para hacerlos valer. Son necesarios niveles educativos de igualdad que permitan el desarrollo de la sociedad, más quejas se presentan, cuanto más desarrollado es un Estado, más conflictos afloran para su justa solución, Dicho autor considera que la fortaleza de un Estado se mide precisamente

por su capacidad para destapar los conflictos y resolverlos eficaz y justamente. “Sólo una sociedad débil oculta sus problemas porque no puede/sabe resolverlos y sólo a una administración que no haga nada, nadie podrá reclamar nada”.⁵⁹

- Instancia: Se denomina así a la solicitud que da inicio a un procedimiento administrativo, reclamación o solicitud fundada en derecho, así como primera petición.

En países como España, la distinción entre instancia y petición se ha desarrollado a nivel doctrinal, legislativo y jurisprudencial, de ello destaca que en la solicitud de iniciación de un procedimiento el interesado o administrado o es titular de un derecho subjetivo o lo es de un interés legítimo protegido por el ordenamiento, que obliga a la formación de un expediente administrativo que servirá de fundamento para luego adoptar una decisión discrecional.

En el sistema jurídico mexicano la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, utiliza el término de instancia para referirse a las solicitudes hechas por los particulares buscando una reacción por parte de la administración pública, esto es, Peticiones en términos generales, sin que se exija que quien insta tenga un estatus especial en relación con lo solicitado, lo cual confirma de alguna forma que el derecho de petición en nuestro sistema adquiere el carácter de universal.

- Silencio administrativo: También al silencio administrativo se le ha considerado como figura similar al derecho de petición, aunque se refiere

⁵⁹ Ibidem. p. 98

específicamente al derecho de respuesta, que ya fue analizado anteriormente.

- **Negativa ficta:** La diferencia de ésta con el derecho de petición tiene que ver principalmente con los alcances procesales de cada una de ellas; mientras que la impugnación por la violación al derecho de petición implica la ausencia de respuesta y tiene como efecto obligar a la autoridad a que emita una resolución expresa en un tiempo determinado, en la impugnación de una resolución negativa ficta encontramos una supuesta resolución desfavorable y se pretende resolver respecto de las pretensiones planteadas originalmente en la petición o recurso presuntamente negados por la autoridad.

2.5. FORMALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN

Las formalidades del derecho de petición, se encuentran contenidas en lo expresado en el artículo octavo constitucional, no obstante han sido los tribunales federales, quienes se han encargado de analizarlas y aplicarlas. El poder Judicial de la Federación se ha atribuido la facultad exclusiva de interpretar el texto constitucional y decidir en última instancia sobre sus contenidos.

Al derecho de petición junto con el de respuesta, se le ha incluido dentro de la esfera de los derechos de seguridad jurídica mediante resolución del Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito:

PETICIÓN, DERECHO DE. El artículo 8° constitucional protege en principio la garantía de seguridad legal de los ciudadanos relativa a que sus Peticiones serán resueltas, pero ello incluye la protección del derecho de los particulares a ser informados del estado que guardan sus instancias cuando éstas deban sujetarse a un trámite prolongado, pues el precepto constitucional que se analiza, expresamente establece que a toda

petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al Peticionario.⁶⁰

El tribunal se refiere al derecho de estado o ser informado en relación con el trámite de la instancia presentada por el Peticionario. Esta interpretación presume la importancia del derecho de petición como medio de ejercicio y por que no de defensa, de otros derechos reconocidos por nuestra Ley Suprema.

El Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito ha considerado que los derechos consagrados en la Constitución, como es el caso del de petición, deben interpretarse de manera que sean eficaces y no se queden en el ámbito de lo teórico. Tal concepción tiene como finalidad dotar de eficacia a la Constitución, así como a la esencia de nuestro sistema democrático.

Lo que se pretende es que el derecho de petición permita al Peticionario tener una respuesta justa y clara en breve término, es decir, proporcionar al gobernado la información exacta y precisa que desea cuando esto está al alcance real del funcionario, sin interpretaciones rigurosas que perjudiquen el contenido del derecho de petición.

Dicho tribunal reitera la vinculación entre los derechos de petición e información y señala el tipo de información: exacta y precisa, no obstante es conveniente precisar la estrecha relación entre el ejercicio del derecho de petición con el de información, a tal grado que, el primero llega incluso a confundirse con el derecho de acceso a la información que debe procurar el Estado, es decir, el derecho principal de información del Estado no se entiende sin el presupuesto del de petición.

⁶⁰ cfr, Ibidem. p. 102

Por otro lado la tesis sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que el artículo 8° constitucional no subordina la contestación ni algún otro aspecto de la garantía de petición, a que los solicitantes hayan o no cumplido con determinados requisitos reglamentarios.

2.5.1. LOS SUJETOS

En la teoría jurídica cuando se habla de un derecho subjetivo, se caracteriza como sujeto activo al titular de ese derecho, es decir, a quien tiene la acción para hacerlo valer y como sujeto pasivo, a quien debe cumplir una obligación de dar, hacer o abstenerse; en cuanto a los derechos humanos históricamente fueron concebidos como derechos valederos frente al Estado; en un primer momento exigibles como una abstención (de interferir o evitar su ejercicio), y después como un hacer (de llevar a cabo acciones que tiendan a protegerlos), de esta concepción nace la idea de que el sujeto activo de los derechos humanos es el ser humano, el hombre en general y el sujeto pasivo es el Estado, es decir, que los derechos humanos serán exigibles sólo al Estado como obligado de la relación.

Autores como Héctor Fix Fierro, consideran que los particulares no pueden violar directamente los derechos humanos de otros particulares; y en todo caso cometen infracciones a las leyes ordinarias.

En México la legislación reconoce que el único sujeto pasivo de los derechos humanos es el Estado, puesto que un particular no podría violar un derecho humano y en todo caso esa conducta constituiría un delito.

Al igual que los derechos humanos, en las garantías constitucionales, como es el caso del derecho de petición, actúan dos sujetos, uno activo que es aquella persona

en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad (atribuibles al órgano estatal que sean unilaterales, imperativos coercitivos), i otro sujeto pasivo que es el Estado, que es quien tiene la obligación de respetar el goce y disfrute de las garantías constitucionales sin oponer acción alguna en contra.

2.5.2. LAS FORMAS

Las reglas que establece el artículo 8° constitucional, obligan al Peticionario a cumplir por lo menos tres requisitos para que se produzca el imperativo a cargo de las autoridades: la petición debe ser formulada por escrito, atendiendo a un principio de seguridad jurídica; debe ser respetuosa, o sea sin proferir insultos ni ofensas; y debe ser pacífica, esto es, que no contenga amenazas a los servidores públicos o autoridades.

La primera exigencia constitucional para formular una petición al órgano o funcionario público, es que ésta se presente por escrito.

2.5.2.1. POR ESCRITO

De acuerdo al uso de la lengua española se entiende escrito como la carta, documento o cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso; se refiere también a una obra o composición científica o literaria. Es usual que se entienda por escrito, como aquello que se comunica por medio de la escritura, es decir, anotar en un papel o libro de memoria lo que se ha visto u oído, para que no se olvide.

Por lo que se refiere al texto constitucional es fácil establecer que cuando se dice que la petición debe formularse por escrito, ésta deberá constar fehacientemente en cualquier tipo de papel con las características mencionadas, en razón de que ello permite precisar los términos, alcances y extremos de la petición formulada y dar certeza de seguridad jurídica a los involucrados.

Cabe precisar que aún cuando no existe disposición constitucional que establezca el idioma español como lengua oficial en nuestro país, resulta notorio que en toda petición se debe utilizar dicho idioma, en razón de su uso tradicional.

No obstante lo anterior, la nueva legislación en materia de derechos lingüísticos (Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas), reconoce, dentro de la diversidad existente, el derecho de todo mexicano para comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricción en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualquiera otras, lo cual implica proveer la asistencia gratuita de intérpretes que conozcan la lengua de que se trate, lo cual también se ha establecido en materia jurisdiccional.

Aún cuando el estatuto constitucional amplía el derecho de petición a todos los habitantes de la República, al extender el derecho a nacionales y extranjeros, con las limitaciones en materia política, no puede significar que las Peticiones se hagan en el idioma del Peticionario, toda vez que resultaría imposible conocer cabalmente la petición.

A este respecto la jurisprudencia no se ha pronunciado, quizá por lo obvio que pueda resultar que un escrito dirigido a una autoridad o funcionario deba formularse

en español, máxime que el contenido de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas no ha surtido totalmente sus efectos.

Por otro lado, si bien, no hay referencia jurisprudencial a la utilización del español para formular la petición, en cambio la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que esta debe ser hecha en forma clara, al señalar que es de explorado derecho, que para la procedencia de una promoción, es suficiente que sea clara y se citen los fundamentos reales. Es importante la claridad en las Peticiones, puesto que el objeto del derecho de petición permite al gobernado elevar ante el órgano estatal o servidor público una petición que desea ver satisfecha, y la respuesta que se de a la misma dependerá en buena medida de su formulación. Aún cuando la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que el artículo octavo constitucional impone a las autoridades la obligación de dar respuesta a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada.

Vale la pena aquí señalar la aclaración que realiza David Cienfuegos, respecto a la necesidad que existe de que la petición además de ser por escrito y en forma clara, deba acompañarse de un duplicado para acuse de recibo, a fin de estar en posibilidad de probar que nuestro planteamiento fue recibido por la autoridad; la mejor manera de demostrar que un escrito de petición fue presentado ante un funcionario público será exhibiendo el acuse de recibo correspondiente, ya sea con el sello o firma de recibido. Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente:

“ARTICULO 8°. CONSTITUCIONAL. VIOLACIÓN DEL. Si no aparece que la petición de una persona ha llegado a manos de la autoridad, ésta no está en

posibilidad de contestarla y, por tanto, al no hacerlo, no viola el artículo 8° constitucional.”⁶¹

2.5.2.2. EN FORMA PACÍFICA Y RESPETUOSA

Cuando se dice que la petición debe ser formulada en forma pacífica y respetuosa, se entiende que el verbo formular que utiliza el texto constitucional, equivale a expresar o manifestar de tal manera que la limitación constitucional se orienta a la expresión de la petición, es decir, la manifestación de que se hace una petición, por lo que ésta se formula de manera pacífica cuando no altera el estado o circunstancias de tranquilidad presentes antes de que se haga la solicitud, lo cual se deduce de las definiciones encontradas para explicar lo que significa pacífico: tranquilo, que está en paz, que no tiene oposición o que ama la paz.

La doctrina se ha inclinado por considerar la exigencia de que la petición sea por escrito y ésta tienda a dar certeza a los términos de la misma, lo cual permite constatar que se cumpla con los otros dos requisitos, sin embargo, es importante considerar que el significado de pacífica en materia de petición debe entenderse como la necesidad de que ésta no altere la paz o la tranquilidad existente.

Para Luis Bazdresch, el que la petición sea pacífica y respetuosa implica una elemental regla de convivencia social y la dignidad propia de la autoridad.

Se considera que es respetuosa la petición que conlleva respeto hacia el otro, en este caso al funcionario o empleado público; dicho respeto se refiere a evitar que en

⁶¹ Ibidem. p. 115

la formulación se ofenda el servicio público que goza de la presunción de buena fe y merece respeto de aquellos a quienes sirve.

Es claro que el artículo 8° constitucional, condiciona el ejercicio del derecho de petición a que la presentación del escrito no altere la tranquilidad y no ofenda a alguien.

2.6. EL DERECHO A RECIBIR UNA RESPUESTA

Como hemos mencionado anteriormente, el artículo 8° constitucional, consigna no solo al derecho de petición, sino también el de respuesta. La respuesta dentro del procedimiento petitorio es lo que pudiéramos considerar el segundo acto, ya que se garantiza un derecho para que los órganos públicos den una respuesta a la petición.

El derecho de respuesta consiste en una serie de elementos vinculados con el actuar del órgano o servidor público al conocer y decidir sobre la petición que se les formula y que son: la obligación de los órganos o servidores públicos de acordar la petición, que este acuerdo sea por escrito y que se de a conocer al Peticionario en breve término el acuerdo recaído

Es importante referirnos a la opinión emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al respecto:

“ para que no se respire un clima de opresión y de decisiones no sujetas a derecho, sino un clima de paz y precisamente el correspondiente a un Estado de Derecho, es menester que las autoridades resuelvan las Peticiones en forma franca clara, dando razón completa del porqué no se otorga lo solicitado, y dando al gobernado los elementos para aceptar o impugnar su negativa, de manera que dichas autoridades tengan por mayor interés que sus conflictos con los gobernados sean compuestos (aún judicialmente) en cuanto al mérito de sus pretensiones, que negar lo que no quieren conceder mediante el camino de las imprecisiones

o los laberintos, lo que más bien da impresión de que se pretende obstaculizar la petición del quejoso y el que pueda llegar a plantearla sólidamente ante los tribunales, o sea, el prevalecer de la potestad sobre el derecho...”⁶²

El respeto del derecho de respuesta corresponde a un Estado de Derecho y al deber de los órganos y servidores públicos de actuar de buena fe. No obstante lo anterior en la práctica existen muchas dudas que en muchos de los casos han sido resueltas por los tribunales federales a través de los criterios emitidos al respecto.

2.6.1. ACUERDO POR ESCRITO

Como mencionamos anteriormente uno de los elementos o garantías del derecho de respuesta es que *a toda petición deberá recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a la que se haya dirigido*. Este acuerdo debe ser escrito de acuerdo a lo establecido por el texto constitucional. La característica de que sea escrito y algunas cuestiones relacionadas, ya las hemos expuesto con anterioridad, de manera que el acuerdo será escrito en idioma español, a excepción de los casos en los que se deberá contar con traductor y por supuesto las lenguas indígenas que sean reconocidas con el carácter de nacionales y que en su caso deberán contar con una respuesta bilingüe.

Existen presupuestos que debemos considerar respecto al acuerdo por escrito como es el sentido que deberá tener el acuerdo y respuesta.

No se presupone que el derecho de respuesta consista en que ésta sea favorable a la petición formulada, tampoco implica que deba ocuparse sobre el fondo de la

⁶² Ibidem. p. 174

cuestión. El derecho de respuesta funge como una garantía al Peticionario de que el órgano o servidor público ha conocido de la petición y a dictado un acuerdo sobre el conocimiento de la misma, el acuerdo puede ser de los más variados contenidos dependiendo del tipo de petición realizada: realizar un trámite administrativo, otorgar una prestación, conocer de una queja, expedir algún documento, proporcionar información (derecho ampliamente regulado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública), etcétera. En todos los casos la obligación constitucional resalta que lo que se debe dar a conocer al Peticionario es el acuerdo tomado por el órgano o servidor público respecto a la petición realizada y no la satisfacción del objeto de la misma, ya que una cosa sería la falta de contestación a una petición realizada por escrito, en forma pacífica y respetuosa y otra muy diferente la que se satisfaga o no lo pedido.

En tal sentido la jurisprudencia ha sido uniforme, dictando diversas resoluciones que resaltan que el derecho de respuesta no presupone que la contestación sea favorable a los intereses del Peticionario, lo cual no viola su derecho constitucional, ya que las garantías del artículo 8° constitucional aseguran un acuerdo respecto a las Peticiones más no una respuesta en un sentido determinado, por lo que no puede considerarse que el derecho de petición ha sido violado cuando se ha obtenido una respuesta no favorable.

En este sentido, el derecho de respuesta se satisface con la respuesta misma y este criterio ha sido contundente en las diversas tesis jurisprudenciales al respecto. Se confirma entonces que las autoridades deben dar respuesta por escrito en un breve término, con congruencia con lo pedido, pero no dar contestación que deba

satisfacer invariablemente al Peticionario, sino la que corresponda conforme a la ley que se invoque en la petición.

Tiene especial importancia el hecho de que el sentido de la respuesta no está condicionado por la Constitución. De manera que la respuesta es ineludible, es decir, que no se puede excusar el cumplimiento de tal obligación por considerar que el órgano o servidor público no puede obsequiar la petición hecha, lo que permite afirmar que el derecho de petición no se limita por motivo alguno, pues en todo caso se podrá negar lo solicitado cuando haya fundamento legal para ello.

No se considera vulnerado el derecho de respuesta cuando ésta implique la obligación de cumplir con ciertos requisitos legales:

“DERECHO DE PETICIÓN. Las garantías que otorga el artículo 8° constitucional, no consisten en que se tramiten las Peticiones sin las formalidades establecidas por la ley sino en que a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, debe recaer un acuerdo, también por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer, en breve término, al Peticionario. Si a una petición hecha por escrito, le falta algún requisito legal, no puede, por esa causa, rehusarse a recibirla la autoridad, ni negarse a acordarla; pues para no violar el derecho de petición, deber recibir y acordar, desde luego, ese escrito, aunque sea negado lo que se pida, o aplazando el acuerdo para cuando se cumpla con los requisitos exigidos por la ley.”⁶³

Existen otras tesis de los Tribunales Federales que han señalado que aún cuando el Peticionario no cumpla con los requisitos legales o reglamentarios, relacionados con su petición, no implica que ésta no deba acordarse o preverse nunca, sino que en todo caso será negativa su solicitud.

Tampoco puede considerarse violado el derecho de petición cuando no se resuelva sobre el fondo de lo pedido, ya que no se limita a los funcionarios públicos para solicitar a los particulares, cuando así sea necesario que reúnan ciertos

⁶³ Ibidem. p. 177

requisitos legales para decidir si se puede o no acceder a su petición; tampoco se releva a los particulares de las exigencias legales establecidas en cada caso, que en cualquiera de los casos (satisfaga o no los requisitos reglamentarios) debe la autoridad dictar un acuerdo.

El criterio sostenido en relación con la exigencia de acordar la petición, garantiza que los Peticionarios obtengan siempre una respuesta a su petición, sin implicar que sea favorable, máxime cuando deben cumplir con requisitos exigidos por la ley y no lo hagan, toda vez que la falta de dichos requisitos tiene como consecuencia que el acuerdo que recaiga pueda ser sólo indicando al Peticionario cuáles son los que no ha cumplido y dicha omisión sea la causa para que no se decida el fondo de su planteamiento.

En este sentido, cuando se señalan los requisitos de debe satisfacer el Peticionario, como acuerdo que toma el órgano o servidor público, para la procedencia de su petición, estamos ante la presencia de la obligación ineludible para que se respete el derecho de respuesta consagrado en nuestra Ley Suprema.

El derecho de respuesta se cumple entonces cuando el órgano o servidor público dicta un acuerdo escrito sobre la petición formulada, y que no es condicionado a satisfacer los intereses del Peticionario; se satisface el derecho de respuesta cuando se acuerda por escrito la petición, favorable o desfavorablemente, indicando además, cuando sea el caso, los requisitos o trámites que deben cumplirse para que la petición sea procedente.

Es conveniente en este momento exponer que la respuesta de las autoridades debe ser congruente con la petición formulada, entendiendo la congruencia como la conveniencia, ilación o conexión entre las ideas o las palabras, es decir, que la

respuesta que se debe estar hilada con lo que se pide, ya que sería ilógico considerar que se satisface la obligación constitucional con una respuesta incongruente, sin relación con la solicitud formulada, considerando incluso que no es una respuesta; la congruencia del acuerdo no se debe confundir con la legalidad de su contenido.

Podemos decir que la congruencia es elemento esencial del acuerdo escrito, y cuyo contenido será el que se notifique al Peticionario. Incluso existe una tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se ha considerado que la congruencia en la respuesta se encuentra relacionada con la competencia del órgano que la ha acordado:

“PETICIÓN. PARA RESOLVER EN FORMA CONGRUENTE SOBRE LO SOLICITADO POR UN GOBERNADO LA AUTORIDAD RESPECTIVA DEBE CONSIDERAR EN PRINCIPIO, SI TIENE COMPETENCIA. Conforme a la interpretación jurisprudencial de lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda petición de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, ésta deberá responder por escrito y en forma congruente a lo solicitado, haciendo del conocimiento de aquellos el acuerdo respectivo en breve plazo, sin que la autoridad esté vinculada a responder favorablemente a los intereses del solicitante. Ahora bien, en virtud de que conforme al principio de legalidad garantizado en el artículo 16 de la propia norma fundamental, las autoridades únicamente pueden resolver respecto de aquellas cuestiones que sean de su competencia, en los términos que fundada y motivadamente lo estimen conducente para resolver lo que se pide, el servidor público ante el quien se haya instado deberá considerar, en principio, si dentro del cúmulo de facultades que le confiere el orden jurídico se encuentra la de resolver lo planteado y, de no ser así, para cumplir con el derecho de petición mediante una resolución congruente, deberá dictar y notificar un acuerdo donde precise que carece de competencia para pronunciarse sobre lo pedido.”⁶⁴

Se ha comentado ya que la petición debe ser planteada ante la instancia que se considera competente para resolverla, no obstante, en la práctica el Peticionario

⁶⁴ Ibidem. p. 183

frecuentemente desconoce quién o qué autoridad es competente para conocer de su planteamiento.

Aún cuando la autoridad sea incompetente para resolver lo planteado no quiere decir que se le exime del deber de acordar y en su momento hacer del conocimiento del Peticionario el acuerdo recaído a su petición. El acuerdo escrito es obligación ineludible, y en los casos de incompetencia, es ese precisamente el contenido del mismo. Cualquier autoridad, aún la que se considere incompetente, debe emitir el acuerdo respectivo a las solicitudes que se planteen y darlo a conocer al solicitante. La falta de competencia de la autoridad para resolver la petición de un particular, no la exime de la obligación de contestar aun cuando sea para dar a conocer su falta de capacidad legal para resolver respecto a la petición.

Por otro lado también es exigible que los órganos o funcionarios públicos den una respuesta clara y precisa. Esto permitirá que el acuerdo sirva para expresar de manera exacta el sentido de la autoridad respecto a la petición planteada. El acuerdo que recaiga a la petición no deberá ser evasivo, oscuro o impreciso. Tampoco deberá emitirse una respuesta ambigua, por el contrario, debe ser clara, directa, sin dejar duda. La respuesta de la autoridad no debe ser evasiva, o limitarse a dar largas al asunto, en forma clara y directa debe resolver sobre el planteamiento formulado, si éste fuera infundado, las autoridades deben decirlo claramente y porqué lo estiman improcedente o infundado, lo cual permitirá al Peticionario tener una respuesta congruente con su petición, en un sentido o en otro, pero de manera que pueda acatarla o impugnarla con pleno conocimiento de causa.

Es importante que las autoridades resuelvan las Peticiones en forma clara, dando razones fundadas del por qué se otorga o no lo pedido y proporcionando al

governado los elementos necesarios para aceptar o impugnar su negativa de manera que el interés mayor no sea negar lo que no quieren conceder mediante el camino de las imprecisiones, obstaculizando las Peticiones de los gobernados.

2.6.2. JURISPRUDENCIA RESPECTO AL BREVE TÉRMINO

Con relación al acuerdo que recae a la petición, la jurisprudencia ha coincidido en el señalamiento de que el hecho de que no se fije un plazo determinado en la Constitución, no es motivo para que tal acuerdo permanezca indefinidamente aplazado, toda vez que la norma suprema impone a toda autoridad la obligación de contestar en breve tiempo a los Peticionarios, además de ordenar que a cada petición recaiga un acuerdo.

Se ha establecido que el plazo que debe otorgarse a las autoridades para dictar el acuerdo escrito sea aquel en que de acuerdo al caso concreto, se necesite para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin exceder de cuatro meses.

Un criterio dictado por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito en julio de 1975, señala que:

“PETICIÓN. BREVE TÉRMINO. Es cierto que la tesis de jurisprudencia visible con el número 188 en la página 226 de la tercera parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965 (tesis 470, pág. 767, misma parte, del Apéndice 1917-1975), dice que es indudable que se ha violado el derecho de petición consagrado por el artículo 8° constitucional cuando han pasado más de cuatro meses de la presentación de un ocurso sin que le haya recaído acuerdo alguno. *Pero resulta absurdo pretender interpretar esto a contrario sensu, en el sentido que no se viola el derecho de petición antes de cuatro meses.* La interpretación *a contrario sensu* sólo cabe, en efecto, cuando no hay más que dos afirmaciones

contrarias posibles, de manera que la adopción de una, bajo ciertas condiciones, obliga a la elección de la otra, bajo las condiciones opuestas. Pero cuando hay varias posibles afirmaciones, la elección de una, bajo ciertas condiciones, de ninguna manera implica necesariamente la elección de ninguna otra, bajo condiciones diferentes. O sea que la interpretación *a contrario sensu* es la más delicada de aplicar, y de ninguna manera debe pretender abusarse de ella. De que se estime indudablemente extemporáneo un amparo promovido después e cuatro meses de conocer el acto reclamado, no podría concluirse, *a contrario sensu*, que es procedente todo amparo promovido antes de cuatro meses. Por lo demás, tanto la diversa tesis visible con el número 193 de la página 237 del mismo Apéndice antes señalado (tesis 471, pág. 769, del Apéndice 1917-1975) como el texto del artículo 8° constitucional, hablan expresa y claramente del “breve término”. Y es manifiesto que *no es posible dar una definición de lo que debe entenderse por breve término, de manera que comprenda todas las posibles Peticiones elevadas a la autoridad, pues la naturaleza de lo solicitado, y los estudios o trámites que la contestación requieran, hacen variable el periodo de lo que sería un término razonablemente breve para dar respuesta*, y el juez de amparo debe ser casuista en este aspecto, atendiendo a las peculiaridades del caso y a lo que razonablemente se puede llamar un término breve para dar respuesta a la petición de que se trate. Aunque en principio, conforme a la tesis de jurisprudencia citada en el párrafo anterior, *cuatro meses sería un término excesivo, en cualquier circunstancia.*”⁶⁵

Cuando se viola el derecho de respuesta por haberse dictado un acuerdo a la petición después de un plazo que se considera excedido del breve término será el tribunal competente. El que casuísticamente determinará tal violación. En cualquier caso, el órgano o servidor público no podrá argumentar la inminencia del acuerdo para justificar el retraso habido.

Recordemos que en materia administrativa, salvo que exista una disposición legal o administrativa que establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el término para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva.

Debemos destacar que cuando se presentan varios escritos con Peticiones distintas ante un órgano o servidor público, se deben contestar cada una de las

⁶⁵ Ibidem. p. 191

solicitudes formuladas, la autoridad está obligada a contestar cada una de ellas y hacer saber en breve término el trámite o destino que se les dio, ya que claramente el derecho de petición consignado en el artículo 8º, precisa que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, es decir, que se debe proveer cada una de las solicitudes.

El derecho de respuesta también consiste en la obligación de los funcionarios o servidores públicos de hacer conocer en breve término el acuerdo recaído a la petición hecha por el gobernado. Este elemento (la notificación) tiene matices como: el carácter escrito, los supuestos en que la notificación es hecha por autoridad distinta de aquella a la que se dirigió la petición, el breve término consignado en la redacción constitucional y la notificación de los trámites sucesivos.

Es claro que el derecho de respuesta se cumple cuando la autoridad ha conocido de la petición y hace del conocimiento del Peticionario el acuerdo escrito que ha recaído a su solicitud.

No se cumple con dicho precepto constitucional cuando la autoridad transcriba por oficio a otra la petición del interesado, tampoco enviando una copia al carbón a los Peticionarios que se dirigen a una autoridad, ni por la circunstancia de que una notificación, cuya realidad no se ha comprobado, deba estimarse inminente.

La notificación también debe tener el carácter de personal, es decir, que se debe notificar el acuerdo recaído a una petición, en forma personal y que dicha notificación conste fehacientemente. La notificación del acuerdo deberá ser por escrito en breve término y se haga saber al Peticionario lo que proceda en su caso; atendiendo a un principio de seguridad jurídica.

Podemos afirmar que la autoridad que tiene a cargo notificar la respuesta a una petición, deber hacer constar fehacientemente que ésta se llevó a cabo o en su caso hacer constar, también fehacientemente, si hubo razones o motivos que le hayan impedido llevar a cabo esa notificación.

Retomando lo relativo al breve término, es preciso aclarar que existen abundantes tesis al respecto. La Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación ha considerado que el breve término debe contarse a partir de la petición y no a partir de la fecha en que se dicte el acuerdo que recaiga a la misma, también ha sostenido que el breve término es el que racionalmente permite el estudio y acuerdo de una petición fijando diez días para que se de respuesta a la solicitud planteada.

Luis Bazdresch considera que el breve término racionalmente debe ser de una o dos semanas, aunque en la práctica burocrática sería imposible. Para Juventino V. Castro, es notorio que la disposición constitucional no define totalmente el concepto, lo cual obliga a una interpretación de dicha norma al momento de aplicarse.

El Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito ha considerado que el breve término debe considerarse en relación directa a la naturaleza o características de la petición, para adecuar un lapso prudente en que la autoridad cumpla con esa garantía.

El Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, considera que debe tomarse en cuenta en cada caso las circunstancias y en base a ellas determinar el breve término.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere que la autoridad que pretenda justificar la falta de contestación a un escrito de inconformidad, argumentando que dicha falta obedece a que se quiso que el

interesado contara con el mayor tiempo posible para que aportara las pruebas de su caso, no es aceptable como legal esa justificación.

Finalmente, cabe señalar que tampoco se considera que la carga de trabajo en una oficina sirva como justificación para no cumplir lo establecido por el artículo 8° constitucional, ya que es obligación constitucional proveer a las necesidades de cada oficina de manera que los términos legales se cumplan, u organizar cada oficina de manera que las garantías constitucionales no queden al arbitrio de los empleados y funcionarios públicos.

CAPÍTULO 3. ESTUDIO COMPARADO DEL DERECHO DE PETICIÓN

3.1. EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA

El derecho comparado es una herramienta útil para evaluar los resultados que ofrece un ordenamiento jurídico respecto de alguna institución en particular, no obstante, son frecuentes las críticas hechas al legislativo cuando se adopta alguna norma o alguna figura que ha dado resultado en un ámbito específico y se intenta aplicar en nuestro ordenamiento desconociendo las necesidades propias de nuestro medio.

Como se ha mencionado en páginas anteriores el derecho de petición encuentra antecedentes que por mucho se remontan a épocas anteriores a las de las organizaciones sociales más avanzadas, con mayor razón se entenderá que es considerado como un derecho propio del ser humano, casi connatural a su existencia y pertenencia al interior de un grupo social jerárquicamente ordenado.

En el ámbito internacional, cada vez se hace innecesario hacer mención del derecho de petición, dado que los sistemas de algunos países incorporan un gran acervo de derechos que hace innecesaria la petición de gracias o favores a los gobernantes, quedando contemplados solamente los mecanismos para exigir el cumplimiento de los derechos reconocidos; aunque en nuestro sistema jurídico se sigue explicando el derecho de petición como un derecho esencial reconocido a sus habitantes y ciudadanos.

Ahora corresponde hablar del derecho de petición en España. En la Constitución Española, como la gran mayoría de las constituciones de otros países, los derechos

fundamentales, constituyen un elemento estructural del estado de derecho, un elemento tan necesario e imprescindible del sistema democrático al grado de que no puede haber democracia sin derechos fundamentales.

El derecho de petición es tutelado en el artículo 29 de la constitución Española, presupone la posibilidad de todo ciudadano de dirigirse a las autoridades respecto de cuestiones que le incumben y de cuya resolución son competentes éstas; puede ejercerse de manera individual o colectiva y tiene como modalidad en su ejercicio, la que se eleva a las Cortes, que habrá de ser siempre por escrito, pero no podrá presentarse directamente por una manifestación ciudadana, ya que serán las cámaras quienes remitirán al gobierno las Peticiones que reciban, e incluso, podrán exigirle que expliquen el contenido de las mismas.

El derecho de petición es un derecho político tradicional, que consiste en el derecho a dirigir Peticiones de manera individual o colectiva a las autoridades públicas en general; en especial a los Órganos Supremos del Estado y al Parlamento, con la única limitante expresa, de que los miembros de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pueden ejercerlo sólo de manera colectiva.

El régimen jurídico del derecho de petición en España, es exhaustivo ya que, además de estar contenido en la Constitución, las normas secundarias se ocupan de regularlo con amplitud.

El artículo 29 de la Constitución española señala:

- 1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.*

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

En el caso de nuestro país el ejercicio el derecho de petición es universal y sólo se limita en materia política, en el caso español se limita a la calidad de españoles y aún cuando la constitución establece que los extranjeros gozarán de los derechos consagrados a los españoles, siempre que no se trate de cuestiones de relevancia política.

La Ley Orgánica 4/2001, regula actualmente el derecho de petición, concibe una titularidad universal, sin perjuicio en tanto no se incurra en falta o delito al ejercitarlo. La citada ley expresa que el ejercicio del derecho de petición no deriva ningún perjuicio para el Peticionario.

La doctrina española considera que las Peticiones, que regula el artículo 29 de su constitución, son graciabes, es decir, aquéllas que no están fundadas en un derecho subjetivo o en una norma previa, que es lo que las distingue del derecho de instancia contemplado en la Ley 30/1992. La Ley Orgánica 4/2001 menciona expresamente en su artículo tercero, que su objeto excluye a aquellas solicitudes, quejas o sugerencias que tengan un procedimiento específico. Dependiendo de ese carácter la petición originará el deber de contestar a la administración o únicamente el derecho del ciudadano de recibir el acuse de recibo. La diferencia con el caso mexicano es que se obliga a que a la petición recaiga un acuerdo y que éste sea notificado al Peticionario, siempre, y no limitándolo a determinados supuestos.

La normativa española vigente se ocupa de la posibilidad de confidencialidad de los datos del Peticionario hasta el reconocimiento de las lenguas cooficiales; de la

posibilidad de entrega de la petición en cualquier registro o dependencia estatal hasta los procedimientos de inadmisibilidad; los plazos para contestar hasta los mecanismos de protección jurisdiccional, incluyendo lo regímenes especiales, etcétera.

En la Ley Orgánica 4/2001, se reglamenta y asegura el cumplimiento efectivo del derecho de petición. En la exposición de motivos de ésta ley se hace referencia a la importancia del derecho de petición, como instrumento de comunicación entre los asociados y el gobierno, la llamada sociedad de la información exige agilidad y eficacia en los procesos de comunicación siendo de vital importancia que los diferentes instancias gubernamentales garanticen el respeto por los derechos de los ciudadanos.

La exposición de motivos de dicha ley, considera que el derecho de petición se encuentra reconocido como derecho fundamental en el artículo 29 de la ley Española y dicho precepto remite a la ley la regulación del modo en que el mismo ha de ejercerse y los efectos que produce su ejercicio. Había sido la Ley del 22 de diciembre de 1960, donde se encontraba su régimen jurídico y ésta era considerada una norma preconstitucional, y la nueva ley (4/2001), permitió actualizar el desarrollo normativo del derecho fundamental del derecho de petición desde una perspectiva constitucional.

Su carácter residual respecto a otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, unido a que la Ley de 1960 contiene una regulación eminentemente técnica de carácter administrativo y, por ende, neutral, han sido razones suficientes para mantener una norma preconstitucional en materia de derechos fundamentales.

Tampoco se pensó que el derecho de petición fuera un derecho menor, ya que históricamente no lo ha sido y en la actualidad entronca adecuadamente con las tendencias de las mayorías que proclaman una mayor participación de los ciudadanos y de grupos en los asuntos públicos, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta el estado social y democrático de Derecho español.

La Ley Orgánica 4/2001, del 12 de noviembre de 2001, reguladora del derecho de petición, se ajusta a los pronunciamientos del Alto Tribunal Español, contenidos en diversas sentencias u autos, especialmente a la sentencia de 14 de junio de 1993.

La delimitación del ámbito subjetivo de titulares del derecho de petición se realiza extensivamente, es decir, abarca a cualquier persona natural o jurídica, sin importar su nacionalidad, como cause de expresión en defensa de los intereses legítimos y como participación ciudadana en las tareas públicas, pudiendo ejercerse de manera individual o colectiva, con la única limitante para los miembros de las fuerzas armadas o institutos armados, o de los cuerpos sometidos a la disciplina militar, en la que se determina que estos sólo pueden ejercerlo individualmente y conforme a lo dispuesto en su ley específica. Se introduce también la previsión de que del ejercicio del derecho de petición no puede derivarse perjuicio alguno para el Peticionario, salvo cuando incurra, con ocasión de su ejercicio, en delito o falta.

Las Peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información, expresar quejas o súplicas y por tanto su objeto se caracteriza por su amplitud y está referido a cualquier asunto de interés general, colectivo o particular.

La regulación del ejercicio del derecho de petición debe caracterizarse por su sencillez y antiformalismo, aunque se trate de un derecho que se ejercita siempre por escrito, se permite la utilización de cualquier medio, especialmente electrónicos siempre que se acredite la declaración de voluntad. El principio antiformalista obliga a establecer los requisitos mínimos indispensables para su ejercicio e incluso los lugares para su presentación. Se presta singular atención a las obligaciones de los poderes públicos y a las autoridades destinatarias de las Peticiones.

Lo que se pretende es la efectiva satisfacción del derecho que se manifiesta tanto en la regulación de los problemas de competencia de la institución o autoridad que deben resolverla, como en el régimen de protección jurisdiccional del derecho.

Los aspectos más relevantes de la ley orgánica pueden sintetizarse de esta forma:

- a) Se hace una pequeña delimitación en el ámbito subjetivo a los miembros de la fuerza pública, quienes pueden hacer uso de su derecho individualmente y con arreglo a la legislación específica. (Artículo 1)
- b) Del ejercicio de este derecho no puede derivarse perjuicio alguno para el Peticionario, salvo cuando incurra, con ocasión de su ejercicio en un delito.
- c) El destinatario de la petición puede ser cualquier autoridad pública incluyendo los diferentes poderes y órganos constitucionales, así como todas las administraciones públicas existentes. El ámbito de competencia de cada uno de los destinatarios es el que determina su capacidad para atender las Peticiones que se le dirijan. (Artículo 2)
- d) No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la Ley Orgánica. (Artículo 3)

e) En cuanto a las exigencias de formalización, se establece que puede utilizarse cualquier medio escrito (incluso electrónico) incluyéndose necesariamente la identidad del solicitante, nacionalidad, lugar de notificaciones y objeto de la petición, permitiéndose exigir la confidencialidad en el manejo de la información. (Artículo 4)

f) Una vez recibida la petición debe acusarse recibo de la misma dentro de los diez días siguientes a su radicación, se revisa el cumplimiento de los requisitos formales y ante la falta de estos, se declara la inadmisión en cuyo caso se da un traslado al Peticionario por un término de 15 días para que corrija el error o aclare la información, en caso de que éste no lo haga, se entiende que ha desistido siendo obligatorio notificar al ciudadano el archivo de la petición. (Artículo 7)

g) No se admiten Peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan, tampoco aquellos sobre cuyo objeto exista un procedimiento parlamentario administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismos no haya recaído acuerdo o resolución firme. (Artículo 8)

h) La declaración de inadmisibilidad siempre debe ser motivada y notificarse al Peticionario en los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la petición. Cuando la inadmisión traiga causa de la existencia en el ordenamiento jurídico de otros procedimientos jurídicos para la satisfacción del objeto de la petición, la declaración de inadmisión debe indicar expresamente las disposiciones a cuyo amparo debe acudir, así como el órgano competente para tal efecto. (Artículo 9)

i) Cuando la inadmisión se base en incompetencia la entidad debe remitirla a quien lo sea en el término de 10 días, comunicando tal situación al Peticionario. (Artículo 10)

j) Una vez admitida la petición, ésta debe contestarse y notificarse en un plazo máximo de tres meses pudiéndose convocar a una audiencia especial al Peticionario si así lo requiere el caso. La petición debe recoger, al menos, los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración por parte de la autoridad u órgano competente e incorporar las razones y motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo. En caso de que, como resultado de la petición, se haya adoptado cualquier acuerdo, medida o resolución específica, se agrega a la contestación. (Artículo 11)

k) Señala la ley que el derecho de petición es susceptible de tutela judicial mediante las vías establecidas en la Constitución, sin perjuicio de cualesquiera otras acciones que el Peticionario estime procedentes. Es decir, vía recurso contencioso-administrativo, o por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

3.2. EL DERECHO DE PETICIÓN EN COLOMBIA

El derecho de petición según las voces de la jurisprudencia colombiana "...es una garantía constitucional que le permite a los ciudadanos formular solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener consecuentemente una respuesta pronta, oportuna y completa sobre el particular, la cual debe necesariamente ser llevada al conocimiento del solicitante, para que se garantice eficazmente este derecho. Desde este punto de vista, el derecho de petición involucra no solo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone, además, un resultado de ésta, que se

manifiesta en la obtención de una pronta resolución. Sin este último elemento, el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo...”⁶⁶

No hace falta recurrir a estudios muy profundos para establecer con meridiana claridad que la aplicación del derecho de petición en Colombia dista mucho de las pautas para las cuales fue creado; para dar un ejemplo se cita el sistema de seguridad social, en donde los usuarios casi por regla deben hacer todas sus solicitudes acudiendo a todas las figuras del derecho de petición y la acción de tutela, encontrando que, en el primero de los casos, transcurre el tiempo sin que el ciudadano logre una respuesta, teniendo que acudir a la acción de tutela, primero para obtener respuesta satisfactoria a su solicitud y luego nuevamente para que se haga efectivo el derecho desconocido.

Esta forma de proceder no solo desvirtúa el contenido de la carta, sino que atenta directamente la dignidad humana, precepto elevado a su máxima expresión a través de la norma principal colombiana.

En la Constitución Colombiana de 1991, lo relativo al derecho de petición se encuentra en el artículo 23: “Toda persona tiene derechos 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”.

La legislación colombiana ha desarrollado extensamente la institución del derecho de petición a través de disposiciones precisas en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley 57 de 1985. Lo mismo ha ocurrido con la doctrina, la que ha sido capaz de dar difusión a esas instituciones. Independientemente de las

⁶⁶ Derecho de petición en Colombia y en el derecho comparado. www.monografías.com.

disposiciones de carácter administrativo, debemos recordar que existe la petición en el contexto penal en la que la querrela y la petición, son condiciones de procesabilidad de la acción penal. Asimismo, ocurre en el ámbito judicial, legislativo y universitario.

El derecho de petición está consagrado en la Constitución política de Colombia como fundamental, es decir, que es parte de los derechos de la persona humana y que su protección judicial inmediata puede lograrse mediante el ejercicio de tutela.

En Colombia tienen derecho a presentar Peticiones todas las personas, sean nacionales o extranjeras, adultas o menores de edad, letradas o analfabetas. Sin embargo, a los militares y policiales les está prohibido constitucionalmente formular Peticiones que no se relacionen con el servicio y la moralidad del cuerpo respectivo. Lo anterior no impide a militares y policías ejercer libremente el derecho de petición en otros ámbitos y materias, pues todos ellos son titulares de ese derecho fundamental.

El derecho de petición puede ejercerse ante las autoridades, los particulares que presten un servicio público o actúen o deban actuar en desarrollo de pensiones públicas.

Las Peticiones pueden presentarse ante las autoridades para que se inicien actuaciones administrativas, se permita el acceso a la información sobre las acciones por ellas desarrolladas, se permitan conocer documentos no reservados u obtener copias de los mismos o se den por las autoridades dictámenes o conceptos sobre asuntos de su competencia.

Las Peticiones pueden ser por motivos de interés general o particular, deben contener por lo menos la designación de la autoridad a la que se dirige, nombre

completo del solicitante o representante, su domicilio, el objeto de la petición, las razones en las que se apoya, la relación de los documentos que se acompañan y la firma del Peticionario, cuando fuere el caso.

Conforme a la ley, las autoridades pueden exigir algunos requisitos especiales en ciertas Peticiones que se presenten por escrito y que pretendan iniciar o adelantar actuaciones administrativas.

Sin embargo, la Constitución Colombiana establece que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su servicio. Las constancias, certificaciones o documentos que los servidores o autoridades tengan, o que puedan conseguir, en los archivos de la respectiva entidad, no serán exigidos a los particulares.

Las Peticiones pueden ser del tipo de quejas, reclamos, manifestaciones, Peticiones de información y consultas. Las autoridades tienen términos para dar respuesta a las Peticiones, por regla general 15 días para contestar quejas, reclamos y manifestaciones; 10 días para contestar Peticiones de información y 30 días para contestar consultas. Estos plazos se consideran máximos, ya que todo servidor público tiene el deber de actuar frente a las Peticiones con celeridad y eficiencia.

El solicitante o Peticionario puede desistir de las Peticiones en forma expresa cuando así lo manifieste y en forma tácita cuando, conforme a la ley, opere la presunción de desistimiento. No obstante lo anterior, las autoridades de oficio podrán continuar con la actuación, si la consideran necesaria para el interés público.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana, la falta de resolución o la resolución tardía, son forma de violación del derecho de petición, no obstante las consecuencias jurídicas del silencio administrativo.

El retraso injustificado de atención de Peticiones, es motivo de sanción disciplinaria para las autoridades, pues incurren en causal de mala conducta los servidores públicos que sin razones válidas incumplen los términos para resolver o contestar una petición.

Cuando, por acción u omisión de las autoridades o de los particulares que presten un servicio público o actúen o deban actuar en desarrollo de funciones públicas, vulneren o amenacen el derecho constitucional de petición, la persona afectada puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata d su derecho.

En el caso de la Contraloría de Bogota, Colombia, el ciudadano puede llevar a cabo el seguimiento de su petición por medio de la página web de la entidad.

Hoy en día el derecho fundamental de petición en Colombia, se ha convertido en algo más que eso, a pasado de ser un instrumento que garantiza a los particulares obtener una información de las autoridades, conocer la razón de sus decisiones e incluso contar con un sustento jurídico que les permita fiscalizar sus actos. LA innovación más importante que presenta el artículo 23 de la Constitución Colombiana, es la de permitir, en los casos señalados por el legislador, el ejercicio del derecho de petición ante las organizaciones privadas, con el fin de garantizar los derechos fundamentales. Se pasa de un campo de aplicación limitado al ámbito del sector público a una concepción más universal que permite una mayor participación

y un compromiso de la ciudadanía con el desarrollo de las actividades propias del estado colombiano.

Reiteramos que no significa que deban responderse las Peticiones en una determinada forma, lo que se exige es un pronunciamiento oportuno. Han sido numerosas las ocasiones en que tanto las autoridades como los particulares, han ignorado el verdadero espíritu de este derecho. El prolongar sin razón la decisión de la petición, como ocurre a menudo por negligencia, por ineficacia, por irresponsabilidad o por una deliberada intención de causarle daño al Peticionario, implica ni más ni menos que incurrir en flagrante violación de la norma constitucional.

Por otro lado, los principios legales que rigen el derecho de petición en Colombia es la “razonabilidad” constitucional que debe orientar toda reglamentación legal, obliga al legislador a respetar la seguridad de los dos principios básicos que asisten en el ejercicio de dicho derecho: la petición respetuosa y su pronta resolución.

Las respuestas evasivas o simplemente formales, aún producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa.

La Corte Constitucional Colombiana mediante jurisprudencia ha establecido que el silencio administrativo no puede entenderse como un pronunciamiento de la administración, pues no define ni material ni sustancialmente las solicitud del Peticionario, toda vez que la respuesta tardía o la falta de ésta desconoce la esencia del derecho de petición: respuesta pronta y oportuna.

Desde un punto de vista crítico, puede afirmarse que la falta de eficacia de los derechos fundamentales en Colombia, no se encuentra en la redacción de los textos legales, ni en su reconocimiento a través de ellos, pues desde la lectura del preámbulo de su Constitución se aprecia su tendencia humanista y la prevalencia del ser humano como eje principal de todo el ordenamiento jurídico. Las dificultades se encuentran en el desorden administrativo y en la formación del funcionario público, cargas que en manera alguna pueden trasladarse a los ciudadanos.

Cuando se hace referencia a una pronta resolución, se está exigiendo un pronunciamiento de fondo que satisfaga la necesidad del Peticionario sin que ello quiera decir que la respuesta deba ser afirmativa, ya que lo que se busca es que el ciudadano común entienda las razones o conozca los motivos que llevaron a la administración a tomar determinada decisión, o en una aplicación de mayor ocurrencia, tenga acceso a información que reposa en las bases de datos de los distintos niveles de los gobernantes respecto de algún derecho o expectativa siempre y cuando el organismo requerido sea competente para hacerlo.

El derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta a penas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado, pues el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por ello se ha dicho que se viola este precepto cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario debe adoptar.

También la jurisprudencia colombiana, se ha encargado de exigir la notificación de la decisión y una motivación acorde con lo pedido, lo que refuerza la hipótesis de que el problema no se encuentra en la legislación, sino en la materialización y reconocimiento del derecho.

Por otro lado, la acción de Tutela en Colombia, tiene como función evitar violaciones a los derechos fundamentales, la cual puede ser instaurada por cualquier persona, mediante un procedimiento preferencial y ágil, sin que para tramitarla y decidirla sean indispensables los requisitos formales de los asuntos judiciales propios de los demás procesos.

La Tutela ha tenido un desarrollo interesante, erigiéndose como uno de los mecanismos de mayor aceptación en la ciudadanía colombiana, que ve en dicha acción una herramienta útil a la hora de hacer vales sus derechos.

Es necesario anotar que el derecho de petición es uno de los considerados derechos fundamentales, en consecuencia en el caso de que una autoridad no de respuesta a un derecho de petición, la de incompleta o con evasivas, procederá contra dicho funcionario la acción de Tutela, para que mediante dicho mecanismo se le imponga la obligación de acatar la petición y en consecuencia dar respuesta seria, oportuna y completa.

Así lo señaló la Corte Constitucional, manifestando que cuando un particular en ejercicio del poder público, vulnera o amenaza el derecho fundamental de petición, se está frente a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, y por lo tanto es procedente la acción de tutela, porque la acción u omisión proviene de una autoridad pública.

Por lo tanto el derecho de petición es considerado un derecho fundamental, el cual supone el derecho a obtener una pronta resolución, por lo que sin esta posibilidad carecería de efectividad.

3.3. EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En el continente americano, es el texto constitucional estadounidense el primero en incorporar el derecho de los ciudadanos, en este caso, bajo la denominación de “el pueblo”, a acudir ante el gobierno a pedir o solicitarle la reparación de agravios.

Al contrario de los que ocurría en las colonias españolas o francesas, los ciudadanos de las colonias inglesas tenían los mismos derechos que los ciudadanos de la metrópoli, y del tal forma pasó a las cartas otorgadas: las de Virginia de 1606 y Massachussets de 1629 son ejemplo de tal afirmación. D. L. Smith señaló que “la disolución de los cuerpos legislativos de las colonias por su propensión a ejercer el derecho de petición para la reparación de agravios y el hecho de que el desprecio inglés por dichas Peticiones se convirtiera por si mismo en un agravio, demuestra que el derecho de petición fue una de las causas precipitadas de la Declaración de Independencia”. En ese sentido se observa que en la misma declaración, al enumerar las causas que justifican la independencia de los Estados Unidos respecto del Reino Unido, se argumenta entre ellas la omisión de las Peticiones constitucionales.

Durante el siglo XIX, el crecimiento del movimiento antiesclavista supone la formación de una conciencia social crítica en relación al conjunto normativo que permitía esta actividad, en concreto supone la presentación de Peticiones para la

derogación de la Ley Federal sobre el Comercio de Esclavos, el Congreso resolvió que todas estas Peticiones serían rechazadas sin que fueran impresas o remitidas iniciándose así lo que en derecho norteamericano se conoce como *gag rules*, literalmente “decisión mordaza”, y que ya para algunos representantes norteamericanos suponía la infracción del derecho constitucional de petición.

Este derecho tendrá una evolución esencial a lo largo del siglo XX, fusionándose con el resto de los derechos que integran la Primera Enmienda para configurar un concepto general de la libertad de expresión (“*freedom of expression*”).

Su ámbito de aplicación se expande, sirviendo no tal solo para pedir la reparación de un agravio, sino también para exigir de los poderes públicos el ejercicio de sus potestades para satisfacer los más diferentes intereses de los posibles Peticionarios, ampliación reconocida a través de las sentencias de la Corte Suprema.

En segundo lugar, se consolidó el derecho de reunión como derecho autónomo y no ya meramente como derecho instrumental respecto al de petición, siendo los casos relativos al derecho de reunión un elemento importante en el derecho del moderno derecho petición, sobre todo cuando se presentaron como derecho de manifestación en forma de *sit-in* en calles y plazas públicas y el *industrial picketing* o derecho de reunión de los trabajadores para exigir la mejora de su situación sociolaboral.

La mayoría de las declaraciones de derechos dictadas después contendrían el derecho de petición: Pensilvania de 1776, Delaware de 1776, Maryland de 1776, Vermont de 1777, Massachussets de 1779, New Hampshire de 1783. Casi todas reconocerían este derecho como un método para que los ciudadanos participaran en la acción de gobierno, permitiéndoseles expresar sus puntos de vista. Cabe destacar

que el más conocido texto de derechos, la Declaración de Virginia de 1776, no reconoce el derecho de petición e incluso no aparecería en el texto constitucional de 1787, siendo incluido hasta 1791 con la aprobación de las primeras enmiendas que incorporan un catálogo de derechos. La primera enmienda constitucional estableció, entre otros, el derecho de petición en los términos siguientes: el Congreso no dictará (aprobará), ninguna ley que establezca una religión como oficial, o que prohíba el libre ejercicio de ella; o que coarte el derecho de expresión (de palabra) o de imprenta (prensa), o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente, y para pedir al gobierno la reparación de agravios.

Sobre esta disposición y su categoría constitucional a finales del siglo XIX, la Corte Suprema estadounidense opinó: se encuentra donde quiera que existe la civilización, por tanto, no fue un derecho conferido al pueblo por la constitución. Cuando el gobierno de los Estados Unidos se estableció, ya existía ese derecho, y el gobierno tenía la obligación de protegerlo. El derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del gobierno la reparación de agravios o cualquier otra cosa relacionada con los poderes o atribuciones del gobierno nacional, es atributo de la ciudadanía nacional y, como tal, está bajo la protección y garantía de los Estados Unidos. El propio concepto de un gobierno de forma republicana, implica el derecho de sus ciudadanos a reunirse pacíficamente para deliberar sobre asuntos oficiales, y para solicitar la preparación de agravios.

El Juez Story refrendaría tal posición al afirmar sobre la facultad de dirigir Peticiones: parecería innecesario tener que prever ésta en un gobierno republicano, ya que emana de la propia naturaleza de su estructura e instituciones. Es imposible que pueda negarse sistemáticamente hasta que el espíritu de la libertad haya

desaparecido totalmente y el pueblo se haya convertido en tan servil y depravado que no merezca disfrutar de ninguno de los privilegios de los hombres libres.

Desde su aprobación el derecho de petición aparece como un mecanismo de participación cívica, por cuanto garantizaba al ciudadano su acceso a la acción de gobierno. El autor Rebollo Delgado, señala que durante el siglo XIX se utilizaba el derecho de petición, entre otras cosas, para la derogación de la Ley Federal sobre el Comercio de Esclavos de 1794, así como en las controversias políticas sobre extranjería, sedición y segregación. Su uso en el primer asunto orilló al Congreso estadounidense a aprobar el 8 de febrero de 1836 la siguiente resolución: “Todas las Peticiones, memoriales, proposiciones o documentos relativos a cualquier forma o en cualquier punto al tema de la esclavitud o al de la abolición de las mismas serán rechazadas sin ser impresas ni remitidas, y no se realizará ningún tipo de actividad en relación a las mismas”.⁶⁷

Hasta el día de hoy el derecho de petición, consagrado en la primera enmienda constitucional, carece de un perfil definido por los tribunales federales, pues el mismo Tribunal Supremo se ha resistido a afirmar o negar que el derecho abarque sólo un tipo de actividades. No obstante ello, puede predicarse, dada su estrecha relación con los derechos de asociación y expresión, que el derecho de petición tiene un evidente carácter político, de ahí que se le suela mencionar por la doctrina constitucional como un mecanismo de participación ciudadana en la vida política. Sin embargo, en los sesenta, la Corte Suprema elaboró una doctrina conocida como Noerr-Pennington que da al derecho de petición una vertiente económica o comercial conforme a la cual encuentra protección constitucional: el coordinarse con

⁶⁷ Cienfuegos Salgado, David, Op. cit., p. 42

otros con la finalidad de influir en las decisiones de los órganos que integran el poder público. Esta doctrina intenta delimitar los campos de influencia de la legislación *antitrust* y del derecho constitucional de petición reconocido en la Primera Enmienda. Los ciudadanos con intereses comerciales, individual o colectivamente pueden dirigir Peticiones a todos los poderes del Estado, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, para conseguir la adopción por parte de éstos, de ciertas decisiones que les favorezcan sin que el hipotético contenido anticompetitivo de las Peticiones presentadas a los poderes públicos pueda dar lugar, en su caso, a la imposición de las sanciones previstas en la legislación *antitrust*.

La idea básica de esta reconsideración del derecho de petición descansa en la idea de que, en una democracia representativa, los ciudadanos deben tener el derecho a expresar sus opiniones, hacer sugerencias y elevar sus quejas a los poderes públicos, por eso la Primera Enmienda expresamente prohíbe las ingerencias en los derechos de libertad de expresión y petición para la reparación de agravios. La tensión que surge cuando los intentos de influir sobre las decisiones públicas amenazan con desembocar en la adquisición, preservación o expansión de poderes monopolistas, o en la eliminación de competidores reales o potenciales, o en cualquier otro tipo de restricción de la libre competencia económica tratan de ser resueltas con esta doctrina jurisprudencial. La solución que ofrece es la de otorgar primacía a los derechos protegidos por la Primera Enmienda, de modo que aquellas políticas, aún de rango cuasi-constitucional como es la protección de la libre competencia económica, deben quedar subordinadas a los superiores que defienden aquellos. Esta subordinación no es absoluta, en este sentido, cuando los particulares se hayan implicado en actividades notoriamente corruptas, tales como

soborno o falsedades, o cuando hayan utilizado los procedimientos legales con el objetivo de dañar a sus víctimas, sus competidores económicos, y no para conseguir la reparación o resolución que el procedimiento invocado podría ofrecerles, se verán desprovistos de la protección que el ejercicio del derecho de petición ofrece.

Ahora bien, la Corte Suprema no ha abordado en ninguna sentencia la aplicación de esta doctrina a campos distintos de la política antitrust, sin embargo, los tribunales inferiores no sólo han realizado una interpretación extensiva de la doctrina sino que también la han aplicado a campos distintos, de modo que se puede afirmar la existencia de una nueva doctrina *Noerr-Pennington*, que ofrece inmunidad frente a cualquier responsabilidad civil siempre que se ejercite válidamente el derecho de petición. Esta interpretación jurisprudencial parte de la premisa de que sólo una inmunidad absoluta frente a la exigencia de responsabilidad garantiza el libre ejercicio del derecho constitucional de petición.

La citada doctrina presenta dos graves deficiencias en el ejercicio del derecho de petición. La más importante es que la doctrina establece una inmunidad para el ejercicio del derecho de petición aún cuando se presenta la consecución de una actuación ilegítima por parte de los poderes públicos y por otro lado, otorga inmunidad aunque se causen daños innecesarios al principio de libre competencia económica. No puede olvidarse que el derecho de petición goza de un considerable uso en Estados Unidos y está dotado de los mecanismos jurisdiccionales adecuados para su efectividad.

Los procedimientos administrativos, legislativos y resolutorios utilizan diferentes fuentes de información, tienen distintos métodos para recopilar y analizar los datos, abordan diferentes cuestiones y emplean diferentes procesos para la toma de

decisiones. Por lo tanto la aplicación de la doctrina *noerr pennington*, está sometida a un distinto estándar según el contexto en el que se ejercite el derecho de petición.

La doctrina *noerr pennington*, ofrecerá su más alto nivel de protección cuando el ejercicio del derecho de petición se produzca en el seno de un proceso legislativo, de tal manera que sólo la concurrencia de conductas notoriamente corruptas como sobornos, amenazas y similares, pueden hacer decaer la inmunidad antitrust. Esta conclusión s deriva del propio contenido de la sentencia Noerr donde la Corte Suprema consideró protegida por el derecho de petición las actividades de las compañías de transporte ferroviario de mercancías, aún cuando éstas habían utilizado publicidad engañosa e informaciones falsas para conseguir el veto del Gobernador del Estado a una determinada medida legislativa. En definitiva el carácter abierto del proceso legislativo convierte en innecesarias las restricciones antitrust para reprimir o neutralizar el uso de información falsa en el ejercicio del derecho de petición ante órganos administrativos, cuando el tipo de actividad administrativa afectada sea de tipo normativo será más amplia que si es resolutoria.

El ejercicio del derecho de petición ante instancias resolutorias, ya sean de carácter administrativo o judicial, goza de una menor protección, puesto que las mentiras y las declaraciones falsas son inaceptables en la esfera resolutoria fundamentalmente porque los órganos resolutorios y los administrativos, de manera distinta a los legislativos, deben confiar en las partes en cuanto a la exactitud de la información necesaria para tomar sus decisiones.

Con relación a las Peticiones dirigidas a las corporaciones de derecho publico, a pesar del papel central que gran número de estas organizaciones (Peoples Gas Light, Coke Co. etcétera), juegan en muchos procedimientos administrativos, el

Tribunal Supremo, aún sin afrontar la cuestión directamente, ha denegado la inmunidad Noerr a los intentos de influir en ellas, estimando que los resultados restrictivos de la competencia han sido sancionados en virtud de la legislación antitrust sin atender a las alegaciones de que dichos resultados se habían alcanzado a través del ejercicio del derecho de petición de la Primera Enmienda Constitucional. Por otra parte, estas administraciones de base corporativa no constituyen poder público en el sentido exigido por la doctrina Noerr.

Ahora bien, respecto a las Peticiones ante órganos jurisdiccionales el Tribunal Supremo ha reconocido en algunas de sus decisiones que el derecho de petición incorpora un derecho de acceso a los tribunales. Así, anuló una ley del Estado de Virginia que prohibía a los miembros de la Nacional Association for the Advancement of Coloret People (movimiento de protesta social de la minoría negra), asociarse para asistir jurídicamente a las personas en materia de discriminación racial. A pesar de ella esta tribunal ha dictado una serie de sentencias en las que ha anulado, por infracción al derecho constitucional de petición, leyes que prohibían a los particulares asociarse con el objetivo de recomendar y buscar abogado a personas con necesidad de entablar pelitos, en particular, a las víctimas de discriminación racial. Además, el tribunal se cuidó de distinguir entre recurrir a los tribunales por motivos políticos, como era la reclamación de derechos constitucionales, del uso abusivo y fraudulento de los procedimientos jurisdiccionales para conseguir un beneficio puramente privado.

En el caso de Estados Unidos, por ser el país donde aparece el derecho constitucional propiamente dicho, debe mencionarse que a pesar de que hubo necesidad de hacer enmiendas para agregar un mínimo de derechos a la

constitución de 1787, que es el texto pionero del desarrollo constitucional en el mundo, al día de hoy el constitucionalismo moderno no puede entenderse sin el reconocimiento expreso de los derechos fundamentales, bajo ciertos principios que garantizan su cumplimiento y adecuación a la realidad social.

3.4. ESTUDIO COMPARADO.

En este punto desglosaremos mediante un cuadro las diferencias y similitudes que tienen entre si cada uno de los países referidos respecto al derecho de petición, esto de conformidad con la legislación en la materia de cada país.

EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA	EL DERECHO DE PETICIÓN EN COLOMBIA	EL DERECHO DE PETICIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
FUNDAMENTO JURÍDICO		
Artículo 29 de la Constitución Española.	Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.	Primera Enmienda Constitucional de 1791.
LEY REGLAMENTARIA		
Ley Orgánica 4/2001 del 12 de noviembre de 2001.	Decreto 2733 (7.X 1959, D. O. 16 X-1959).	Se basa en los criterios emitidos por la Corte Suprema.
NATURALEZA JURÍDICA		
Se considera como derecho fundamental.	Se considera como derecho fundamental.	Se considera como derecho eminentemente político a pesar del carácter económico o comercial de la doctrina Noer-Pennington.

EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA	EL DERECHO DE PETICIÓN EN COLOMBIA	EL DERECHO DE PETICIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
TITULARES		
Toda persona natural o jurídica y los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados.	Todas las personas nacionales o extranjeras, adultas o menores de edad, letradas o analfabetas; los militares y policiales, siempre que no se relacionen con el servicio y la moralidad del cuerpo respectivo.	El pueblo.
DESTINATARIOS		
Cualquier institución pública, administración o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o independientes de las administraciones públicas.	Las autoridades y los particulares que presten un servicio público o actúen o deban actuar en desarrollo de pensiones públicas (podrá ser regulado ante las organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales).	El Gobierno, órganos legislativos, administrativos con competencias resolutorias, corporaciones de derecho público y órganos jurisdiccionales.
FORMALIDADES		
Las Peticiones se formularán por escrito, utilizando cualquier medio, incluso electrónico, incluyendo la identidad del solicitante, la nacionalidad, el lugar o el medio elegido para ser notificado, el objeto y el destinatario de la petición; si son colectivas, deberán estar firmadas por todos los Peticionarios, con nombres y apellidos, pudiendo exigir la confidencialidad de sus	Las Peticiones pueden ser formuladas de manera verbal o escrita, de manera respetuosa. En el caso de las escritas, deberán contener por lo menos la designación de la autoridad a quien se dirige, los nombres y apellidos completos del solicitante (representante o apoderado); indicando los documentos de identidad y sus direcciones; el objeto de la petición, las razones en que se apoya, la relación	

EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA	EL DERECHO DE PETICIÓN EN COLOMBIA	EL DERECHO DE PETICIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
datos.	de documentos que se acompañan y la firma del Peticionario cuando fuera el caso.	
LIMITACIONES		
<p>Los miembros de las fuerzas armadas o institutos armados, o de los cuerpos sometidos a disciplina militar, solo podrán ejercer este derecho individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica. No se admitirán Peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan, así como aquellas cuya resolución deba ampararse en un título específico, distinto al establecido en la ley, que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario administrativo o judicial. Tampoco se admitirán aquellas Peticiones, sobre cuyo objeto exista un procedimiento parlamentario administrativo o judicial ya iniciado, en tanto no haya recaído acuerdo o resolución firme.</p>	<p>Los militares y policiales constitucionalmente están impedidos para formular Peticiones como tales ante las autoridades de la fuerza pública, que no se relacionen con el servicio y la moralidad del cuerpo respectivo; el acceso a documentos públicos puede ampararse bajo reserva en los casos que establezca la ley; se pueden exigir algunos requisitos especiales.</p>	<p>Que no se ejercite utilizando procedimientos legales con el objetivo de dañar a sus víctimas o competidores económicos para conseguir la reparación o resolución favorable, así como estar implicados en actividades notoriamente corruptas (soborno, falsedad, etcétera).</p>

EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA	EL DERECHO DE PETICIÓN EN COLOMBIA	EL DERECHO DE PETICIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
TIPO DE PETICIONES		
<p>Pueden ser sugerencias, iniciativas, para solicitar información, expresar quejas o suplicas. Se caracterizan por su amplitud, pudiendo ser cualquier asunto de interés general, colectivo o particular.</p>	<p>Pueden ser quejas, reclamos, manifestaciones, Peticiones de información y consultas.</p>	<p>Expresar sus opiniones, hacer sugerencias y elevar sus quejas a los poderes públicos</p>
TÉRMINOS		
<p>Las autoridades tienen términos para dar respuesta a las Peticiones, por regla general: 15 días para contestar quejas, reclamos y manifestaciones; 10 días para contestar Peticiones de información y 30 días para contestar consultas. Estos plazos se consideran máximos, ya que todo servidor público tiene el deber de actuar frente a las Peticiones con celeridad y eficiencia.</p>	<p>La Administración, institución pública o autoridad que reciba una petición, acusará recibo de la misma y lo comunicará al interesado dentro de los 10 días siguientes a su recepción. Si el escrito no reuniera los requisitos establecidos o le faltaran datos se requerirá al Peticionario para que los subsane en 15 días. En el caso de no ser admitida la petición, debe notificarse al Peticionario en los 45 días hábiles siguientes a la presentación de su escrito. El plazo máximo para contestar una petición admitida, será de tres meses.</p>	

CAPÍTULO 4. LAS VÍAS TUTELARES DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN Y LA NECESIDAD DE ACTUALIZARLO

4.1. EL JUICIO DE AMPARO

En el sistema jurídico mexicano, los derechos o garantías consagradas en la Constitución están protegidos por el juicio de amparo. Así cuando existe violación al derecho de petición, ésta se reclama mediante el juicio de amparo, el cual declarará si el órgano o servidor público ha actuado contra la Constitución y por ende ha violado tal derecho.

México ha aportado a la historia del constitucionalismo universal una de las instituciones que se caracteriza por haber sido adoptada en un gran número de constituciones vigentes en América y Europa: el juicio de amparo creado en la Constitución del Estado de Yucatán en 1841.

Para reclamar por vía judicial el cumplimiento de los derechos vulnerados, es necesaria una acción u omisión de autoridad, es decir, de un funcionario o servidor público, cuya consecuencia directa o indirecta sea la limitación del ejercicio del derecho de petición y de respuesta.

La violación puede consistir en un hacer o dejar de hacer por parte de la autoridad o servidor público, aunque también se dice que hay violación cuando otro particular realiza acciones u omisiones para evitar el ejercicio del derecho. Atendiendo la calidad del derecho fundamental o garantía que es sólo oponible al Estado y a sus órganos.

La limitación al ejercicio del derecho no debe entenderse como objetivo necesario e indispensable, del acto u omisión estatal, ya que esto dejaría una serie de supuestos en los que habría total indefensión para quien intentara hacer valer un derecho consagrado constitucionalmente. Debe atenderse la consecuencia o efecto que puede tener la acción u omisión en el objetivo principal del ciudadano: ejercer su derecho.

Como hemos señalado en capítulos anteriores, el derecho de petición es un derecho muy utilizado en nuestro sistema jurídico y como institución de uso cotidiano, su regulación y comprensión ha aumentado considerablemente a través de las tesis emitidas por órganos jurisdiccionales y esto se entiende porque la violación a tal derecho ha sido objeto de litigio constitucional tanto por ciudadanos como por órganos involucrados.

Vale la pena aquí señalar el criterio sostenido por Pedro de la Vega quien expone que los derechos fundamentales no solo son violados por el Estado, sino que también y en todas partes, por los poderes privados surgidos en las sociedades del presente y que tendrían que ser tomados en cuenta a la hora de constituir una verdadera teoría jurídica de la libertad.⁶⁸

Ahora expondremos lo relativo al juicio de amparo instaurado por la violación al derecho de petición consagrado en la Constitución.

El juicio de amparo está considerado como uno de los medios de control constitucional de carácter judicial, (los otros son el juicio de revisión constitucional electoral, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad); y obviamente el juicio de amparo es el más conocido, ya que su existencia se remonta

⁶⁸ Ibidem p. 220

hasta mediados del siglo XIX. Uno de sus creadores Manuel Crescencio Rejón, se refería a él como medio controlador o conservador del régimen constitucional en virtud del cual todos los actos de autoridad podían ser susceptibles de ser controlados constitucionalmente.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela, quien realizó los estudios más profundos sobre el juicio de amparo, afirma: "...conforme a su esencia teleológica, el juicio de amparo se revela teórica e históricamente como un medio de control o protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste. La Constitución es por ende, el objeto natural y propio de la tutela que el amparo imparte al gobernado, de cuya aseveración se deduce la doble finalidad inescindible que persigue nuestra Constitución, a saber: preservar, con simultaneidad inextricable, la Ley Suprema del país y la esfera específica de dicho sujeto que en ella se sustenta, contra todo acto del poder público. Pues bien siendo la Constitución el objeto tutelar del juicio de amparo con la modalidad inherente que se acaba de apuntar, es al mismo tiempo la fuente de su existencia y su fundamento primordial."⁶⁹

El juicio de amparo a decir de Enrique Sánchez Bringas, "es un medio de control coercitivo de la validez del orden normativo de naturaleza jurisdiccional por norma constituyente", definiéndolo como "el juicio constitucional que pueden promover los gobernados ante los tribunales federales para demandar la anulación de una norma

⁶⁹ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, México, Ed. Porrúa, 5ª ed., 2000. p. 665

individualizada o la determinación de la ineficacia de una norma general, que sin disponer de validez normativa, les afectan o les privan de algún derecho.”⁷⁰

Carlos Arellano García lo define como “la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del estado, federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el citado quejoso estima vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre federación o estados (municipios), para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.”⁷¹

En el juicio de amparo la materia de litigio consiste en determinar si la conducta de la autoridad demandada –acto de autoridad- fue respetuosa de los derechos del gobernado consagrados en el primer capítulo de la Carta Fundamental. Si la autoridad violó con su acto alguno de esos derechos, el juzgador federal concederá el amparo y protección al gobernado afectado; si la autoridad demuestra en el juicio que su acto fue respetuoso de la Constitución, el sentido de la resolución será la negativa del amparo.

La procedencia del juicio de amparo, en términos del artículo 103 constitucional, tiene por supuesto primigenio la existencia de leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, reconociéndose su procedencia en los supuestos de leyes o actos de autoridad federal que violen o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, así como por leyes o actos de la

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Cienfuegos Salgado, David, Op. cit., p. 221

autoridad de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Con relación al derecho de petición, el plazo para iniciar el juicio de amparo, ha sido considerado por el Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, como cualquier momento a partir de que se considere que hay una violación a dicho derecho. Es decir, no hay término alguno para interponer el juicio de amparo. Aclaremos aquí que generalmente se vulnera el derecho de respuesta, aunque tanto los tribunales como los quejosos han optado por uniformar la terminología y hablar siempre de la violación al derecho de petición. Sin embargo, dicho señalamiento no sería el adecuado, por cuanto que la presunta autoridad responsable no ha impedido la formulación de la petición, sino antes bien la ha recibido. La violación al derecho de petición estriba en no haber dado la respuesta que le exige el segundo párrafo del artículo 8° constitucional, más no haber respetado el derecho de petición:

“PETICIÓN, DERECHO DE. OPORTUNIDAD DEL AMPARO. Para reclamar la violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8° Constitucional no hay término, pues siendo un acto de abstención el que se reclama, y creando dicha omisión una situación permanente mientras se subsana, puede reclamarse en cualquier tiempo sin que pueda hablar de consentimiento, expreso ni tácito, en términos del artículo 73, fracciones XII y XIII, de la Ley de Amparo, ni por lo mismo, de extemporaneidad de la demanda. Pues como el término razonable de que habla el precepto constitucional no está definido en forma precisa, no puede tomarse como base ningún día para iniciar el término para computar la oportunidad de la demanda. Ni puede obligarse a nadie, tratándose de abstenciones a que promueva el amparo antes de que estime que hacerlo conviene a su derecho.”⁷²

Siguiendo el criterio sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, se entiende como suficiente a efectos del estudio

⁷² Ibidem. p. 222

jurisdiccional que el particular se duela en su demanda que en su contra se transgredió el derecho consagrado en el artículo 8° “para que resulte procedente el juicio de amparo y, en consecuencia, sean examinados los conceptos de violación propuestos por la parte quejosa”, sin que se considere relevante la manifestación de la autoridad señalada como responsable de que “existe algún acto relacionado con la petición que fue consentido por la peticionaria.”⁷³

Pues bien, la propia jurisprudencia ha determinado que la interposición del juicio de amparo queda sujeta a que efectivamente haya transcurrido un plazo que haga admisible la posibilidad de que el órgano o servidor público ha tenido acceso o conocimiento del escrito de petición.

Para el ejercicio del derecho de petición no existe limitación alguna, salvo la de que tratándose de materia política queda restringida a los ciudadanos mexicanos, es decir, que quien quiere que haya ejercido el derecho de petición ante un órgano o servidor público y no hubiera recibido una respuesta en breve término, puede acudir y plantear la violación del derecho de respuesta, sin olvidar el hecho de que el Peticionario no tenga interés jurídico ni esté legitimado para hacer una solicitud específica, no justifica a la autoridad para omitir su respuesta. En cualquier caso la omisión de respuesta o de satisfacción de la petición procedente entraña una violación al derecho de respuesta exigible por la vía de amparo.

No se limita al derecho de petición, sino en cuanto a la forma de su ejercicio, que debe ser por escrito, pacífica y respetuosa y en materia política, se circunscribe a los ciudadanos; pero de ninguna manera los subordina a la procedencia o fundamentación de la solicitud, lo cual es materia de la decisión correspondiente.

⁷³ Ibidem. p. 223

La legitimación para interponer el juicio de amparo, en los supuestos de violación del derecho de respuesta, corresponde a cualquier persona que haya elevado una petición a un órgano o servidor público y no hubiere obtenido respuesta, o hubiere sufrido alguna afectación.

Se ha aceptado por parte de los tribunales federales que la autoridad señalada como responsable de la violación del derecho de respuesta pueda dar, una vez solicitado el juicio de amparo, la respuesta que había omitido, no obstante, se refiere que tal notificación no puede darse en el informe justificado, esto quiere decir, que debe darse la respuesta en la forma en que debería haber sido dada de no existir el requerimiento jurisdiccional.

El artículo 8° constitucional obliga a las autoridades a dar contestación en breve término y por escrito a las Peticiones de los particulares, aunque sea sólo para comunicarles el trámite que se haya dado a las mismas y en el caso de que el quejoso ni siquiera conozca el mismo, es incuestionable que no será en el informe justificado donde se le haga saber que su petición está en trámite, toda vez que dicho comunicado se debió dar a conocer directamente al propio quejoso. Lo que se confirma por el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que señala que “no es de considerarse que la falta de notificación se subsana con el informe justificado, en virtud de que no existe algún precepto legal que autoriza a las autoridades responsables a reparar la violación de garantías en que incurran mediante tal informe...”⁷⁴

La interpretación judicial ha considerado que no puede haber consecuencias por la falta de respuesta cuando ésta competía a una autoridad y el amparo se solicita

⁷⁴ Ibidem. p. 227

ante otras autoridades distintas de las que debía responder, en aquellos casos en que la falta de respuesta de ésta provocó una actuación de las otras autoridades, y tal actuación causó algún perjuicio a los intereses del quejoso.

Asimismo, se ha señalado que no procede el amparo en los casos en que la autoridad no ha pronunciado resolución definitiva en razón de la falta de cumplimiento de determinados requisitos por parte del Peticionario, esto es, cuando el promovente de ningún modo acreditó haber dado cumplimiento a ciertos requisitos que se hayan exigido, esto justifica el hecho de que no se hubiese dado una resolución definitiva y por tanto no se ha violado el precepto constitucional.

El cumplimiento de respuesta, implica la emisión de un acuerdo escrito y la notificación del mismo al Peticionario. El cumplimiento con el principio de legalidad, derivado de los artículos 14 y 16 constitucional implica que toda resolución que afecte algún bien jurídicamente tutelado sea dictada por la autoridad competente que funde y motive la razón del proceder.

Hay un punto en el cual confluyen ambos derechos, el de obtener respuesta de la autoridad y que la autoridad funde y motive sus actos, y es precisamente la notificación del acuerdo que ha recaído a la petición. Así, la respuesta que se dé a la solicitud podrá cumplir con el mandato contenido en el artículo 8° constitucional, pero vulnera el principio de legalidad. Así lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Al dictar diversas tesis que distinguen entre la violación al derecho de respuesta y al principio de legalidad:

“DERECHO DE PETICIÓN, VIOLACIONES AL., Para observar la garantía del artículo 8° constitucional, no es indispensable que el acuerdo razone cada uno de los fundamentos de la petición, sino que basta con que resuelva respecto al punto

solicitado, aunque la falta de fundamento y motivo del acuerdo, sea violatorio del artículo 16, también constitucional.”⁷⁵

Se ha sostenido también que la garantía que otorga el artículo 8° constitucional no consiste en que las Peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero si impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, este bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al Peticionario, asimismo la contestación debe ser congruente con lo pedido sin que invariablemente deba satisfacer al Peticionario.

La garantía que otorga el artículo 8° constitucional implica que la autoridad ante quien se eleve una petición debe emitir una respuesta en breve término, debiendo el acuerdo respectivo ser congruente con lo solicitado, advirtiéndose, sin embargo, que la concesión del amparo, no la vincula en forma alguna a que la respuesta deba ser favorable a los intereses del Peticionario, impidiendo que se puedan examinar los motivos o fundamentos que sustenten la respuesta, los que, en su caso, deberán ser materia de estudio a través de los medios de defensa que procedan en contra de la decisión emitida por la autoridad.

Para distinguir entre los supuestos que se ven afectados por la exigencia de motivación y fundamentación, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó en agosto del 2000 la siguiente jurisprudencia:

“INCONFORMIDAD. LA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN NO OBLIGA A DICTAR UNA NUEVA RESOLUCIÓN, A MENOS QUE SE TRATE DEL DERECHO DE PETICIÓN O DE LA RESOLUCIÓN DE UN RECURSO O JUICIO. Conforme a la tesis publicada con el número 261, del tomo VI, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995

⁷⁵ Ibidem. p.234

bajo el rubro de “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, AMPARO EN CASO DE LA GARANTÍA DE”, por regla general, los efectos de una ejecutoria de amparo que otorga la protección constitucional por falta de fundamentación y motivación, son los de constreñir a la autoridad responsable a nulificar o dejar sin efectos el acto o acto reclamados, dejándola en aptitud de emitir otro acto, siempre que subsane el vicio formal, descrito cuando el acto reclamado consista en una resolución que se emita en respuesta al ejercicio del derecho de petición o que resuelva una instancia, recurso o juicio, ya que en esas hipótesis es preciso que el acto carente de fundamentación y motivación se sustituya por otro sin esas deficiencias pues, de lo contrario, se dejarían sin resolver aquellos.”⁷⁶

4.2. LA QUEJA ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Corresponde ahora exponer lo relacionado a la protección que hace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto al derecho de petición.

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos ciudadanos, se puede decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847, que promovió Don Ponciano Arriaga en el Estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

En 1975 se crea la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente

⁷⁶ Ibidem. p. 235

frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, Doctor Pedro G. Zorrilla, posteriormente en 1983, el Ayuntamiento de la Ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

La Universidad Nacional Autónoma de México estableció el 29 de mayo de 1985, la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más tarde se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguas Calientes en agosto de 1988, en el mismo año se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro, y el 25 de enero de 1989 se crea la Procuraduría Social por el entonces Departamento del Distrito Federal.

Con relación a los antecedentes directos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un

Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance de la función del Ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos y por ende el derecho de petición consagrado en el apartado de garantías constitucionales de nuestra Carta Magna.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene como objetivo, entre otros, la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y entre algunas de sus atribuciones tiene la de recibir quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos y conocer e investigar presuntas violaciones a los mismos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es competente para tramitar una queja cuando las autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, cometan actos u omisiones que violen los derechos humanos; cuando una persona cometa un ilícito con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal, o cuando estos últimos se nieguen, sin fundamento, a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten

la integridad física de las personas; cuando se presenten inconformidades por las omisiones o por la inactividad en que incurran las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como por la insuficiencia en el cumplimiento de sus recomendaciones, por parte de las autoridades locales, y en los casos antes mencionados tiene competencia para conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos en cualquier lugar del territorio nacional.

No tiene competencia la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de quejas por asuntos relativos a: actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; ya que las instancias competentes para conocer de estos asuntos son el Instituto y Tribunal Electoral; resoluciones, laudos o sentencias emitidas por tribunales judiciales administrativos o del trabajo; conflictos de carácter laboral, aún cuando el empleador sea una dependencia federal; ya que existen órganos especializados para conocer de estos asuntos, como son: las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, ya que esta facultad es exclusiva del Poder Legislativo; conflictos entre particulares, ya que la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, únicamente le permite conocer de actos y omisiones atribuibles a autoridades o servidores públicos federales; violaciones a los derechos humanos en materia agraria, ya que son competencia de la Procuraduría Agraria; asuntos de naturaleza ecológica, los cuales debe conocer la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o de los municipios.

Ahora bien, algunas de las consideraciones para la presentación de una queja son: cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar directamente una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o por medio de un representante; cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, la queja la pueden presentar los parientes o vecinos de los afectados, sin importar que sean menores de edad.

Es importante señalar que la queja sólo puede presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se inició la violación de los derechos humanos. No obstante, cuando se trate de violaciones graves a los derechos fundamentales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ampliar dicho plazo (dentro de los cuales se encuentra, desde luego, el derecho de petición).

Una vez admitida la queja, se inicia un expediente que es asignado a un visitador adjunto, quien es el responsable de su trámite hasta su total conclusión. Es necesario señalar que las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las resoluciones y las recomendaciones formuladas por este Organismo, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a lo dispuesto por las leyes. En este sentido, no se suspenden ni se interrumpen los plazos y términos establecidos en los distintos procedimientos legales para hacer valer un derecho.

Vale la pena señalar las formalidades para presentar una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Se presentará por escrito en las instalaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o enviarse por correo o fax. En casos urgentes, se admitirán las quejas no escritas que se formulen por otro medio de comunicación como el

teléfono, en este caso, únicamente se deberá mencionar los datos mínimos de identificación. Cuando se trate de menores de edad o de personas que no puedan escribir, pueden presentar su queja oralmente.

La queja deberá estar dirigida al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y solicitar expresamente la intervención de este Organismo Nacional; estar firmada o presentar la huella digital del interesado; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no admite comunicaciones anónimas, por ello si en un primer momento, el quejoso no se identifica o firma su escrito de queja, deberá ratificarlo dentro de los tres días siguientes a su presentación; deberá contener los datos mínimos de identificación como son: nombre, apellidos, domicilio y, de ser posible, un número telefónico en el que se pueda localizar a la persona a la cual le han sido o le están violando sus derechos fundamentales o, en su caso, se deberán proporcionar los datos de la persona que presenta la queja; se deberá hacer una narración de los hechos que se consideran violatorios a los derechos humanos, estableciendo el nombre de la autoridad presuntamente responsable; la queja deberá entregarse, de ser posible, acompañada de todos los documentos con que la persona cuente para comprobar la violación de los derechos humanos.

Finalmente, es conveniente precisar que todos los servicios que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos proporciona son gratuitos; para solicitarlos no es necesaria la ayuda de un abogado, ya que este Organismo Nacional cuenta con el personal capacitado para auxiliar y asesorar jurídicamente a quien lo requiera.⁷⁷

⁷⁷ www.cndh.org.mx

4.3. IMPORTANCIA ACTUAL DEL DERECHO DE PETICIÓN

Las actuales circunstancias administrativas permiten la utilización de nuevas tecnologías en los diversos trámites administrativos entre los que se encuentra el ejercicio del derecho de petición, el cual cobra mayor fuerza en nuestro país. Estas nuevas circunstancias plantean cuestiones sobre algunos de los elementos que definen la institución del derecho de petición y corresponde al Poder Judicial la labor interpretativa e integradora en ese sentido, hasta en tanto no se elabore una ley reglamentaria que contenga todos los lineamientos dictados por los tribunales federales, o en su caso, se dicten consideraciones adecuadas.

En nuestro sistema político mexicano, cuyas características inciden notablemente en el ámbito jurídico, el derecho de petición a desempeñado un importante papel en la satisfacción de las necesidades ciudadanas y sociales, en general, a contribuido a la distribución de los satisfactores con que cuentan las diversas administraciones públicas. Actualmente en la práctica es común invocar el derecho de petición en los escritos, solicitudes, quejas o demandas de cualquier tipo que se dirigen a las autoridades de los tres niveles de gobierno, dando paso a la participación constante de los ciudadanos o pueblo en general, lo cual permite que un gobierno sea grande y poderoso, siendo fundamental dicha participación en un sistema representativo.

El derecho de petición nos permite exigir el cumplimiento de derechos reconocidos expresamente o para pedir el reconocimiento de los que no han sido considerados, es decir, que el derecho de petición juega un primer papel en los regímenes modernos donde la participación ciudadana busca vías como este derecho para el cumplimiento de sus garantías en la conquista de otras.

Nos permitiremos transcribir lo expuesto por el autor García Cuadrado, citado por David Cienfuegos, respecto al futuro del derecho de petición: “no sólo no está destinado a desaparecer sino que aún tiene un importante papel político que cumplir. Además de constituir en toda época y bajo cualquier régimen un canal privilegiado de comunicación entre gobernantes y gobernados (incluso hoy siendo un derecho *capitidisminado*) es quizá también un medio principalísimo de recordar a quienes ejercen cargos públicos el carácter de *servicio a la comunidad* que debe orientar su actuación. En este sentido, una revitalización del derecho de petición redundaría a favor del saneamiento de las relaciones políticas entre quienes ostentan el poder y los ciudadanos, pues tales relaciones no pueden ser sólo jurídicas, aunque ciertamente las garantías jurídicas son necesarias, sino *también* relaciones más amplias de contenido moral que contribuyan a perfeccionar lo que el derecho estricto deja inacabado. En este campo tiene mucho que decir el multiseccular derecho de petición.”⁷⁸

Consideramos que en nuestro sistema jurídico la facultad de hacer Peticiones sirve como mecanismo de comunicación entre la administración pública y los gobernados y juega un papel sobre el que poco se ha estudiado, como medio para exigir el respeto o reconocimiento de otros derechos y es un mecanismo útil para la administración pública, ya que le permite revisar las necesidades sociales y analizar los alcances de los programas de gobierno. En el ámbito administrativo el ejercicio de este derecho es la rutina de todos los días y para ello daremos un ejemplo ilustrativo y al día de hoy histórico que nos permitirá tener más clara nuestra aseveración:

⁷⁸ Cienfuegos Salgado, David, Op. cit., p. 291

La expectativa creada por Vicente Fox al arribar a los Pinos y la cultura peticionaria de los mexicanos, disparó las cifras de quienes tocaban las puertas de la institución presidencial. Sólo por lo que se refiere a la correspondencia que recibió Vicente Fox del 1° de diciembre de 2000 al 30 de junio del 2001, 109 mil 317 cartas de ciudadanos fueron recibidas, 5.2 veces más que las remitidas al Ernesto Zedillo en el mismo periodo de 1999 a 2000.

Se recibieron 8 veces más llamadas telefónicas y 9 veces más grupos de personas que en el lapso correspondiente del sexenio anterior. Fueron atendidos 2101 grupos de personas tanto en los Pinos como en Palacio Nacional y se respondieron 2402 llamadas telefónicas.

La mayoría de las Peticiones tenían que ver con empleos y salarios, procuración de justicia, salud, seguridad social, actividades productivas, educación y cultura, desarrollo agropecuario, administración pública, vivienda, servicios públicos urbanos, apoyo personal y felicitaciones al Presidente.

Lo anterior nos permite darnos cuenta del amplio ejercicio del derecho de petición y también de la necesidad de reconstruir la conciencia cívica ciudadana para dejar a un lado el presidencialismo y orientarla al conocimiento de las facultades, derechos y obligaciones que corresponden a cada órgano o funcionario público.

4.4. LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL ARTÍCULO 8° CONSTITUCIONAL

Como hemos mencionado anteriormente, desde un particular punto de vista, es necesaria una revisión y actualización del contenido del artículo 8° constitucional y, en su caso, la expedición de una ley reglamentaria que reúna todos los lineamientos

dictados por los tribunales federales, así como los demás que se consideren necesarios para dar claridad al ejercicio del derecho de petición.

En materia administrativa, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, establece como sanción para determinados servidores públicos, el juicio político cuando por actos u omisiones de los servidores públicos se cause un perjuicio en “los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, considerándose que redundan en perjuicio: el ataque a las instituciones democráticas, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, entre otras que podrían aplicarse al caso del derecho de petición. Ni la Constitución, ni las leyes secundarias establecieron la jurisdicción de las autoridades federales respecto a los delitos que pueden cometerse en relación con las garantías que otorga nuestra Ley Suprema. En todo caso podemos notar que ésta tutela puede darse tomando en cuenta las hipótesis establecidas para delitos contra el servicio público, como ejemplo podría ser el abuso de autoridad en el caso de que el servidor público de manera indebida retarde una resolución o aprovechándose de su empleo impida la presentación de un escrito o el curso del mismo.

Es necesaria la regulación específica del derecho de petición que además de las garantías constitucionales, permita alternativas necesarias para asegurar la correcta actuación de los órganos y servidores públicos, ya que si se continúan vulnerando los derechos fundamentales, se asegura su impunidad.

Como ya ha sido mencionado son el juicio de amparo y la posibilidad de presentar una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las vías tutelares del derecho de petición, no obstante, resulta necesario el establecimiento de los requisitos, formalidades y términos precisos para el ejercicio eficaz de ese

derecho; tal como en su caso lo establece la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como también ha sido ejemplo lo regulado por la Ley 4/2001 del 12 de noviembre del 2001, reguladora del derecho de petición en España y el Decreto 2733 de 1959 por el cual se reglamenta el derecho de petición y se dictan normas sobre procedimientos administrativos en la República de Colombia.

En el caso del derecho de petición, quedan claros los límites que el artículo 8° establece, ya que su uso, restricción y suspensión se ajusta a los casos y condiciones que establece la propia norma constitucional, pero a pesar de ello sigue haciendo falta la norma reglamentaria.

En capítulos anteriores, se establecieron las formalidades del derecho de petición como lo es la formulación por escrito que al ser reglamentada podría precisar que sea en idioma español y en el caso con la respectiva traducción, que se haga en forma clara ya que su respuesta en mucho dependerá de la claridad o ambigüedad de su formulación.

Se debe regular también un requisito indispensable para garantizar una probable imputación al órgano o servidor público de violación al derecho constitucional en el caso, de que se exija a los tribunales federales, la declaración de que se ha violado el derecho de respuesta corresponderá al quejoso acreditar que efectivamente se elevó la petición, la mejor forma de constatar que un escrito de petición fue presentar a un órgano o servidor público, será la presentación del acuse de recibo correspondiente, que en la práctica administrativa es el sello o firma de recibido sobre una copia del documento entregado. En el caso de formularios expedidos por las dependencias públicas para tal efecto, sería necesario también el acuse formal de recibo o una copia sellada del documento donde conste la petición o documento

que se entrega. Considerando que el servidor público que recibe el escrito de petición tiene la obligación de anotar en la copia que se acompaña la fecha y hora de presentación o recepción, así como el número y tipo de documentos que lo acompañan, es decir, sus anexos.

También será necesario regular las Peticiones verbales en el caso de que el Peticionario declare no saber o poder escribir, a fin de que reciba una constancia de su petición en forma precisa, no implicando costo alguno para el Peticionario. También sería conveniente que en el caso de que se requieran documentos específicos para el trámite de una petición, si el funcionario público lo conoce pueda y deba advertir al Peticionario de ellos y en caso de que éste insista en entregar su escrito se haga la anotación en el acuse de recibo para los efectos conducentes. En este sentido, se evitaría que los Peticionarios en reiteradas ocasiones se presentaran a realizar sus trámites o Peticiones ante los órganos públicos.

Otro aspecto que se debiera precisar sería la narración de hechos, ya que esto es un factor importante al momento de determinar el sentido de la respuesta que la autoridad o servidor público esté obligado a dar.

Es evidente que en ocasiones la petición deberá acompañarse de pruebas, a efecto de que una vez conocida por la autoridad o servidor público se le de el trámite correspondiente, por lo que es otro punto que debería contener la ley reglamentaria. Otro elemento sería que la petición esté firmada por parte del Peticionario, es decir, su nombre acompañado de una rúbrica, aunque obviamente no sería necesaria la segunda, pues bastaría con el nombre a condición de que estuviera escrito por el Peticionario; asimismo, se deberá señalar el domicilio para recibir notificaciones, elemento importantísimo para que autoridad cumpla con el deber de acordar la

petición y notificarla al Peticionario, ya que para realizarla se requieren los datos que hagan posible la localización física de quine debe ser enterado del acuerdo recaído.

Se debe también considerar que la petición al formularse de manera pacífica y respetuosa implica el no expresar amenazas u ofensas a los funcionarios públicos, en atención a la idea de que ambas partes (Peticionario y funcionario), merecen respeto.

El ejercicio del derecho de petición, puede realizarse en cualquier momento, y una de las razones de lo anterior es que generalmente las Peticiones giran en torno a la satisfacción de las necesidades de información, concesión o atención, mismas que no están supeditadas en forma alguna a la actuación estatal; también sería conveniente que la petición fuera entregada dentro del horario que corresponda a la oficina o servicio de recepción.

También valdría la pena precisar lo que se entiende por los términos funcionarios y empleados públicos y para ello retomaremos lo que Andrade Sánchez considera por funcionarios y empleados públicos: “las autoridades de los tres poderes que tienen facultades de decisión, atribuidas por las disposiciones legales o reglamentarias, pero no abarca a todos los trabajadores al servicio del Estado, sean federales, estatales o municipales.”⁷⁹

Otro aspecto que se debería regular, es la posibilidad de que una petición pueda considerarse de carácter reservado, protegiendo los datos personales del Peticionario y atendiendo a la naturaleza del planteamiento, así como el carácter particular o general de la misma.

⁷⁹ Derechos del pueblo mexicano, Op. cit., p. 906

También deben regularse las excepciones al requisito de escritura en el ejercicio del derecho de petición, ya que la oralidad de las Peticiones ampliaría la actuación pública en beneficio de los gobernados y aunque en el texto constitucional no se establece que puede haber excepciones a ese requisito, el legislador ha considerado que pueden ser tres los supuestos: por mandato legal, cuando existan circunstancias especiales, por razones de celeridad administrativa o por economía procesal (como es el caso de las Peticiones orientadas a la protección del consumidor o la defensa de los derechos humanos), facilitando el trámite de los asuntos; en situaciones de emergencia cuando en ocasiones el gobernado enfrenta situaciones que le impiden que la petición se formule por escrito (servicios de policía, bomberos, rescate, etcétera), y por existencia de formularios, es decir, realizar o presentar la petición en formatos elaborados para ese fin por el órgano o servidor público.

Por otro lado, actualmente muchos órganos de estado presentan información sobre sus actividades a través de páginas web (Sistema de acceso y búsqueda disponible en Internet), exhibiendo sus direcciones electrónicas a las que los usuarios pueden hacer llegar comentarios aclaraciones o Peticiones; sería necesario precisar cuándo efectivamente debe considerarse que quien presenta una petición es realmente quien dice ser, ya que cualquier persona puede obtener una cuenta de correo electrónico, utilizando datos o nombres ficticios, aunque claramente sabemos que la función pública goza de un principio de buena fe y lo mismo se supone respecto a la actuación de los gobernados.

Por último sería necesario e imprescindible que se precisara el término para dar a conocer el acuerdo que recaiga a la petición formulada, que si bien es cierto deberá

contarse a partir de la recepción de ésta, y sea un tiempo razonable para estudiarla, tomando en cuenta las circunstancias propias de cada caso, se precise como se establece en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 34 que la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menos tiempo posible, el cual no podrá ser mayor de 20 días hábiles, contados desde la presentación de aquélla.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Los derechos humanos representan el conjunto de garantías que aseguran una vida digna para todas las personas. Todos podemos ejercer éstas facultades por nuestra condición humana, sin distinción de sexo, edad, raza, situación económica o ideología; son universales porque corresponden a todo ser humano; inalienables, puesto que nadie puede renunciar a sus derechos ni privar a otros de los mismos; e incondicionales, ya que no son concesiones otorgadas a cambio de algo.

SEGUNDA. El Bill of Rights, de 1689, es considerado el más importante antecedente de las constituciones modernas, pues garantizó la libertad de elección del parlamento y reglamentó las garantías individuales de petición, de seguridad jurídica y de prohibición de penas excesivas. Lo que muestra la creciente preocupación de los Estados para que los habitantes del mundo gozaran de una mejor convivencia regida por el respeto de los derechos humanos.

TERCERA. Las bases jurídicas de los derechos humanos en México derivan, desde luego, de las leyes positivas del país y, fundamentalmente de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el lenguaje de la Constitución, las garantías individuales corresponden casi exactamente con lo que hoy llamamos derechos humanos, aún cuando existan diferencias a nivel teórico y de las consecuencias prácticas de ambas nociones.

CUARTA. A nivel teórico la Constitución establece que es ella quien otorga determinadas garantías a los individuos, así como a las comunidades, y precisamente por esto es la misma ley quien puede remover o suspender dichas garantías. En el lenguaje de los derechos humanos estos son reconocidos no otorgados y por consiguiente ningún Estado o autoridad puede desconocerlos o suspenderlos.

QUINTA. En el estado actual del desarrollo humano, se hace necesaria la concientización de gobernantes y gobernados sobre los derechos y garantías inherentes a la persona y la forma en como se hacen efectivos, así las cosas la participación en la vida pública no debe limitarse a lo imprescindible, es decir, aquello que nos afecte en lo personal. El fortalecimiento de una democracia se produce como consecuencia de la utilización, lo más frecuente posible, de los instrumentos que el sistema pone en manos de las personas para que participen en las decisiones públicas.

SEXTA. El derecho de petición como derecho fundamental debe ser aplicado acorde con las directrices constitucionales que demandan un cumplimiento efectivo de la figura, que se ve vulnerada cuando la petición no es contestada a tiempo o la respuesta ofrecida se aleja de los contenidos solicitados.

SÉPTIMA. El derecho de petición es un derecho reconocido en la mayoría de los ordenamientos constitucionales contemporáneos, y ha sufrido una evolución que poco a poco le ha ido restando significado en los estados de derecho moderno,

merced al reconocimiento legislativo de prerrogativas y derechos que en otros tiempos quedaban resguardados en el ejercicio del de petición, a pesar de eso, debemos reconocer que al menos en el imaginario popular de los mexicanos el derecho de petición no ha perdido actualidad y aunque en nuestro país, como en muchos otros, la institución no ha gozado de la atención de la doctrina, pero si de la labor de los tribunales federales quienes han dictado las interpretaciones para su ejercicio.

OCTAVA. Respecto al contenido del artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste consagra dos derechos: el de petición y el de respuesta, ambos reconocidos a todos los individuos del territorio nacional cuyo límite es materia política para ser ejercido por los ciudadanos de la República. Lo cual nos obliga hablar del derecho de petición como derecho humano y como derecho político.

NOVENA. Una revisión de las legislaciones de otros Estados permite evidenciar el desarrollo que el derecho de petición tiene en la actualidad y quizá potenciar por tal vía la posibilidad de discutir la reglamentación del artículo 8° constitucional. Si bien algunas legislaciones han optado por la promulgación de leyes que reglamentan el ejercicio del derecho de petición, las pautas señaladas por nuestra jurisprudencia establecen con claridad los requisitos necesarios para hacer efectivo su cumplimiento.

DÉCIMA. El derecho de petición es la facultad que tienen en los Estados Unidos Mexicanos tanto los ciudadanos como cualquier habitante para elevar ante los órganos o servidores públicos una petición, solicitud o queja. Se trata de un derecho público subjetivo cuyo ejercicio queda garantizado por la misma norma fundamental. Para cumplir con el mandato constitucional, el ejercicio del derecho de petición debe efectuarse a través de un escrito, y la formulación del mismo debe ser de manera pacífica y respetuosa, entendiéndose ésta, que no debe alterar el orden público y no deben proferirse injurias ni amenazas a la autoridad pretendiendo intimidarla y orientar el sentido de la resolución.

DÉCIMA PRIMERA. Se pueden considerar presupuestos del escrito de petición: que sea en idioma español, con redacción clara y precisa, en duplicado para acuse de recibo, con cita de hechos, entrega de documentos necesarios para la procedencia de la petición, dirigida a un órgano o servidor público competente, firmada por el Peticionario, señalando domicilio para notificaciones, evitando expresiones que entrañen amenazas u ofensas, y podrá presentarse en cualquier momento. En el caso de lenguas extranjeras deberá acompañarse de traducción.

DÉCIMA SEGUNDA. Los derechos de petición y respuesta son protegidos por el juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación. Cualquier vulneración merece la protección de la justicia federal, cuya intervención tendrá por objeto exigir el cumplimiento de los términos contenidos en el artículo 8°. En tal sentido, los órganos judiciales federales sólo podrán: obligar al órgano o servidor público a recibir la petición; a dictar un acuerdo que resuelva sobre la misma y a comunicarlo

al Peticionario. Es decir, no pueden condicionar la respuesta, sólo exigirla. Los tribunales federales no podrán, cuando se alegue la violación del artículo 8° constitucional, conocer sobre el fondo de la petición.

DÉCIMA TERCERA. El derecho de petición constituye un instrumento de comunicación especialmente útil en nuestro sistema constitucional, para dar satisfacción a las demandas de los ciudadanos respecto a las políticas sociales y principios rectores que contempla nuestra Constitución. Esta comunicación de los ciudadanos con los poderes públicos es lo que puede hacer verdaderamente eficaz al derecho de petición

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislación, jurisprudencia y doctrina, México, Ed. Porrúa, S.A., 1983, 618 p.

BAENA PAZ, Guillermina, Instrumentos de Investigación. Manual para elaborar trabajos y tesis profesionales, México, Editores Mexicanos Unidos, 1980, 4ª ed., 125 p.

BAZDRESCH, Luis, Garantías Constitucionales: Curso Introductorio, México, Ed. Trillas, 1998, 178 p.

BIDART CAMPOS, Germán J., Teoría General de los Derechos Humanos. México, Ed. UNAM, 1993, 452 p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales. México, Ed. Porrúa, S.A., 1996, 28ª ed., 810 p.

CARRILLO FLORES Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, México, Ed. Porrúa, S.A., 1981, 462 p.

CIENFUEGOS SALGADO, David, El Derecho de Petición en México, México, Ed. UNAM, 2004, 305 p.

Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1993.

FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa, S.A., 1979, 618 p.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, S.A., 1990, 29ª ed., 240 p.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos, México, Ed. UNAM, 1980, 234 p.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Los Derechos Humanos y la jurisdicción interamericana, México, UNAM, 2000.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, Alenza García, José Francisco, Derecho de Petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, del 12 de Noviembre, España, Ed. Civitas S.L., 2002, 1279 p.

HERRENDORF, Daniel E., Clásicos Universales de los Derechos Humanos, México, Ed. CNDH, 1992.

J. PALAVICINI, Félix, Historia de la Constitución de 1917, México, Gobierno del Estado de Querétaro, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1980, 778 p.

LAFER, Celso, La Reconstrucción de los Derechos Humanos, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro, Estudio sobre Garantías Individuales, México, Ed. Porrúa, S.A., 1983, 4ª ed., 379 p.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., 1973, 2ª ed., 513 p.

MULLER CREEL, Oscar, Derechos Humanos y la Constitución Mexicana, México, OGS Editores, S.A. de C.V., 2004, 51 p.

NAVA GOMAR, Salvador O., Manual de Técnica Legislativa, México, Ed. Fundación Honrad Adenauer, 2003, 431 p.

NOVOA MONREAL, Eduardo, Derecho a la vida privada y libertad de información, México, Siglo XXI Editores, 1979.

POLO BERNAL, Efraín, Breviario de Garantías Constitucionales, México, Ed. Porrúa S.A., 1993, 323 p.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, Doctrina Política de las Garantías Individuales, México, Ed. Porrúa S.A., 1961, 114 p.

RABASA, Emilio O., Mexicano: Esta es tu Constitución, México, Ed. Porrúa S.A. y Cámara de Diputados, 1997, 11ª ed., 435 p.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, México, Ed. Porrúa S.A., 1997, 2ª ed., 750 p.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa S.A., 1976, 7ª ed., 508 p.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa S.A., 1985, 21ª ed., 649 p.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Alco, 2000.

Código Fiscal de la Federación, México, Ed. Servicio de Administración Tributaria, 1999.

Nueva Legislación de Amparo, Doctrina y Jurisprudencia, México, Ed. Porrúa S.A., 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa S.A., 2000.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa S.A.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación 11 de mayo de 2004.