UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA OBLIGACION DEL ESTADO RESPECTO DEL DERECHO DE PETICION

T E S I S

QUE PRESENTA

GERMAN ALFREDO MUÑOZ DIAZ

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

AGOSTO DE 1992.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La transformación que vive el universo social del país, lejos de cancelar la validez y vigencia de conceptos expresados como garantías en la Constitución, actualiza el apremio por darles su auténtica dimensión en los hechos. Es el caso del derecho de petición que se inscribe en el artículo 8o. de la Carta Magna y que en algunos casos, como es en materia administrativa, se ha erosionado sin duda, constituyendo las más de las veces, un requisito que se cubre eventualmente y sólo en la forma, ofreciendo la autoridad respuestas que frecuentemente, en su contenido, atienden más al acatamiento superficial de la norma que al propósito de orientar, dirimir, cuando es el caso, o aclarar a los particulares los detalles de una consulta o *litis*.

Buena parte de la administración pública, cuenta con instancias específicamente aplicadas a atender el derecho de petición, aunque el mismo no se invoca por ninguna de las partes, ya sean autoridades o peticionarios en general.

Lo anterior ha llevado a producir un efecto de desacreditación del derecho de pedir a la autoridad en los términos que prevé el artículo 8o. de nuestra Constitución. No es extraño encontrar que el ejercicio de dicho derecho y su trámite, se burocraticen y conviertan en un simple mecanismo de expresión de quejas y comentarios que desvirtúan la potestad de los particulares frente al Estado.

Es cierto también que quienes ejercitan este derecho, han contribuido a mantener cierta atmósfera de negligencia contraria a la práctica propicia y la preservación de esta figura en su sentido más auténtico. Las razones son varias, pero éstas se pueden sintetizar en la ignorancia de sus derechos y en la confusión que priva respecto de la naturaleza del derecho de petición. En muchos casos se practica como rito fiel de la tradición paternalista y no como fórmula cívica, de sanción incluso, sobre actos de gobierno. Metafóricamente diría que el derecho de petición se observa como la llave de un cofre de tesoros destinados a colmar las más banales ambiciones imaginables, cuando en realidad puede ser la vía de una más amplia vida democrática.

La inercia de esta concepción y las prácticas erróneas a las que da lugar debe ser superada y para ello, tal vez sea preciso dar una definición en el campo del derecho y a la luz de la norma positiva que nos rige, para presentar un perfil claro, que haga más vigoroso el espíritu del derecho de petición con sus inapreciables consecuencias, en favor de la dignidad del individuo en su relación frente al Estado, en un marco de decidida evolución democrática.

ÍNDICE

1. CONCEPTO DEL DERECHO DE PETICIÓN

1.1 ORIGEN DEL DERECHO DE PETICIÓN

1.1 ORIGEN DEL DERECHO DE PETICIÓN

"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."

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

Artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El origen del derecho de petición se sitúa de acuerdo a lo que sobre el particular expone el Dr. Ignacio Burgoa,[1] en la práctica sustitutiva de la llamada "vindicta privada" para responder a una exigencia jurídica y social encaminada a construir un régimen de legalidad. En este sentido, el autor que he citado, señala en su obra que el derecho de petición se revela como la negación o exclusión del régimen bajo el cual, era dable hacerse justicia por cuenta propia. En ésta que reconocemos ahora como una primera etapa, podemos imaginar al individuo en su estadío más primitivo actuando por su cuenta, sin freno ni control de autoridad alguna, guiado tan sólo por los más mezquinos propósitos de venganza contra quien hubiera vulnerado o pretendiera lesionar lo que más tarde, se conocerían como sus derechos.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre la importancia del tema de la presente tesis, en la que sin ánimo de magnificar su significación en forma innecesaria, es posible encontrar un estrecho vínculo entre la génesis de esta garantía con la existencia misma de las primeras sociedades organizadas en torno al Estado como figura de autoridad en un sistema de derecho, e incluso a las nociones más remotas de lo que ahora podemos reconocer como un sistema democrático.

Esta afirmación irá manifestándose en el contenido de sus argumentos durante el presente capítulo. De esta forma será posible mediante el método fenomenológico del análisis histórico, establecer el paralelismo entre la evolución política y jurídica de la humanidad y el tránsito del

---

1 BURGOA, Ignacio: *Las garantías individuales*, 17 ava. ed., Ed. Porrúa Hnos., S.A.,México, 1979, p. 372.

más atávico impulso de la venganza privada hasta nuestro actual sistema normativo que edifica la sociedad civilizada.

La insostenible situación en la que no existía otra ley que la propia, ni otro medio de hacerla valer que no fuera la fuerza o la venganza individual, mantuvo sumido al mundo en una atmósfera en la que la violencia, la sin razón, la crueldad y lo antisocial constituían vértices absolutos dentro de la preocupación por sobrevivir. A esta situación debía de ponérsele un coto y es así como la manifestación de la voluntad colectiva representada por el derecho objetivo, se presenta como el factor que cataliza la transformación de la justicia o injusticia ejercida por mano propia, en la justicia asumida por la autoridad. Bajo esta referencia, el poder público se invistió de facultades inéditas que lo convirtieron en el instrumento que garantizaría el orden jurídico, cuyas manifestaciones mediante el ejercicio de actos de autoridad y con apoyo en su mismo poder coercitivo, permitieron la vigencia efectiva de un sistema acordado de derecho.

Dicha práctica que desde nuestro punto de vista se desarrolla de manera simultánea al concepto mismo del Estado, sus elementos formales y consecuentemente a sus atributos de autoridad, fue orillando indubitablemente al individuo a ocurrir -a lo que ya desde entonces quedaría constituido como una potestad- , a la autoridad para que ésta a su vez "en ejercicio del poder soberano social, obligara al incumplidor o al delincuente a realizar, en beneficio del ocursante, las prestaciones omitidas o violadas o a reparar el daño producido y purgar una pena, respectivamente"[2].

El ejercicio de esta potestad como la cita el Dr. Burgoa, se convirtió en la práctica en una prohibición al agraviado de hacer uso de la venganza o la justicia por su propia mano. Este concepto que constituye además una calificación axiológica, convirtió a la potestad de petición para que el Estado interviniera en la liquidación de los conflictos, en lo que el Dr. Burgoa llama citando a Duguit como "una obligación pública individual" a la manera como se manifiesta actualmente en el artículo 17 de nuestra Constitución, cuyo texto establece lo siguiente:

> ART. 17 "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

Una vez analizada esta primera etapa, es inevitable abordar una segunda, en la que el derecho como tal en forma genérica procede por necesidad y no tan solo por comodidad. En ella es fácilmente observable el progreso que consiste en la consolidación de la práctica de atribuir a la autoridad la misión de administrar aquella justicia que era antiguamente detentada por los particulares.

---

2 *Ibidem.*

No puede pasar inadvertida la importancia de este período de la historia en el que la desmesurada reacción del individuo frente a lo que considera injusto, se convierte en una actividad controlada por el jefe de la tribu, del clan y finalmente por el Estado con la obligación correlativa de éste como oferente de su tutela.

A la luz de éste proceso evolutivo el derecho de petición adquiere características que lo convierten en un derecho objeto de la necesaria tutela del Estado reconociendo un doble destinatario, el particular que lo promueve y el Estado -que de atenernos a un concepto actual derivado del texto constitucional-, se obliga a lo que más tarde será analizado en capítulo aparte.

Duguit [3] afirma que el derecho de petición es "el derecho que tienen los individuos de dirigir a los órganos o agentes públicos un escrito en el que expongan sus opiniones o sus reclamaciones", siendo para él "una forma de la libertad de opinión",[4] y para Hauriou. [5]"un medio de defensa que procura las libertades positivas"

---

3 DUGUIT, León: *Traite de droit constitucionnel*,Paris, Ed. Libraire Fontemoing & Cie., 1923, p. 87.

4 *Ibidem.*

5 HAURIOU, Maurice: *Droit constitucionnel*, Paris, Libraire Recueil Sirey, 1923, p.58

1.2. PERFIL HISTÓRICO DEL DERECHO DE PETICIÓN

1.2 PERFIL HISTÓRICO DEL DERECHO DE PETICIÓN

El perfil histórico del derecho de petición constituye en sí mismo, el ángulo correcto de apreciación para conocer sus verdaderas dimensiones como elemento indiscutible dentro de la relación del hombre y el Estado y como irrebatible punto de apoyo dentro del equilibrio sano de un sistema organizado jurídica y políticamente.

El Prof. Enrique Hernández Araujo,[6] afirma que este derecho se conoció en el antiguo reino de Aragón donde era una institución completamente definida, ejercitándose también en Inglaterra con anterioridad al siglo XIV.

"En los siglos XIII y XIV -cita Hernández Araujo al autor Anson Bart-[7] quienquiera que deseara obtener tal satisfacción que las Cortes no podían asegurarle, dirigía una petición al Rey en su Gran Consejo". Hauriou,[8] tipifica en este sentido a la petición como "una categoría de favor, de medidas graciosas de poder discrecional".

Desde la óptica de lo expresado, la petición en un sentido histórico consiste en el acto genérico de solicitar algo a la autoridad de manera fundada o no, tratando para ello todo tipo de problemas ya fueran estos de interés público o individual. Estas características que podían estar destinadas incluso a la promoción de alguna ley, llevaron en el caso de Inglaterra que por el momento nos ocupa, a la distinción entre los documentos denominados *private bills* y los *public bills*.[9]

Es un hecho que el documento que sistematiza estos principios entre los que se incluye el de peticionar a las autoridades y concretamente al Rey, es el llamado "Bill of Rights" que data de 1689. En este documento el derecho de petición aparece como el que asiste a los súbditos de la corona inglesa ante el Rey, con la señalada advertencia de que toda persecución en contra del solicitante, sería ilegal.

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, en el artículo 122 de la Constitución de ese mismo año, en el artículo 364 de la Constitución del año VIII, en

---

6 HERNANDEZ, Araujo,Enrique: *El derecho de petición en la doctrina y en Cuba*, Col. Constitución Cubana Vol. I, La Habana, 1948, p. 8.

7 BART, Anson: *Loi et práctique constitucionnel de l'Angleterre*, Le Parlament, Paris, 1921, p. 330.

8 HAURIOU, Maurice, Ob. Cit., p. 711.

9 BART, Anson, Ob. Cit., p. 330.

la carta de 1814, en la de 1830 en su artículo 45, en el documento de 1848 y en la Constitución de 1852, entre otras.

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". En 1793 y 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 tienen 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 de 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 la Carta Magna de la nación gala decía: "Ninguna petición puede ser presentada a ninguna de las dos cámaras, sino por escrito. La Ley prohibe 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 estas 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 consideración, eran elevadas al Emperador por el 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 este derecho no tiene más límite que el respeto debido a los derechos o a la libertad de terceros y a la seguridad pública".

La vigencia de este derecho curiosamente se da tanto en la monarquía, como en 1791 en forma concomitante al florecimiento de las tendencias conservadoras, así como en 1814 o bien, en épocas de influencia categóricamente liberal como en 1830.

En otras latitudes y durante el siglo XIX existió el derecho de petición como en Japón, que en el cuerpo de su Constitución Imperial, lo estipulaba en el artículo 30. Este subrayaba que los súbditos japoneses podían presentar peticiones, siempre que usasen una forma respetuosa y se sujetaran a las reglas señaladas para el efecto.

En la obra del Dr. Isidro Montiel y Duarte,[10] se expone un cuadro de análisis sobre el derecho de petición en el siglo XIX, que dado su contenido y la actualidad de muchos de pasajes, me permito transcribir textualmente en algunos de sus fragmentos reconocibles por entrecomillado.

---

10 MONTIEL Y DUARTE, Isidro: *Estudio sobre garantías individuales*, 4a. ed. facsimilar, Ed. Porrúa Hnos. S.A., México, 1983, pp. 289-294.

Inicia: "La constitución española nada absolutamente dice acerca del derecho de petición, y sin embargo es un hecho que a nadie estorbó ni se pudo estorbar que formulara su pretensiones en materias legislativas o administrativas, ya tuvieran relación con el interés público de la sociedad, o ya solamente con el privado del individuo".

"Podrá objetarse en contra aquello de que el pueblo nació para obedecer y callar y no para discurrir y pensar sobre los altos asuntos del gobierno. Pero téngase en cuenta que esto fue un rasgo lujoso de despotismo en una época determinada que no volverá jamás a reproducirse".

"El Acta Constitutiva no se ocupó de establecer el derecho de petición, así como tampoco la constitución de 1824; y sin embargo, no hay ejemplo de que se haya prohibido a nadie en materias legislativas ni administrativas".

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

"La primera constitución federal de México tampoco mencionó el derecho de petición; pero tampoco se estableció de una manera expresa que el hombre no pudiera pedir al poder legislativo o al administrativo el establecimiento de leyes o de medidas gubernativas que se creyeran convenientes al Estado".

"En el año de 1840, la comisión encargada de reformar la constitución , presentó el día 30 de junio un proyecto formado por los Sres. Jiménez, Barajas, Castillo y Fernández, en el cual no se dijo una sola palabra respecto del derecho de petición. Pero el muy ilustrado Sr. D. Fernando Ramírez, dijo en su voto particular lo siguiente: "Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y peticiones en derechura 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 ley constitucional, que deberá quedar para sólo este fin. Las iniciativas hechas por los diputados, gobierno, corte de justicia en su caso, y juntas departamentales, deberán quedar expeditas y libres de aquel trámite, y sólo estarán sujetas al de que se oiga a la mencionada corte de justicia, cuando se hagan por los otros poderes, en asuntos pertenecientes a este ramo, así como también se oirá a las juntas departamentales sobre cobro de contribuciones o impuestos".

"Como se ve la jurisprudencia constitucional no había hecho los progresos bastantes para libertar a nuestros hombres de Estado, del error funestísimo de calificar como derecho político el de petición sin distinción alguna, y el de limitar su ejercicio a solo aquellas personas que tenían la calidad política de ciudadanos".

"Nada extraño es, por lo mismo, que las Bases Orgánicas que ordinariamente se inspiraron en un buen sentido de constitucionalismo práctico, adecuado a nuestras costumbres, necesidades y aspiraciones, no consignarán en principio el derecho de petición entre los del hombre, que vinieron enumerando en el artículo 7o. Y sin embargo, es un hecho que entre nosotros se ejercitó entonces y después el derecho de petición sin contradicción ninguna, y como una cosa admitida y perfectamente legal. Así que podemos decir, que a pesar del silencio de nuestra legislación constitucional hasta aquella época, existió sin embargo el derecho de petición, aunque tal vez como prerrogativa del ciudadano".

"A la vuelta de cuatro años, y verificando un cambio político en nuestras instituciones, sobrevivió el error que apuntamos arriba, y acertó a hacerse lugar en el Acta de reformas, en donde se declaró: "Ser 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"

"El Sr. Otero, antes de esta acta de reformas, dijo a este propósito lo siguiente: "A mi juicio, en la constitución, después de fijar la base sólo deben determinarse las prerrogativas inherentes a esa cualidad, y el artículo 2o. que yo propongo, establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer el de petición , el de reunirse para discutir los negocios públicos. y finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes".

"De estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de nuestras anteriores constituciones, y sin embargo son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública: y de ésta manera la acción tranquila y razonada del pueblo sustituye con mil ventajas al embate de las pasiones de la multitud, engañada en el foro de las intrigas de la ambición o por la fascinadora elocuencia de los tribunos. Aún bajo los gobiernos monárquicos donde el elemento democrático está sujeto a mil trabas, y subordinado a otros diversos poderes, se admira cómo la mayoría, ayudada de estos resortes poderosos, llega a tomar la dirección de los negocios y avanza todos los días en grandeza y poder. Estos medios son de esencia en el sistema representativo".

En este punto interrumpo la trascripción de lo que, como se puede apreciar, constituye un documento de inapreciable valor para capturar no sólo la plasticidad histórica del derecho de petición, sino su categórica e innegable vinculación con las ideas -si bien es cierto, circunstanciadas a la época-, que conforman la piedra angular de la democracia aun en toda su complejidad derivada de las estructuras de los estados modernos.

El último fragmento, dibuja vigorosamente el perfil y las características que convalidan el sistema de representación con alcances hacia la responsabilidad jurídico-política de quienes sustentan los mandos de gobierno para con los gobernados y en donde juega -o debiera jugar en muchos casos- un papel muy significativo el derecho de petición.

El discurso que formula el autor, enfatiza un hecho que corrobora a la distancia y el tiempo, la certeza del juicio que realiza sobre el papel del derecho de petición incluso, en los sistemas organizados en torno a la monarquía. Su actualidad no deja de sorprender cuando vemos los casos que todavía se exhiben en el mundo como el de la corona española, el Reino de Suecia e Inglaterra, que final y formalmente gobernados por un parlamento, han acudido al derecho de petición en forma indistinta a las cámaras o al rey, creando lo que Montiel y Duarte denominan como la *opinión pública*, y que en los casos antes citados se manifiesta con una gran intensidad,

genuina autonomía y un peso específico en las decisiones generales de gobierno, de manera que podríamos atribuir a este fenómeno un carácter ejemplar.

Con la más genuina intención de agotar el valioso contenido de este documento, me permito a continuación dar seguimiento al texto de referencia.

"Si poderosas son las razones expuestas, en su relación con los derechos políticos del ciudadano, lo son igualmente con relación a los demás derechos en que tiene interés el hombre sea o no ciudadano; y, por lo mismo, la aplicación práctica de aquellas consideraciones, hace necesario que el derecho que en materias políticas se concede al ciudadano, se respete en el hombre en todas las demás materias, aun cuando no tenga aquella calidad".

"Lo dicho, que pudiera haberse estimado en otro tiempo como una teoría más o menos avanzada, hoy en 1873, es un precepto práctico de nuestro derecho constitucional, que en 1857 hizo las siguientes declaraciones:

1a. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa.

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

3a. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quién se haya dirigido aquella, y ésta tiene el deber de hacer conocer el resultado al peticionario".

"El artículo constitucional contiene una regla general con su excepción; y otra también general sin excepción ninguna. La primera puede reducirse a estos términos: todo hombre sea o no ciudadano, sea nacional o extranjero, puede ejercer en todo el territorio mexicano el derecho de petición, con tal de que no tenga por objeto ninguna materia política, y de que éste lo ejerza por escrito de una manera pacífica y respetuosa".

"¿Quiere esto decir por ventura, que el derecho de petición no puede ser ejercido de palabra?".

"Evidentemente que sí, y la razón de ser de esta prescripción de forma, puede comprenderse calculando los inconvenientes que tendría esta manera de ejercitar el derecho de petición por una multitud más o menos numerosa".

"De este modo por prescripción constitucional, no podemos presentar peticiones de palabra, ni colectiva ni individualmente por regla general. La excepción de esta regla es que cuando el objeto de la petición tenga un roce íntimo e inmediato con las materias políticas, entonces sólo podrá ejercerlo sino únicamente el ciudadano mexicano; de modo que lo que antes era un derecho puramente político, vino a ser dividido por la constitución de 57 en dos clases de derechos: una es la del que se llama derecho natural de todo hombre, y es el que puede ser ejercido en materia política por el ciudadano mexicano, con la calidad naturalmente de que la petición sea por escrito y dirigida de una manera pacífica y respetuosa, ya sea uno, ya sean muchos los individuos que ejerciten tal derecho".

"La segunda regla general es que toda autoridad, sin distinción alguna, tiene el preciso deber de acoger las peticiones escritas que se le hagan, y de dictar sobre ellas una resolución escrita, que tendrá obligación de hacer conocer al peticionario".

Hasta aquí la transcripción de las ideas y la información que provee en su obra el autor Isidro Montiel y Duarte. Para redondear los conceptos que exhibe, cabe señalar el énfasis que él mismo hace en otra parte de su estudio sobre la mecánica de despacho y atención que se adoptó en la

época para el derecho de petición. Como norma, se estableció el día miércoles de cada semana para atender las iniciativas de los particulares en el ejercicio de su derecho de petición, las cuales eran ponderadas por una comisión de peticiones, cosa que a la fecha y en un sentido formal apegado a la observancia del artículo 8o. de nuestra Constitución, ha desaparecido.

No obstante, en la mayoría de la estructura administrativa se ha dado el fenómeno de instrumentación de oficinas especializadas en la atención a las quejas, demandas y propuestas de la ciudadanía las cuales, han recibido todo tipo de nombres. Asimismo, se han integrado oficinas de audiencia o unidades con esta denominación para el desahogo de lo que realmente viene a ser el ejercicio del derecho de petición. A este respecto -en el establecimiento de mecanismos estructurales de audiencia-, se viene cometiendo un grave error ya que se confunde notoriamente la potestad de peticionar a la autoridad con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, que a la letra dice en el párrafo correspondiente:

> "Art. 14.- Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En el primer caso -el del derecho de petición-, se alude a un derecho que concurre dentro de la clasificación de las garantías individuales, en la esfera de las que protegen como valor jurídico inalienable, la libertad. En el segundo caso -el de la garantía de audiencia-, el bien jurídico tutelado es de la seguridad o certeza jurídica asociado en los hechos más próximamente a la práctica judicial. Sin embargo este aspecto será materia de mayor abundamiento en el capítulo correspondiente y nutrirá parte de las conclusiones en su momento.

Para nuestro análisis histórico y a efecto de obtener una visión más amplia, es posible considerar con un margen de duda estrecho, al siglo XIX como el escenario en el cual se consolidó a nivel internacional la presencia del derecho de petición. Hacia finales de esa centuria muchas naciones habían adoptado el precepto dentro de sus correspondientes normativas constitucionales. Es el caso de los Estados Unidos en donde dentro del contenido de la primera enmienda a su constitución, se establecía que no se podía privar al pueblo del derecho de presentar al gobierno peticiones cuando hubiere de reclamar alguna cosa, y se remitía la fuente de tal disposición a la declaración de derechos (*Bill of Rights*), hecha en Inglaterra después de la revolución de 1688 y en donde se estipulaba el derecho de petición al Rey.

Sobre la época del Imperio de Brasil se pueden hacer importantes apreciaciones respecto del derecho de petición, ya que luego de reconocer su titularidad a todo ciudadano se señalaba que éste podía elevar reclamaciones, quejas y peticiones así como denunciar cualquier infracción de la constitución solicitando, de ser el caso y ante la autoridad competente, el que se hiciera efectiva la responsabilidad de los infractores.

En términos más o menos uniformes se pronunciaban las legislaciones de la República de Argentina, Uruguay, Paraguay, Perú, Ecuador, los Estados Unidos de Colombia, la República de Venezuela y Chile.

Durante el último cuarto del siglo XIX, Europa también había reconocido la importancia del derecho de petición. De esta forma las legislaciones de Bélgica, Suiza, Prusia, España, el Imperio de Austria, Inglaterra y Francia, consideraban este derecho.

La evolución que ha sufrido el derecho de petición en los textos constitucionales de nuestro país, no escapó a la marcha de nuestra historia y evolución política.

Si bien, lo anterior es cierto, el Dr. Burgoa,[11] pone en entredicho la pretendida práctica del derecho de petición en el México prehispánico en donde la figura central de la autoridad la constituía el Tlatoani investido de poderes casi absolutos por encima de una sociedad marcadamente estratificada en la que el autoritarismo atribuía un carácter divino a quien detentaba el mando supremo, ejercido la más de las veces sin apelación posible.

De atenernos a lo expresado por el Dr. Burgoa en su obra, el antecedente más antiguo se remite al artículo 37 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana el cual se sancionó en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Dicho artículo sentenciaba: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública".

El segundo antecedente lo constituye algo de lo que ya he dado cuenta al transcribir parte del estudio que sobre las garantías individuales realizó el Prof. Isidro Montiel y Duarte en 1873. Me refiero al artículo 2o. del voto particular de Don Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el cual se emitió el 5 de abril del mismo año bajo los términos que a continuación se transcriben: "Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes."

En un tercer término se encuentra el artículo 2o. del Acta Constitutiva y de Reformas que fue sancionado por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, en donde se expresaba: "Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional conforme a las leyes."

El cuarto antecedente lo constituye el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana dado en el Palacio Nacional el 15 de mayo de 1856 y que decía: "Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares".

Como quinto antecedente surgió el artículo 19 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856: "Es inviolable el de-

---

11 BURGOA, Ignacio, Ob. Cit., p. 374.

recho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de 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 conocer el objeto de ellas, y si fueren 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".

Este artículo dio lugar al siguiente debate en la sesión del 13 de agosto de 1856 durante los trabajos del Congreso Constituyente, lo que hizo que con posterioridad se incluyera como artículo 8o. en la Constitución de 1857.

Por su interés me permito transcribir la minuta de dicho debate:

"El señor Villalobos, después de exponer algunas observaciones generales, se declara en contra de todo lo reglamentario que contiene el artículo (19 del Proyecto de Constitución), propone que el derecho de petición sea personal e indelegable, para evitar que ciertas autoridades usurpen la voz del pueblo, como lo han hecho algunos ayuntamientos en las exposiciones contra el artículo 15, y pide que, en materias políticas, el derecho se conceda a todos los mexicanos, aunque no sean ciudadanos.

"El señor Aranda se opone a lo reglamentario, a los trámites, porque no debe establecerlos un artículo constitucional".

"El señor Mata se encarga de contestar a los impugnadores con razones muy claras y muy atendibles".

"El señor Castañeda pide que el artículo se divida en sus partes naturales, que, en su concepto, son cuatro".

"El señor García Granados quiere que sean cinco, pues en el primer párrafo encuentra dos ideas que merecen ser examinadas separadamente".

"Se pone a discusión la primera parte del artículo, que dice: "Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa".

"El señor Cerqueda: viendo el asunto bajo el prisma de la abogacía, tiene sus dudas sobre si siempre habrá de ejercerse el derecho de petición por escrito, pues también se pide a las autoridades judiciales; los informes en estrados son de palabra y en los juicios verbales se hacen algunos pedidos".

"La primera parte del artículo es aprobada por unanimidad de los ochenta y seis diputados presentes".

"La segunda dice: "Pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República". Pide algunas explicaciones el señor Velázquez, y se las da el señor Arriaga: el señor Ramírez (Don Ignacio) propone como adición que se haga extensivo el derecho a todos los ciudadanos de las repúblicas hispanoamericanas; el señor Mata acepta la idea, pero cree que no es del caso y puede presentarse en otra ocasión; el señor Ramírez insiste: el señor Mata vuelve a contestarle: el señor Arriaga termina el debate diciendo que la cuestión que se suscita es internacional y no constitucional, y la parte es aprobada por 75 contra 5".

"La tercera que dice: "En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido", es aprobada sin discusión por 64 votos contra 15".

La cuarta decía: "Las que se eleven al Congreso Federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates: pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y, si fueren de la competencia del Congreso, pedir que se pasen a una comisión a que se discutan desde luego".

"El señor Zarco: para que no se entienda que el artículo dé por resuelto la supresión del Senado, propone como enmienda que en vez de palabra "diputado", se diga "miembro del Congreso".

"La comisión pone "representante" en lugar de "diputado".

"La parte es reprobada por 65 votos contra 21. La quinta dice: "En todo caso se hará conocer el resultado al peticionario".

"El señor Díaz González propone una enmienda de redacción, la acepta la comisión, y la parte es aprobada por 65 votos contra 14".

El sexto antecedente del derecho de petición en nuestra normativa constitucional es el artículo 8o. de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionado por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 y cuyo fundamento surgió del debate cuya minuta precede estas líneas.

El texto enfatizaba: "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".

El artículo 8o. del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, mismo que se dió en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865, es en orden de precedencia el séptimo antecedente que decía: "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".

El octavo antecedente es el Mensaje y Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, fechados en Querétaro el 1o. de diciembre de 1916 en donde se estipulaba: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste 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".

El proyecto constitucional en lo que corresponde a este artículo, desató un interesante debate en la décima sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916, que tuvo lugar el 12 de diciembre de ese mismo año.

El dictamen que recayó fue el siguiente:

"Ciudadanos diputados:

"Respecto del artículo 8o. del Proyecto de Constitución, cree inútil la comisión entrar en explicaciones para proponer sea aprobado dicho precepto, por tratarse de un punto enteramente sencillo y que no provoca observación alguna".

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

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste 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".

"Querétaro de Arteaga, 12 de diciembre de 1916. General Francisco J. Múgica. Alberto Román. L.G. Monzón. Enrique Recio. Enrique Colunga."

El debate suscitado fue el siguiente:

"-*El C. Calderón:* entiendo que ese artículo debe ser considerado; no me parece acertado eso de que el funcionario a quien se eleve una petición por escrito, dará a conocer el resultado en breve término: esto me parece muy ambiguo. Creo que se debe fijar un plazo de tres, cuatro, cinco o seis días. No sé cuánto tiempo fijaba la Constitución de 57; pero de cualquier manera, creo que debe fijarse un término. En esta asamblea hay personas que conocen de derecho y creo que deben de ilustrarnos sobre este punto".

"-*El C. Pastrana:* Yo quisiera saber qué razón hubo para decirse que toda petición debía ser hecha por escrito, porque en la República hay muchos que no saben escribir".

"-*Un C. Secretario*: La presidencia interroga a la asamblea si hay personas que deseen inscribirse en pro o en contra del artículo".

"-*El C. Presidente:* Tiene la palabra en contra el ciudadano diputado Pastrana Jaimes".

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

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

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

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

"-*El C. Pastrana Jaimes*: El artículo terminantemente dice: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República".

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

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

"-*El C. Presidente*: Tiene la palabra el ciudadano Nafarrate".

"-*El C. Nafarrate*: para pedir a la asamblea considere este punto para que se tome el acuerdo de que se retire, nada más para que se le haga el cambio que voy a proponer. Dice aquí que toda petición se formulará por escrito; lo que a mí me parece es que la parte donde dice "irrespetuoso" no se considere cuando se haga individualmente, sino a las corporaciones, porque por lo regular nuestro pueblo, cuando se dirige a las autoridades, comienza hablándoles de tú"

"... (risas) es irrespetuoso. Que se considere nada más esto; a las agrupaciones; que cuando se haga individual no se consideren como irrespetuosas las faltas de ortografía. (risas)".

"-*El C. Presidente:* Tiene la palabra en pro el ciudadano Calderón".

"-*El C. Calderón:* Honorable asamblea: comenzaré por llamar vuestra atención sobre la segunda parte del artículo citado, en la forma que lo propone la comisión dictaminadora".

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

"Indudablemente, que nada conseguiríamos en fijar un término de unos cuantos días para dar a conocer esa contestación en unos seis, ocho o diez días, puesto que los negocios no todos requieren igual cantidad de tiempo para poder ser resueltos. En consecuencia, toda recomendación que se haga a este respecto sería inútil. Si un estado tiene mal organizada su administración de justicia, saldría sobrando que aquí , en la Constitución, se dijese a los jueces: tienes veinticuatro o cuarenta y ocho horas para contestar. Si en la Secretaría de Gobierno de un estado o en la Dirección de Rentas, por ejemplo, no tiene el personal suficiente y la organización no responde a las necesidades de la oficina, los documentos pueden rodar en el despacho hasta perderse. Yo, al llamar la atención de la asamblea sobre este punto, lo he hecho con el fin de que, si hay algunas personas que tuvieran la bondad de ilustrarnos sobre la materia, hicieran uso de la palabra. Yo creo que, en consecuencia, nada práctico podemos hacer en este asunto y que debemos conformarnos con la redacción de la comisión".

"-*El C. Recio:* Señores diputados: Es verdaderamente laudable el celo puesto por el señor Pastrana, al mostrarse en esta honorable asamblea, decidido defensor de la clase pobre; pero debemos tomar en cuenta que las autoridades no van a estar conservando apuntes en la memoria. La petición por escrito no quiere decir que el ciudadano deba hacer precisamente por escrito su petición ante la autoridad; puede presentarse ante ella, y ésta levantar un acta sobre un asunto, teniendo la obligación de contestar en los términos que crea prudente. Así es que no es preciso que lleve solicitud escrita. Si no sabe firmar , puede buscar quien firme por él. Debe comparecer ante la autoridad y la autoridad debe tomar en consideración el motivo de la petición de aquel ciudadano, a quien deberá contestarse en breve término. Tampoco, como dijo el señor Calderón, puede señalarse un plazo determinado para contestar, pues depende de los intereses o del motivo que origine la petición; pero puede ser un asunto grave, sobre el cual haya necesidad de tomar datos en poblaciones distintas y, naturalmente, se requiere determinado lapso de tiempo para contestar. Al ponerse en este artículo la palabra "delito", se hace con el objeto de que las autoridades pongan de su parte el celo necesario para el cumplimiento de su deber; pero no debemos señalar tiempo como mínimo ni como *máximum* en el desempeño de su misión. Esto es todo lo que tengo que decir".

"-*Un C. Secretario:* Se pregunta a la asamblea si se considera suficientemente discutido el artículo 8o".

"Se va a poner a votación".

Fue aprobado el artículo 8o. por 168 votos y dos en contra.

1.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE PETICIÓN

1.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE PETICIÓN

De referirnos a los antecedentes históricos que se relacionan con anterioridad, podría existir una aproximación de principio para definir la naturaleza jurídica del derecho de petición.

De hecho el Dr. Julio B. de Vértiz emplea el análisis histórico de manera que llega a concluir la existencia de un paralelismo, entre el concepto del derecho de petición, con el que propiamente desarrolla el derecho procesal como derecho de actuar, figura de la acción civil.

De acuerdo con lo que expresa el Dr. Vértiz en su obra [12] el derecho de petición evoluciona en su naturaleza desde el hecho simple de constituir un derecho de persecución en juicio, hasta adquirir carta de naturalización absoluta como garantía constitucional, no sólo en el caso de nuestro país, sino en el ordenamiento jurídico más importante de varios países. El hecho que se menciona como una proyección del precepto que nos ocupa a rango constitucional con un especial relieve, muestra según afirma el Dr. Vértiz "un vínculo directo con la posición que gradualmente va ocupando el individuo frente al Estado en cuanto a su derecho de peticionar a las autoridades manifestado al principio, como una simple facultad de índole privada para transformarse después en un derecho de patente sentido político".[13]

Esta situación podría llevar en sus orígenes a confundir el derecho de petición con la acción civil a la que Chiovenda[14] y Carnelutti[15] señalan como "un derecho a la jurisdicción" comprendido como especie "dentro del género del derecho de petición de índole constitucional".

Por su parte el Dr. Eduardo Andrade Sánchez,[16] señala en este sentido que el derecho de petición integra el sustento de buena parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados al tiempo de ser el mecanismo por el que los particulares realizan todo tipo de trámites ante las autoridades promoviendo así, el movimiento de los órganos del Estado, ya sean judiciales, administrativos o bien, legislativos.

---

12 VERTIZ, B., Julio: "La Acción Civil como Derecho Cívico de Peticion" en el *boletin de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Ministerio de Educación de la Nación, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Año XV, julio-diciembre, Nos. 3 y 4, 1951, pp. 22-24.

13 VERTIZ, B. Julio, ob. cit. p. 26.

14 CHIOVENDA, Giuseppe: *Ensayos de derecho procesal civil*, *Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1949, pp. 16-18.*

15 CARNELUTTI, Francesco: *Estudios de derecho procesal*, tomo 2, Bosch y Cía. Editores, Chile, 1946, p. 319.

16 ANDRADE, Sánchez, Eduardo: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa Hnos. S.A., 1985, p. 78.

Asimismo, el autor antes mencionado destaca que el derecho de petición "genéricamente considerado es el basamento del derecho de acción procesal",[17] o sea que es a través de él que se cristaliza la posibilidad de hacer actuar a los órganos con facultados jurisdiccionales con el propósito de liquidar un conflicto de intereses y definir en forma concomitante, una situación jurídica puesta a su consideración como en el caso de la jurisdicción voluntaria. A esta perspectiva se agrega la conceptualización del derecho de petición como el de mecanismo natural de gestión ante los órganos de la administración pública.

En un sentido global de lo expuesto coincide el Dr. Vértiz cuando cita al Dr. Eduardo J. Couture de origen uruguayo y precursor del concepto de la acción civil como derecho cívico de petición, quien afirma que la acción civil "se presenta como un poder jurídico de acudir al tribunal pidiendo algo contra un demandado".[18] De éste razonamiento, el Dr. Vértiz señala que el derecho de petición se convierte en una modalidad de la acción civil tal y como acontece también con el llamado derecho a la jurisdicción. ¿Por qué?. Baste recordar que el desenvolvimiento de la acción civil proviene desde el más remoto antecedente de justicia, es decir, aquella ejercida por propia mano, hasta llegar a la mas moderna y perfecta concepción por la que la acción civil se consolida como un derecho de petición de carácter cívico particularmente configurado, al decir del Dr. Vértiz.

Según el Dr. Aurelio Alonso-Cortés Concejo,[19] la inmediación de las autoridades supremas en el conocimiento de la petición caracteriza tradicionalmente este derecho. Otro autor hispano de apellido López Rodó, establece un ejemplo de su afirmación. Se conoce así que Alfonso XI resuelve recibir él mismo en audiencia a sus súbditos dos veces por semana en un lugar público "do nos puedan ver é llegar ante Nos". Juan I amplía ese término a tres días siendo así una costumbre regia plenamente establecida "para nos dar peticiones o decir las cosas que nos quieran decir de boca".

En términos sucintos que compendian tesis como las que se han mencionado, el derecho de petición puede definirse como un derecho político de orden constitucional y fundamental al encontrarse considerado 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, y así está considerado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como garantía de libertad ofrece un estado de cosas sin el cual, el individuo no podría realizar en todo su potencial la naturaleza propia de su inteligencia y derecho en la esencia más íntima de lo humano como valor.

---

17 *Ibidem.*

18 COUTURE, J. Eduardo: *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Argentina, Aniceto López, editor, 1942, p. 217.

19 CORTES, Concejo, Aurelio Alonso: *Hacia un concepto del derecho de petición*, col. Documentación Administrativa No. 86 febrero, Ed. Madrid, España, 1965, p. 57.

Este pensamiento que pudo madurar a través de la historia para plasmarse entre otros en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, haciendo de la libertad individual un elemento inseparable del ser humano, es un derecho público desde que el Estado se obligó a respetarla. Es pues la libertad, elemento principal que una vez fundido, dio lugar al derecho de petición.

A juicio del Dr. Aurelio Alonso-Cortés Concejo, el derecho de petición no puede confundirse con la institución de la democracia directa, que en el derecho moderno se conoce como "iniciativa popular", si bien tiene puntos de coincidencia con ella. En este sentido, define a la iniciativa popular como derecho del pueblo para promover la realización de un acto legislativo por los órganos estatales competentes, mediante el cual es posible obtener la promulgación, modificación o derogación de una ley, puntos en los que puede concurrir el mismo derecho de petición.

En este orden de ideas, el autor citando a Dubs, afirma que la iniciativa popular es un "derecho de petición reforzado". Las diferencias entonces entre una y otro, saltan a la vista. Por un lado, el derecho de petición no obliga a la autoridad a resolver y por otra, la formulación del derecho de petición es de naturaleza individual, a diferencia de la iniciativa popular.

El Dr. Eduardo Andrade Sánchez,[20] destaca en su trabajo sobre el artículo 8o., que en realidad el derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo, "ya que el señalado derecho público subjetivo que consagra este precepto, bien lo podríamos denominar *derecho de respuesta* o más precisamente: derecho a recibir respuesta, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace".

El autor enfatiza en el hecho de que el término "petición" no debe entenderse en la estrechez de su sentido gramatical como la acción de requerir la entrega de una cosa, sino en uno más amplio como podría ser el de solicitar que algulen, en este caso la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de las atribuciones que tiene conferidas.

Bajo la óptica estrictamente personal y que yace en la intención de este trabajo, creo que sería preciso extender el sentido del precepto que consagra el derecho de petición, pues de otra forma y mientras no se argumente otra cosa, el artículo 8o. sólo obliga y obligará al Estado a contestar cuando en realidad, lo que se debiera pretender, es que el mismo sentido de la contestación encierre en lo posible una fórmula de resolución para ciertos conflictos que en forma expedita, agilizarían tanto la aplicación de la justicia como un mayor desarrollo de nuestras propias instituciones democráticas evitando la prepotencia del Estado en su manifestación más anacrónica, por encima del individuo, sus intereses y sus derechos connaturales de libertad..., y tal vez, ¿por qué no?, hacer del derecho de petición un insuperable instrumento de colaboración entre el mismo Estado y los gobernados.

---

20 ANDRADE, Sánchez, Eduardo, Ob. Cit., p. 76.

1.4. EL DERECHO DE PETICIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

1.4. EL DERECHO DE PETICIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En un primer término, es importante destacar cómo se establece el derecho de petición en sus términos más llanos dentro de la normativa constitucional de los Estados de la República para pasar más tarde a los criterios que sustenta la Suprema Corte de Justicia. De esta forma encontramos que el artículo 17 de la Constitución del Estado de Coahuila sentencia que los habitantes de la entidad tienen, además de los derechos concedidos en el capítulo I de la Constitución de los E.U.M. y concretamente en el caso del artículo 8o., el de ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado debiendo éstas contestar dentro de un plazo máximo de quince días, contados desde la fecha en que se reciba la petición, siempre que se haga conforme a la ley y cuando ésta no marque término.

La Constitución del Estado de Chihuahua señala en el artículo 9o. que la autoridad ante quien se ejerza el derecho de petición, dictará su proveído a más tardar dentro de ocho días de presentado el ocurso, salvo lo que disponga la ley para casos especiales.

En el mismo artículo 9o., pero en este caso de la Constitución del Estado de Durango, queda asentado que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa: pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República y del Estado.

A toda petición, dice el mismo artículo 9o., 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.

El Estado de Nayarit provee en el artículo 135 de su Constitución que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se dirija, y ésta tiene la obligación de dar a conocer al peticionario el resultado en breve plazo.

El artículo 8o., de la normativa constitucional de Nuevo León subraya el carácter inviolable del derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa. Señala la excepción en materia política que beneficia tan sólo a los ciudadanos y reproduce la condición de respuesta de la autoridad en el breve lapso.

La Constitución de Oaxaca consagra en su artículo 13 que ninguna ley ni autoridad podrán limitar el derecho de petición, siempre que éste se haga por escrito en forma pacífica y respetuosa. Destaca que la autoridad a quien se dirige la petición está obligada a contestarla por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro, y hacer llegar su respuesta al peticionario. En líneas muy parecidas se expresa el artículo 136 en Puebla, aunque ubica el término de respuesta de la autoridad por lo menos dentro de ocho días cuando las leyes no señalen otro tiempo.

El artículo 8o. constitucional de Querétaro argumenta que la petición hecha conforme al artículo 8o. de la Constitución General, será contestada por las autoridades a quienes corresponda, dentro de un plazo máximo de diez días, contados desde la fecha de su recibo siempre que no exista un término prefijado por la ley.

Del artículo 142 de la Constitución de Sinaloa se desprende que cuando las leyes no señalen término, se entenderá que será en diez días para que la autoridad dicte su proveído.

Finalmente, el artículo 149 de Tabaso dice que el término a aplicarse para que la autoridad dicte su respuesta será de diez días, siempre que no haya otra ley que determine en sentido diferente.

Como mencioné al inicio de este apartado relativo al derecho de petición en el Sistema Jurídico Mexicano, la jurisprudencia y las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esclarecen en mucho el sentido y aplicación del artículo 8o. Con dichos instrumentos se rescata en parte la intención genuina del precepto que el constituyente le pretendió imprimir. La Cámara de Diputados[21] recopila en un estudio, lo que juzga como los criterios básicos de interpretación al respecto y que para efectos de este trabajo me permito utilizar como fuente.

Dicha selección de tesis jurisprudenciales se relacionan enseguida.

I. (Legislación del estado de Baja California). La garantía consagrada por el artículo 8o. constitucional implica la obligación de todas a las autoridades, así sean legislativas, administrativas o judiciales, de contestar las peticiones que les hagan los ciudadanos. Por consiguiente, si el acusado en un proceso penal solicita el beneficio de la condena condicional y el juzgador no resuelve nada sobre tal cuestión, debe amparársele para que se decida si se le otorga o se le niega el beneficio. (Amp. dir. 1581/63. Inf. 1963. la S. pp. 51 y 52).

II. (Violaciones al derecho de amparo). Petición, intereses jurídicos por violaciones al derecho de amparo. Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocursante, en virtud de que atentó lo ordenado por el art. 8o. constitucional. Las autoridades tienen la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario. (Tesis Juris. 769. Apéndice p. 1414).

III. A toda petición que se haga, deberá recaer un escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario; pero se debe entender, como lo indica la lógica más elemental que el acuerdo recaído debe ser congruente con la petición formulada. (Inf. 1957 . 2a.S. p. 47).

IV. La garantía que otorga el artículo 8o. constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí se impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o

---

21 LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, ed. 3a., México, Ed. Porrúa Hnos., S.A., 1985.

mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario. (Tesis Juris. 768. Apéndice. p. 1412).

V. Si en el escrito en el que el peticionario da cumplimiento a determinados requisitos que le fueron pedidos, también insiste en su solicitud, es claro que la oficina respectiva está obligada a acordar ese escrito y a dar a conocer el acuerdo al interesado en breve término, el cumplimiento a lo ordenado por el artículo 8o. constitucional, sin que sea suficiente el simple trámite interno que la autoridad ordene, para que se dé cumplimiento a la garantía establecida en el citado precepto. (Amp. en Rev. 132/57. Inf. 1958. 2a. S. p. 43/44).

VI. Las garantías del artículo 8o. constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido. (Tesis Juris .766 Apéndice. p. 1408).

VII. La garantía que consigna el artículo 8o. constitucional solamente se refiere a que la autoridad debe dar contestación por escrito y en breve término al peticionario, congruentemente con lo pedido; pero no a dar una contestación que invariablemente deba satisfacer a dicho peticionario, sino la que corresponda conforme a la ley que se invoque en la petición, puesto que, en caso de no acatarse la ley, ello sería violatorio del principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, y en caso de que el peticionario estime que se viola ese principio, entonces lo que ha de reclamar ha de ser dicha garantía, pero no la consagrada por el artículo 8o. (Amps. en Rev. 6500/61, 8046/61 y 332/62. Inf. 1962. 2a. S. P. 58/59).

VIII. Atento a lo dispuesto por el artículo 8o. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presentó un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional. (Tesis Juris. 767. Apéndice. p. 1411).

IX. Artículo 8o. constitucional. La Suprema Corte ha establecido que la expresión "breve término" empleada por el artículo 8o. de la Constitución General de la República "debe entenderse como aquel en que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse". En aplicación a este criterio el término de 18 meses transcurrido desde la fecha de una solicitud y la fecha de la demanda de amparo, debe estimarse más que racional para que la oficina de licencias del Departamento del D.F. pueda conocer y resolver tal solicitud; sin que sea valedero el argumento relativo a que el gran número de solicitudes presentadas imposibilita el despacho rápido de las mismas, porque en tal caso es aplicable el criterio que reiteradamente ha sostenido el propio alto tribunal en el sentido de que "la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia". (Boletín 1958. 2a. S. p. 594).

X. Artículo 8o. constitucional. El pretexto de los trámites por seguir para dar contestación a la solicitud formulada, no es suficiente para excusar la conducta de la responsable, la que debió hacer saber eso al ocursante para no incurrir en la violación constitucional. (Amp. en Rev. 4283/957. Inf. 1958. 2a. S. p. 43/44).

XI. Condena Condicional. Si en las conclusiones del defensor se pidió para el recurrente la condena condicional y nada se resolvió en la primera ni en la segunda instancia, esta omisión es violatoria del artículo 8o. constitucional, el cual ordena que a toda petición deberá recaer un

acuerdo escrito de la autoridad a quien se dirija, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. (Amp. Dir. 890/1958. Boletín 1959. 2a. S. p. 140).

XII. El artículo 8o. constitucional se refiere no sólo al resultado final de las peticiones que formulen los particulares, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley requiera la substanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los peticionarios, todos y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones. (Tesis Juris. S.E. Vol. VI/2a. S. p. 210).

XIII. Se viola la garantía que consagra el artículo 8o. constitucional cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia. (Tesis Juris. S.E. Vol. XII. 2a. S. p. 130).

Como se puede apreciar en la interpretación constitucional hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las preocupaciones fundamentales en torno a la aplicación del artículo 8o. de la Carta Magna, giran en torno a la categórica imposición por ministerio de ley, que obliga a las autoridades a contestar toda petición que se les presenta. En este sentido, puede pensarse en el papel del derecho de petición como el de una medida de apremio que activa el peticionario para obtener ya sea una aclaración, los beneficios de una medida que pone fin así sea en forma relativa a una situación de incertidumbre o bien, simple y sencillamente, para obtener información que le permita agotar instancias o recursos que puedan proceder en términos de defensa de sus intereses o de la satisfacción de los mismos.

También, se estipula con un espíritu de correspondencia, la importancia de que el particular pueda contar con un escrito donde conste la respuesta a su petición. De hecho, la obligatoriedad del Estado para sujetarse a esta providencia evita, como bien lo señala la Suprema Corte de Justicia, que la autoridad incurra en la evasión o en la oposición de medidas dilatorias que retarden en prejuicio del peticionario, el empleo de todo tipo de medidas legalmente a su alcance y que puedan obrar en su beneficio. No obsta que la petición en este sentido, haya sido fundada o no por parte del peticionario o que la misma se haya dirigido en forma equivocada a otra autoridad, ya que de ser este el caso, es preciso que el hecho se le notifique y se le haga ver al ocursante.

Otra de las preocupaciones torales que saltan a la vista y que son materia de numerosa jurisprudencia, es la del principio de congruencia que debe acompañar a toda respuesta de la autoridad. Si bien es cierto que el ejercicio del derecho de petición no implica necesariamente dar satisfacción a lo pedido, debe privar invariablemente coherencia y sentido común de parte de la autoridad. En este punto surge un problema de fondo, ya que fuera del juicio de amparo como instrumento calificador de las respuestas impugnadas por el peticionario bajo el argumento de presunta violación en este sentido del artículo 8o. constitucional o de cualquier otro en consecuencia, no opera otra medida económica de carácter pragmático como en el pasado. Con esto me refiero a la inexistencia de una comisión de peticiones técnica y jurídicamente destinada a ese fin, que en todo caso podría funcionar para cada uno de los poderes de la Unión, ofreciendo a la práctica de la potestad de pedir, el carácter técnicamente inviolable que le debe asistir, a lo

que habría que añadir, una estructura de seguimiento celoso del requisito de congruencia y tiempo de respuesta de la autoridad.

A propósito del concepto del "breve término", la Suprema Corte de Justicia ha expresado que será aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición. Sin embargo, las constituciones de algunas de las entidades del país, establecen muy claramente límites temporales antes de acusarse la violación al artículo 8o. de la Constitución General de la República. Este hecho da vigencia a buena parte del contenido de los debates que se suscitaron en la edificación e institucionalización de este precepto y que han sido reseñados en este mismo documento con anterioridad.

¿Cuáles son entonces los ánimos o circunstancias que impiden una medida homogénea que establezca un término fijo para emitir contestaciones de parte de las autoridades a las que se dirige una petición?. Por una parte, ciertamente, las limitaciones materiales, la compleja y copiosa captura de iniciativas surgidas del derecho de petición y por otra, tal vez, la intención de evitar en lo posible desvirtuar al derecho de petición transformándolo en obstáculo al ejercicio dinámico de la administración pública, de justicia -en este caso de todas maneras discutible- , o de la función legislativa. Tal argumento podría ser esgrimido por el Gobierno Federal dadas sus dimensiones, ¿pero, no sería posible superar esta circunstancia proveyendo así de mayor seguridad al peticionario sobre las consecuencias de su trámite?. En este punto surge la inquietud sobre la factible eficacia de un organismo enteramente dedicado a vigilar, calificar, auxiliar y en su momento hasta sancionar la actuación de las autoridades frente al ejercicio del derecho de petición. Existe ciertamente el imperio del juicio de amparo para obtener el cabal respeto de las garantías individuales.

Aun así, y en materia propiamente administrativa, con toda seguridad se allanarían gestiones y otros empeños particulares de existir la reglamentación adecuada y mecanismos celosos de la tutela de las obligaciones y deberes del Estado con efectos incluso saludables para evaluar el desempeño gubernamental.

Así se sortearían notorios casos de ineficiencia de ciertos sectores de la administración pública ante los que el particular se enfrenta sin ninguna oportunidad de actualizar rezagos que obran casi siempre en su perjuicio con el agravante de no obtener respuestas oportunas de sus gestiones.

Este hecho ha creado durante los últimos años una tensión palpable al agotarse la paciencia de algunos sectores de la población que como única salida pretenden valerse de medios de presión como manifestaciones tumultuarias, marchas y plantones. Estas prácticas se han pretendido validar como recursos para expresar una presencia política. Como una experiencia personal, la nota que distingue la argumentación de grupos que acuden a dichas medidas de presión, es el previo ejercicio del derecho de petición ante las autoridades interesadas sin obtener de ellas respuesta alguna.

Este fenómeno incide cada vez con mayor profundidad en el deterioro y la erosión del concepto y la imagen de autoridad, ya de por sí maltrecha desde un punto de vista histórico y sociológico en nuestro país por las condiciones de su origen colonial.

El efecto de tal herencia alimentada por un generalizado silencio administrativo atenta contra la evolución institucional del país y produce en la conciencia de los gobernados el impulso casi invariable de promover la intervención directa del Presidente de la República, lo que revitaliza atavismos seculares que a nadie conviene que se perpetúen.

Como ya lo expresé, el nexo causal de esta situación, es el de la sistemática violación del artículo 8o. que se refleja en la renuencia por razones políticas, operativas o administrativas, de dar satisfacción plena al precepto constitucional.

La incredulidad en las autoridades en cuanto a la atención del derecho de petición debe frenarse antes de que la situación se agrave legitimando como única vía, la de la violencia y frustración que yace en las presiones con las que se atropella en muchos casos y más allá de las libertades constitucionales, el régimen de derecho y nuestras raíces democráticas.

En estrecha relación con lo anterior, me permito citar el pensamiento que ilustra Octavio A. Hernández [22] cuando señala lo siguiente y que he encontrado oportuno citar: "*Las finalidades de la Revolución no podían ser otras que conquistar, en primer término, para el común de los mexicanos la garantía que implica la democracia verdadera*, traducida en la efectividad del sufragio popular y en la existencia de una República asegurada por la periódica renovación de sus gobernantes; y en segundo lugar *hacer partícipe al pueblo del poder, e infiltrar en la gran masa popular una macrodosis de libertad real*, esto es, social y económica, único modo de redimirlo y nivelar su vida a la mínima altura de lo humano". ¿No es acaso el pleno dominio del derecho de petición uno de esos instrumentos que pudieran sentar un precedente en un esfuerzo por alcanzar madurez política, el crisol de un sistema más democrático, donde el individuo disfrute plenamente de su libertad?. Ya Don Venustiano Carranza decía respecto a nuestra Constitución lo siguiente: "Esta Ley Suprema nos hará grandes, justos y respetables entre los demás pueblos de la tierra", nos toca a nosotros dar vigencia a sus preceptos y habilitar los medios de su realización.

---

22 LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, ed. 3a., México, Ed. Porrúa Hnos., S.A., 1985.

1.5. LOS SUJETOS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN

1.5. LOS SUJETOS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN

Del texto constitucional podemos desprender cuáles son los sujetos en el ejercicio del derecho de petición.

Los sujetos activos son, como claramente se establece, los titulares del derecho de petición y que en forma genérica se encuentran domiciliados en el territorio nacional como lo dispone el artículo 1o. de la Constitución. Ahí se subraya que todo individuo gozará de las garantías en ella contenidas, "las cuales -señala-, no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Este principio registra en el caso del artículo 8o., una limitación muy clara, ya que cuando se habla de ejercitar el derecho de petición en materia política, se excluye abiertamente a quienes no gozan de la ciudadanía mexicana.

¿Pero cuál es la materia política a la que alude el artículo mencionado?. Es indudablemente la que permite participar en la elección de las autoridades elegidas a través del sufragio o bien, con todo aquello que se le pueda vincular como la creación o integración de partidos políticos u otras asociaciones con fines similares y que puedan repercutir en la instauración de medidas generales de gobierno que trascienden necesariamente en la vida del país. El Dr. Eduardo Andrade, reconoce cierta dificultad en la delimitación del concepto y señala que es claro que recomendar la expedición de leyes u oponerse a ellas, es actuar en materia política. Lo mismo ocurre -agrega- , en el ámbito del Poder Ejecutivo cuando se trata de acciones vinculadas a su capacidad discrecional en cuanto a decisiones políticas fundamentales, como la suspensión de las garantías individuales, la expropiación de bienes u otras facultades exclusivas del Presidente de la República en materia económica que contempla el artículo 89 de la Constitución, o la adopción de medidas de carácter diplomático.

El mismo autor señala que debe hacerse una distinción en relación al alcance de dichas medidas para lo que según él, corresponde un análisis casuístico de la acción de los Poderes de la Unión. Bajo esta lógica, asegura que cualquier decisión del Poder Legislativo constituye por sí misma, una decisión de orden político. En cuanto al Poder Ejecutivo abre una fisura de interpretación, ya que dice, las facultades discrecionales pueden ser muy extensas, desde el otorgamiento o no de una licencia de funcionamiento que constituye más bien una decisión de tipo administrativo, hasta la toma de decisiones en la política exterior. Cede en este caso al criterio del poder judicial la calificación de lo que se concibe como materia política o no.

Debe considerarse asimismo como materia política lo que tenga que ver con el manejo de los asuntos internacionales en manos del Poder Ejecutivo. Este es el caso de la continuación, establecimiento o la ruptura de relaciones diplomáticas así como la presentación de datos para for-

mular una declaración de guerra que debe en todo caso decidirse en el Congreso de la Unión. No obstante si de las circunstancias específicas de la toma de decisiones políticas surge algún perjuicio jurídico reclamable ante tribunales, la acción ejercida ante estos no debe considerarse como materia política.

Una interpretación en contrario *sensu*, nos lleva necesariamente a interpretar que fuera de la materia política, toda persona sea ciudadano o no, puede hacer uso del derecho de petición y si fuera el caso de que se pretendiera no reconocer por parte de la autoridad este derecho, se estará en posibilidades de acudir al juicio de amparo por la violación de esta garantía individual.

En el caso de que el derecho de petición se ejerza en materia política por quien carezca del atributo de la ciudadanía y exhiba condición de extranjero, no es violatorio del artículo 8o. aunque queda sin efecto a cargo de la autoridad. Tratándose de nacionales no ciudadanos, el precepto no obliga y no existe ningún elemento que haga presumir que se ha violado la garantía materia de la presente exposición.

Los sujetos pasivos del derecho de petición se identifican como todos los funcionarios y empleados públicos que se suman a las actividades de los tres poderes de la Unión. Ante el Poder Judicial, toda iniciativa del derecho de petición es ilimitada y forma parte de toda acción procesal. Ante el Poder Ejecutivo, existen múltiples iniciativas de trámites, consecuencia de la aplicación de dicho derecho, aunque no se cite o haga referencia al derecho en que se fundamenta.

En materia legislativa se contemplan dos casos. El que identifica la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional que se refiere a la iniciativa popular vinculada a la emisión de reglamentos y otras disposiciones en el Distrito Federal y la establecida en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 61 establece: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara o a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones."

1.6. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO INSTRUMENTO DE SANCIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MANOS DE LOS PARTICULARES

1.6. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO INSTRUMENTO DE SANCIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MANOS DE LOS PARTICULARES

Desde sus orígenes, el derecho de petición ha representado un papel de singular relieve en la relación entre el Estado y la población que se gobierna bajo su mandato. Más allá del gesto gracioso que en una época constituyó cuando privaba "la paz del Rey" y las audiencias reales, se ha convertido en una institución de corte político-constitucional de inapelable ejercicio.

La filosofía que contiene el principio de poder dirigirse a la autoridad solicitando un universo de pretensiones, confiere a este derecho la inapreciable virtud de permear, -si es posible decirlo en términos ideales de cabal aplicación del precepto-, de legitimidad democrática todas y cada una de las decisiones de gobierno que deben estar al alcance de la opinión particular de los gobernados. En este sentido, es posible ubicar al derecho de petición como un instrumento que plenamente ejercido por sus titulares y sabiamente ponderado por la autoridad, puede resultar en un sano equilibrio de gestión democrática.

Para los ciudadanos sin lugar a dudas, saber que existe un puente de comunicación con el Estado que en su caso les otorga la potestad de solicitar o de calificar incluso el ejercicio administrativo, les ofrece un grado de mayor confiabilidad.

Respecto de la administración pública propiamente dicha, existe el control jurisdiccional de la misma, aunque también entre los mecanismos constitucionales surge con una vigorosa presencia, lo contenido en el artículo 8o. de nuestra Constitución.

¿Por qué habría que resaltar en particular el papel del derecho de petición?. Porque más allá de la naturaleza formal de otros instrumentos y de la aspiración por mantener o lograr un equilibrio de poderes, este derecho eleva las posibilidades del gobernado para sancionar el correcto desempeño de la autoridad.

En el más estrecho análisis de las consecuencias que provoca su ejercicio, el Estado puede encontrar en el derecho de petición una medida objetiva de censura o aprobación de sus actos sin otra consecuencia en algunos casos, que la de conocer a ciencia cierta el efecto de sus medidas de gobierno.

No creo inútil señalar que otras medidas de control político como las que tiene el Congreso de la Unión, pueden ser fortalecidas ya que de todos es sabido el predominio del Poder Ejecutivo, y tal vez una medida saludable para revertir este fenómeno sea el de sumar un objetivo espíritu crítico de la sociedad mediante la promoción de una mayor conciencia de las posibilidades de participación en la vida pública por parte de cualquier individuo a través del artículo 8o. El alcance de este precepto, creo, es inimaginable de sustentarse en la naturaleza cívica e impres-

cindible que lo puede tornar en un efectivo medio indirecto de control de un Estado, obligadamente sensible a la opinión de sus gobernados.

A mayor abundamiento, no es cuestión de poner en duda las bases jurídicas en las que se apoya el Congreso de la Unión para controlar a la administración pública. De lo que surge la duda es de la efectividad de esas medidas que innegablemente depende de la fuerza política y la autonomía del Congreso de la Unión frente al Poder Ejecutivo Federal, y que en el caso de México se encuentra en un punto muy discutible.

Existe actualmente una poderosa tendencia a poner cotos a los monopolios del Estado en materia económica, lo que ha dado en llamarse como "liberalismo social". Su propósito fundamental está dirigido a sanear, -se afirma- las bases del mercado y a fomentar una dinámica mayor de crecimiento y participación económica de diferentes segmentos sociales que habían inhibido su participación ante la aplastante y anacrónica competencia y restricciones del Estado, quien además creaba reglas en ocasiones lesivas a un marco de libre competencia. De ser atinado este concepto, forma parte esencial de un esfuerzo por modernizar la estructura del país y así se justifica. Creo que al aspirar a la modernización o a la transformación del estado actual de cosas y cifrar el objetivo únicamente en materia económica sencillamente nos puede ofrecer una realidad futura mutilada en sus posibilidades. Hace falta situar con una perspectiva de mayor actualidad la presencia de los gobernados con la voz que les confiere el derecho de petición, en las decisiones y la ruta que habrá de seguir el Estado en la esfera general de sus atribuciones.

Los efectos de un fenómeno de esta naturaleza pueden preveerse en forma específica en el control más estrecho de la administración pública, en su cotidiano desempeño y en un incremento de la sensibilidad gubernamental para calcular las consecuencias de sus actos de gobierno.

Hasta la fecha, la interpretación del artículo 8o. constitucional pareciera ceñirse a la sola facultad de pedir algo o el derecho de recibir una respuesta a la que obliga a la autoridad el citado precepto, pero ¿no es acaso también la posibilidad de solicitar que alguien haga o deje de hacer algo, en este caso, todo tipo de autoridad?. ¿No es entonces también una forma de obtener un consenso para gobernar, tal vez en la más inmediata relación con el individuo?.

Acertadamente señalaba al respecto Don Mariano Otero lo siguiente: "Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera a sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública; y de esta manera la acción tranquila y razonada del pueblo sustituye con mil ventajas al embate de las pasiones de la multitud, engañada en el foro de las intrigas, de la ambición o por la fascinadora elocuencia de los tribunos".

Es pues, el derecho de petición a la democracia lo que la savia a la planta; ofrece y él mismo es la sustancia de tan elevado concepto que no puede permanecer de lado en los momentos cruciales que atraviesa nuestro país, sobre todo al dirimirse un futuro inmediato y aparentemente irreversible en el que la soberanía está en tela de juicio.

A la luz de todo lo anterior, el derecho de petición debe concebirse como cauce de las fuerzas sociales y como promotor de las transformaciones de la estructura que dichas fuerzas configuran. Dados los cambios que se gestan actualmente en nuestra sociedad, día a día más compleja en la integración de sus intereses, es preciso fortalecer la naturaleza de un Estado democrático dando vigencia y asegurando las libertades de los individuos y la participación de los mismos que puedan derivar del derecho de petición como una forma de hacer eco a las demandas que de ellos provenga.

La vía que ofrece la promoción del derecho de petición como forma institucionalizada de participación y sanción en el proceso político de toma de decisiones, reviste características de ejercicio responsable y espontáneo de intervención en la cosa pública, lo que hace brillar de manera incuestionable, la legitimidad y transparencia de su práctica.

Debemos pues, pensar en el derecho de petición, como una forma de integrar la pluralidad de ideas e intereses, por contradictorios que parezcan, en la unidad de un Estado democrático.

La esfera de su influencia absorbe el fenómeno político que consiste en abrir cada vez más el proceso de la toma de decisiones, del poder de intervenir y calificar las mismas y el de extender la participación a un mayor número de protagonistas.

1.7. EL DERECHO DE PETICIÓN A LA LUZ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.7. EL DERECHO DE PETICIÓN A LA LUZ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Una de las facetas que ocupa al derecho administrativo respecto del derecho de petición, deviene de la forma en que se integra la administración pública y, en consecuencia de los responsables de la tarea administrativa o sujetos pasivos del derecho de petición. Es decir, las autoridades a quienes se dirigen entre otras, los escritos en los que obra el derecho de petición.

El autor Jacinto Faya Viesca,[23] afirma que: "Sería prácticamente imposible que el Presidente de la República pudiera encausar por sí solo la compleja actividad que requiere el ejercicio de sus atribuciones. El titular del Ejecutivo necesita una serie de órganos auxiliares, subordinados jerárquicamente a él, que posibiliten una inteligente y eficaz marcha de la Administración Pública".

Si partimos de este principio de identificación de algunas de las autoridades responsables estaremos haciendo referencia obligada a las que contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública como los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado y por extensión, a la estructura que encabezan.

Una vez tratado con anterioridad el tema de los sujetos en el derecho de petición, es menester asumir una de las cuestiones neurálgicas que afectan a este derecho en su vigencia como garantía individual a partir de la categoría que ostentan los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado. Me refiero a lo que contempla el artículo 29 constitucional a propósito del Consejo de Ministros y la suspensión de las garantías individuales en lo general, y que afecta por supuesto el ejercido del derecho de petición, en formas y períodos extraordinarios.

Este artículo, el 29 constitucional, opera a efecto de suspender la vigencia de las garantías individuales, incluido el derecho de petición, en casos de invasión, de perturbación grave de la paz pública o cualquier otra circunstancia que ponga en peligro grave a la sociedad. Solamente, así lo expresa el artículo 29, el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

---

23 FAYA, Viesca, Jacinto: *Administración pública federal*, Ed. Porrúa Hnos., S.A., México, 1979, pp. 60-61.

Entonces, como hemos visto, la suspensión de garantías obedece indefectiblemente al concurso de las voluntades del Presidente de la República, del Consejo de Ministros y del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

La mecánica constitucional lleva al Jefe del Poder Ejecutivo a proponer la medida; toca al Consejo de Ministros (que en este caso especial, digno de mayor estudio desde el punto de vista del derecho administrativo y constitucional), asumir funciones excepcionales de régimen parlamentario, aceptar la medida apoyándola y, al Congreso de la Unión decretar la suspensión en el supuesto de aprobar la inciativa presidencial.

Es claro que sólo al Presidente de la República le puede asistir el derecho de solicitar y utilizar la suspensión de garantías en forma indelegable lo que establece de hecho y en relación a la naturaleza de los secretarios de estado, los jefes de los departamentos administrativos y del Procurador General de la República, una *capitis diminutio* que se extiende a otras prácticas del Poder Ejecutivo Federal en sus funciones.

El Consejo de Ministros no puede bajo ningún supuesto, actuar en forma autónoma aunque su papel constitucionalmente hablando, es imprescindible para aprobar toda iniciativa en este sentido.

Es importante señalar que en ningún caso pueden suspenderse todas las garantías, sino sólo aquellas que en su momento permitan superar la situación que debiera enfrentar el gobierno, y en este sentido tal vez el derecho de petición se erija de manera excepcional como una garantía de indeclinable ejercicio ya que en una práctica de lógica, una situación de caos y desorden exige ser superada mediante el reconocimiento de la autoridad como vértice en el que se apoya un régimen de derecho, que es lo que hace el particular al canalizar al Estado y al gobierno sus solicitudes en forma tácita. Visto de otra forma, el Estado y su gobierno al no suspender el derecho de petición como garantía individual, convalidan en la política de los hechos, su papel como autoridad responsable.

Por otra parte, existe también una limitación de tiempo en el hipotético caso de la suspensión de las garantías individuales, pues de otra forma se violentaría irreparablemente el régimen de legalidad. Por último, la suspensión no puede constreñirse a un determinado individuo al estar prohibida toda posible aplicación privativa de la ley.

Otro aspecto que ocupa una buena parte de lo que define al derecho de petición en relación a la forma en la que debe ocuparse la autoridad, sea esta administrativa o judicial, es la formulación de la causa.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que si en la petición se expresa con claridad la causa del pedir, señalándose el derecho que deduce el peticionario y los hechos que lo originan, no es suficiente pretenderla descalificar tachando de infundada la petición al hacerse una mención incorrecta de la ley aplicable al caso, siempre que del contexto general de la situación que se expone se pueda desprender razonablemente él o los preceptos legales aplicables al caso.

No es extraño que en algunas oportunidades, la autoridad interesada eluda toda posible respuesta bajo el argumento de la improcedencia de la petición al existir una incorrecta cita de la ley en la que se pretende fundar el pedimento. La propia organización de la administración pú-

blica, delimita sus campos y la esfera del interés jurídico particular que ocupa la materia de su competencia entre los órganos que la integran. Así puede identificar la diversidad de las leyes específicas de carácter reglamentario, lo que de otro modo exigiría que todo peticionario fuera docto en materia de derecho para argumentar adecuadamente el motivo de su solicitud. Sobre este punto puede haber consenso en la identificación de las intenciones del constituyente respecto del artículo 8o. en cuanto que el derecho que de él emana persigue ante todo ofrecer más allá del rigorismo jurídico, una fórmula de acercamiento inmediato y sin restricciones a la razón de la autoridad, para defender lo que a los intereses del particular convengan o para exponer lo que su criterio le dicte sobre los negocios públicos.

Dicho de otra forma, salvo los requisitos elementales que menciona el artículo 8o. constitucional, no existe otro elemento de formalidad que deba ser necesariamente cubierto por el peticionario ante la autoridad y de ninguna manera puede ésta acudir a argumentos como el de una incorrecta cita del derecho aplicable, para descalificar o eludir su obligación de responder por escrito.

Este tipo de prácticas pueden derivarse de la confusión que surgen entre la garantía de petición y el recurso administrativo, sujeto en varios casos a la integración de otros elementos formales, otros tiempos enmarcados en el desarrollo procesal de una *litis*, o bien, sencillamente como es, por la definición que le otorga otra naturaleza. Al hablar de esto, ingresamos necesariamente a otra vertiente de este apartado: el de la tendencia a equiparar el derecho de petición con el recurso administrativo que se mantiene viva demeritando el carácter de estas dos figuras jurídicas.

De hecho, autores como el Dr. Humberto Briseño Sierra,[24] quien clasifica al recurso administrativo como un derecho de instancia, señala en un cuadro general al de petición como el recurso más elemental. De esta manera define que el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido, cuando como acabamos de mencionar unas líneas arriba, en el derecho de petición no es aplicable necesariamente esta norma tanto por su contenido que es infinitamente diverso, como por su aplicación en el tiempo que no está sujeta a ningún segmento del proceso, ni a un tipo determinado de autoridad.

Es inevitable abordar la naturaleza constitucional que brinda su fundamento al derecho de petición y que en forma por demás clara, establece gran diferencia entre éste y el recurso administrativo que como tal, puede o no declararse procedente o bien, el particular puede optar por él, pero siempre estará previsto para un determinado uso dentro de un proceso o para la impugnación de algunos actos de autoridad especiales, en otros tipos de ordenamiento diferentes a la Constitución.

---

24 BRISEÑO, Sierra, Humberto: *Derecha procesal fiscal*, ed. 2a. México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975, pp. 97-99.

La esfera de ejecución del recurso administrativo se limita a remediar o proteger de actos o hechos administrativos calificados de ilegítimos al administrado frente a la administración pública. El derecho de petición como hemos visto, puede constituir una figura afín, pero la materia de su contenido es tan general y las autoridades que conocen de él, tan diversas, que es fácilmente distinguible la diferencia entre uno y otro.

La vaguedad del término "petición" en el uso constitucional favorece la confusión para quienes ven en este derecho todas las posibilidades de dirigirse a los poderes públicos entre las que se encuentran como ya he citado, la de accionar ante los tribunales de justicia y la de instar ante órganos administrativos en vía de primera solicitud o de recurso.

No está por demás señalar que esto bien pudiera remediarse mediante la formulación de una ley reglamentaria cuyo espíritu pudiera dirigirse a compendiar no la materia del derecho de petición, para no limitar su extenso campo y conocimiento, pero sí para aclarar el carácter obligatorio e inviolable que debe observar la autoridad ante su ejercicio y que por provenir de nuestra Ley Fundamental, se encuentra por encima del recurso administrativo, como una instancia técnico-jurídica especializada.

1.8. PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA NEGATIVA O CONFIRMACIÓN FICTA

1.8. PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA NEGATIVA O CONFIRMACIÓN FICTA

En este apartado, independientemente del objeto específico que contiene el subtítulo, prevalece una cuestión de fondo íntimamente vinculada al tema. Me refiero al tiempo o término de la contestación. El Dr. Montiel y Duarte , manifiesta la preocupación por definir los tiempos a los que la Constitución obliga al Estado a contestar toda solicitud enmarcada en el artículo 8o. constitucional.

En relación a esto último, la solución del problema sobre el esclarecimiento de las condiciones a las que la autoridad se debía de sujetar, se remitía a la formulación y contenido de una ley reglamentaria, ya que de otra manera, el derecho de petición quedaría desatendido y vulnerable por no existir una norma clara sobre las obligaciones de la autoridad. Debía en toda circunstancia, y así lo asegura el multicitado autor, convenirse en la fijación del término y la pena que correspondiera de existir alguna omisión.

Ante la ausencia de una ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha procedido a establecer ciertos criterios de interpretación válidos para un ejercicio práctico que impide hacer del 8o. constitucional letra muerta en este sentido, tanto por ignorancia como por malicia.

Al referirse al breve plazo en el que se debe hacer recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido una petición, la Corte sostiene que es indudable la violación del precepto cuando han pasado más de cuatro meses de la presentación de un ocurso sin que le haya recaído acuerdo alguno.

A esto último agrega 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 requiera, hacen variable el período de lo que sería un término razonablemente breve para dar respuesta, y para todo caso debe existir una visualización muy clara de lo que constituyen las infinitas peculiaridades que pueden reconocerse, lo que sin lugar a dudas hace individual la estimación del término breve para dar respuesta a la petición de que se trate.

De todas formas existe un acuerdo muy claro respecto a lo excesivo que es o podría ser una temporalidad de cuatro meses.

También en el caso de medias dilatorias utilizadas por la autoridad como las posibles consultas que pudieran derivar de la petición y que hicieran depender la respuesta de las mismas, no son defendibles como una causa justificada por parte de la autoridad en la violación del artículo 8o. constitucional ni tampoco la pretensión de las autoridades de que se sobresea un juicio de

amparo promovido por violentarse el derecho de petición al cobijo de otros argumentos que sólo hacen que transcurra el tiempo para eludir su obligación de contestar.

Como se puede deducir, la única defensa aceptable de la autoridad es la demostración de que se ha notificado al quejoso la respuesta a su petición, de otra forma, sólo privará con un carácter absoluto la intención de entorpecer mediante el litigio, la obtención por el particular de una resolución negativa que las autoridades desearían dar, pero que no pueden fundar correctamente en derecho, porque sería anulada por las defensas conducentes.

Es inadmisible entonces pretender manipular con argucias procesales el término de respuesta, o permitir que la autoridad se abstenga, por estos medios, de acatar su obligación de forma rápida, formal y oportuna dando satisfacción al derecho de petición con toda amplitud.

Con el propósito de ilustrar un poco más esta situación prevalece una interpretación constitucional del artículo 8o. relativa a la circunstancia o cuando la autoridad pretende, en algún momento, eludir toda respuesta por el hecho de actuar en determinadas situaciones como persona de derecho privado, lo cual pudiera esperarse que lo excluyera en la relación prevista de los sujetos del derecho de petición. Lo cierto es que aunque las autoridades en materia administrativa puedan actuar bajo los supuestos de derecho civil (art. 25, fracciones I y II del Código Civil aplicable en materia federal), lo cierto es que dichas autoridades no pierden nunca del todo su carácter como tales. Se entiende así que toda petición que se les eleve, se dirige al titular de la autoridad o funcionario y no a la persona física, dado que la garantía constitucional está jerárquicamente por encima de cualquier otro ordenamiento de carácter secundario.

Por esto, ningún funcionario o autoridad puede sustraerse del cumplimiento de las obligaciones que le impone el derecho de petición alegando que éste hace referencia a un ejercicio realizado como representante de un segmento del gobierno en su calidad de persona moral sujeto al derecho civil.

Por lo que concierne a la respuesta una vez formulada, la misma deberá ser como ya se ha dicho anteriormente, congruente, apegada a la ley y debe contener una muy nítida intención de buena fe.

Una vez analizado el material que precede estas líneas, cabe preguntarse si es posible hablar de la negativa o confirmación ficta como un elemento válido que pueda presuponer la respuesta a la que alude con carácter obligatorio el artículo 8o. de la Constitución.

Definitivamente no. Ello deviene de la misma naturaleza jerárquica constitucional y de la condición inviolable del derecho de petición por parte de la autoridad en la omisión de su respuesta.

Nuevamente es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que subraya el uso que se da a la negativa ficta como una prerrogativa, en todo caso, del ocursante específicamente en materia fiscal y en este sentido constituye una institución cuyo uso es optativo para los causantes quienes pueden esperar la respuesta si lo desean, o exigirla mediante la aplicación del artículo 8o. y las consecuencias de su violación por la vía del derecho de amparo.

De esta manera si la parte quejosa reclama en amparo la violación del derecho de petición, resulta una manifiesta denegación de justicia sobreseer el juicio con base en que el silencio de la autoridad fiscal, en este caso, constituyó una negativa ficta que debió combatirse ante el Tribu-

nal Fiscal de la Federación. ¿Por qué?, porque la garantía constitucional no queda derogada por la creación o existencia de recursos y medios de defensa que la hagan nugatoria, y además porque el Juez de Amparo no debe prejuzgar sobre el medio de defensa por el que debiera ser impugnada la resolución ficta que se dé a una petición, cuando lo que se le está pidiendo es que se obligue a dar una respuesta como lo establece la Constitución.

El artículo 8o. no previene sobre el sentido de la contestación en forma negativa o de consentimiento a lo pedido, sino en cuanto a acordar lo solicitado por el peticionario y hacerlo de su conocimiento.

2. EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN

2. EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN

"Hay arquetipos de la conciencia humana que operan en el fundamento de toda vida política: el honor dio a la monarquía y al orden feudal-estamental su contenido y su brillo; la virtud era el ornato de la república. El peso de los intereses parece ser la característica constitucional de la hora actual del mundo. No es un principio heróico y en modo alguno romántico. Podemos sentir repulsión ante ello, del mismo modo que pueden horrorizarnos las formas desnudas de la pintura abstracta, las líneas frías y neutras de la arquitectura moderna, los sonidos atonales de la música dodecafónica y la autonomía de su disonancia. Pero la teoría del Estado y de la Constitución no puede cerrar sus ojos ante ellos, pues los intereses organizados son un poder político y una realidad constitucional".

J. H. KAISER [25]

La cita de contraste que precede estas líneas, se ubica sabia y cínicamente sobre los puntos cardinales de la perspectiva que da sentido actual a las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Su contenido sugiere un vasto entorno de estudio: por una parte el tratamiento general de la génesis del Estado y las organizaciones sociales, y por otra, las fórmulas de su interacción, los métodos que concurren para ello, el núcleo de las motivaciones sociales y estatales, el fatalismo de la individualidad frente a ese Estado y el efecto de lo que se ha dado en llamar en un concepto sociopolítico, como grupos de presión y su protagonismo en cierto tipo de conflictos.

No es mi propósito abordar todos los perfiles que he citado que provienen de la cita mencionada, pero el hecho de incluirla al inicio de este capítulo se hace necesaria para proponer un enfoque específico y práctico que sobre el derecho de petición me permitiré desarrollar.

Como ya he tenido oportunidad de expresarlo en la introducción, las raíces del presente trabajo de tesis que llevaron a cultivar un interés específico sobre el tema, están íntimamente asociadas a la experiencia de observar en forma directa como consecuencia de mis actividades laborales, el ejercicio del derecho de petición ante la autoridad, en este caso, ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a través de la Unidad de Audiencias.

---

25 GARCIA, Pelayo, Manuel: *Las organizaciones de intereses y teoría constitucional*, ponencia presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, México, 1975.

El hecho de formar parte de una entidad administrativa que constituye por muchas razones, el puente de enlace con la población en general y a su vez, con otras autoridades del sector público, permitió atrapar materialmente una pluralidad de elementos que, sometidos a un análisis sucinto, exhiben las características generales de cómo los particulares y la autoridad, ejercitan e interpretan tanto la potestad que les otorga el artículo 8o. de la Carta Fundamental, como las obligaciones que de ella devienen.

Ante la complejidad de nuestra estructura social y la multiplicidad de intereses que la caracteriza, el derecho de petición ejercido en forma individual y con frecuencia poco efectiva, aún con los elementos que cita el precepto correspondiente, ha dejado lugar en forma gradual a la exploración de otras vías ejercidas por grupos de presión que en ocasiones, al margen de la legalidad pretenden hacer valer un derecho. En este punto cabe destacar la crónica disfuncionalidad de una norma que obliga hipotéticamente a la autoridad, pero que frente a la ausencia de medidas específicas manifiestas en un reglamento, sencillamente se omite en cumplimiento cabal abriendo fisuras que invitan a intentar otros procedimientos.

2.1. EL DERECHO DE PETICIÓN Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

2.1. EL DERECHO DE PETICIÓN Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Al hablar de un tejido social cada vez más complejo con intereses más intrincados, hay quien, como en el caso de Kaiser, justifican el hecho de que se rebase el régimen constitucional pero si a ello nos atuviéramos, veríamos peligrar el orden social y el estado de derecho, que no está sujeto en sus fuentes a la costumbre, salvo algunas excepciones, como sucede en el derecho anglosajón.

De atender a esa lógica, podríamos aceptar la entronización de intereses corporativos, supranacionales o de los ya mencionados grupos de presión al margen de toda consideración de derecho y ya no digamos de la más elemental justicia, monopolizada y adulterada, por las organizaciones señaladas y cuyos argumentos de fuerza, chantaje político o económico sobre el Estado se imponen como precio insolayable al ignorarse el papel de la individualidad y de la ley.

Esta práctica que ejercida por los grupos de presión no es privativa de ningún sistema o país y que al contrario se extiende en su uso, persigue como he anotado, expresar en vías de hecho un interés controvertido casi siempre, sobre una decisión, acción u omisión de gobierno que de modificarse o resolverse, redundaría en su favor.

Las agrupaciones, bloques o los grupos de presión, basan su existencia en la nulidad a la que se ve sometido el sujeto aislado, que contrasta con la categórica presencia y capacidad de coacción de un movimiento colectivo y de poder organizado.

Casi siempre, si hemos de abrevar en los hechos de nuestra historia reciente, la naturaleza de dichos grupos se puede caracterizar como la de "organismos" carentes de programa y objetivos en muchos casos, pero con constantes como el del elevado grado de conflictividad que generan y el peligro que hacen correr a las bases de un sistema democrático.

Otra línea que los define es la de constituirse como fuerzas cinéticas de la sociedad provocando un efecto de desarticulación en ella, alentando expectativas desmesuradamente ambiciosas que no consideran más que un beneficio sectario sin reflexionar sobre los perjuicios que causan a la comunidad nacional. Sus procedimientos soterrados, violentos a veces, oscuros e indirectos, impiden al poder público llevar a cabo, con éxito , los esfuerzos por controlarlos teniendo de esta forma, todas las ventajas para imponer fuera de todo posible consenso, los intereses que persiguen.

Otro lugar común para este tipo de grupos, es el de ignorar sistemáticamente el orden jurídico. Abordan, presionan, alteran y amenazan el funcionamiento de cualquier instancia ya sea administrativa o política sin cumplir ninguno de los procedimientos prescritos por la ley. Bajo su lógica, resulta más cómodo a todas luces, arrebatar o crear una solución a un problema mediante la presión y la influencia, que sujetarse a cualquier regla incluso de orden constitucional y que

obedecen en su creación, al propósito de evitar precisamente las veleidades y la tentación del uso de la fuerza.

Esta tendencia que se pretende justificar en la práctica política, que no en el derecho, poco a poco va tomando mayor incidencia. Es cierto que el desarrollo de la sociedad civil ha vivido con mayor intensidad ofreciendo sus bondades, pero también es preciso señalar que ésta no tiene nada que ver con la presencia constante de los grupos de presión, y en los dos casos, su origen se remite a la esterilidad de los esfuerzos del individuo para acreditar y hacer valer sus derechos frente al Estado, la ausencia de efecto de instancias de representación y las omisiones respecto del derecho de petición así como el vacío legal de un reglamento.

2.2. LA UNIDAD DE AUDIENCIAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: UN CASO DE TRATAMIENTO DEL DERECHO DE PETICIÓN

2.2. LA UNIDAD DE AUDIENCIAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: UN CASO DE TRATAMIENTO DEL DERECHO DE PETICIÓN

La estructura administrativa de la Unidad de Audiencias de la Presidencia de la República que tomo como ejemplo para el presente capítulo, realiza encomiables esfuerzos para reconocer la individualidad que se expresa en el derecho de petición, pese a serias limitaciones.

Dichas limitaciones estriban entre otras, en la ausencia de facultades que podrían preverse para su ejercicio en la ley o reglamento correspondientes a fin de exigir informes de otras autoridades de la administración pública y responder así en forma congruente y a la brevedad, a las iniciativas, quejas y solicitudes que le son planteadas al Presidente de la República, o bien obligar a esas mismas autoridades a brindar la atención adecuada al particular que hace uso del derecho de petición en la esfera de su competencia, despojando así de su encanto a los movimientos colectivos o no, que provienen de grupos de presión que se nutren con frecuencia de insospechados intereses.

Otras limitaciones surgen de la equivocada interpretación constitucional de su mismo campo de trabajo y de la referencia errónea del objeto de su desempeño.

En este sentido, la Unidad de Audiencias, como su denominación oficial obvía, contribuye como en la mayoría de los casos que podrían citarse dentro de la administración pública abocados al tratamiento del derecho de petición, a confundir el objeto mismo de su competencia y el universo de trabajo que debe abordar.

En principio, el término de audiencia utilizado puede hacer suponer la aplicación de la autoridad en una voluntad de escucha o del trámite para que el particular logre su cometido de hacerse oír. El sentido gramatical y semántico del vocablo nos lleva a asociar esto con la posibilidad de pedir, pero, para el caso muy específico de ser recibido en una entrevista personal cuando en realidad casi todas las iniciativas que recibe la Unidad de Audiencias se manifiestan como muestras de un ejercicio claro del derecho de petición.

Es muy frecuente , que diversos sectores de la población ya sea en forma individual (lo más común cuando se trata de la vía escrita), o colectiva, se dirijan al Presidente de la República para solicitar ser recibidos, en audiencia para exponer la necesidad de un empleo, vivienda, su intervención para liquidar trámites agrarios, su gestión para sensibilizar a autoridades varias en el tratamiento de todo tipo de asuntos públicos que afectan la esfera de los intereses individuales, o bien para hacerle saber sencillamente opiniones personales sobre el curso de la administración pública y las entidades que la forman.

Normalmente estos planteamientos son atendidos vía la contestación con la orientación informativa del destino idóneo de las peticiones dentro de la administración pública, lo que es segui-

do de un escrito o turno a la autoridad competente para que el particular vea plenamente satisfecha su gestión en la medida que esto sea posible y en observancia de los campos que delimita la Ley Orgánica de la Administración Pública y particularmente de la Constitución.

De hecho, la iniciativa de ser recibido en audiencia ocupa en la mayor parte de los casos un lugar secundario y seguramente obedece a lo que sugiere la designación oficial de la Unidad, aparte del pobre efecto que surte el derecho de petición en otros estamentos de la administración pública, por lo que el particular concede un especial significado al hecho de dirigirse al Presidente de la República para que sea él directamente quien lo atienda retomando así nuevos bríos añejas prácticas viciosas que frenan el desarrollo político de nuestra sociedad.

A todas luces es notable el error que lleva a confundir, en la práctica, los principios contenidos en el derecho de petición y en la garantía de audiencia.

Desde un ángulo más localizado, y desde luego constitucional, son notables las diferencias entre uno y otra, tanto por la naturaleza de los bienes jurídicos que se tutelan en el Art. 14 y en el Art. 8o. Constitucional, como por la voluntad de darles vigencia a los dos con un dominio reservado y exclusivo que no deja y no debe dejar lugar a la dubitación.

El Art. 14 de la Carta Magna establece en su párrafo segundo, donde se alude directa e inobjetablemente a la garantía de audiencia: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

La sola lectura del texto constitucional obliga a la reflexión que en forma inmediata nos permite desterrar toda posible confusión con los propósitos del artículo 8o. Mientras que la garantía de audiencia se endereza a salvaguardar un principio de seguridad jurídica, el derecho de petición se encamina a preservar la potestad del individuo para dirigirse a la autoridad solicitándole algo y obligando a ésta a contestar.

Mientras que la garantía de audiencia es entonces un instrumento de la mayor jerarquía con un carácter a todas luces defensivo y probatorio referente a actos de autoridad o el efecto de leyes que pudieran violentar la seguridad jurídica del individuo, el derecho de petición es una garantía constitucional que pone en el más alto relieve la libertad del individuo y su relación con el Estado.

En este orden de ideas la propia estructura administrativa que he tomado como ejemplo y de la que no es ajena buena parte de la administración pública, favorece la confusión de la población, lega en derecho, pretendiendo hacer valer una garantía por otra.

Esta situación no obsta para que una sociedad en transformación, con desequilibrios propios de un ambicioso proyecto económico deje de manifestar el sano apetito de revalorizar los espacios e instrumentos para hacer oír su voz.

En esta dinámica, la Secretaría Particular del Presidente de la República y en forma muy especial, la Unidad de Audiencias acopian cada vez un número mayor de peticiones dirigidas al titular del Poder Ejecutivo Federal, tanto a título de expresión individual sujeta a las formalidades esenciales que plantea el derecho de petición, como a las manifestaciones co-

lectivas en parte alentadas por genuinas inquietudes populares y en parte dirigidas por los intereses de grupos de presión.

Para los efectos de ejemplificar este estudio, se recogen los datos que ilustran al respecto un período que va del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1991, en los que se registra curiosamente, una tendencia al incremento de las peticiones individuales y la gradual inhibición de las manifestaciones colectivas.

Dicho fenómeno puede ser interpretado en forma optimista, y tal vez se deba que no obstante las limitaciones a que aludía con anterioridad que constituyen serias y muy delicadas trasgresiones en la interpretación y conductas que derivan del derecho de petición, existe una seria voluntad de rescatar la prerrogativa del individuo para comunicarse con la autoridad.

Pero más allá del escrúpulo político y moral de quienes sobrellevan la responsabilidad específica de su función en el aparato de Gobierno, apremia la necesidad de su institucionalización de manera que se destierre la amenaza de hacer depender la validez de tan importante precepto de una voluntad personal, lo que puede ser venturoso o nefasto.

La fuente consultada señala , durante el lapso medido, que se han realizado 481 manifestaciones de diverso orden, algunas con carácter petitorio ante la residencia oficial de Los Pinos y Palacio Nacional. Durante una primera etapa que comprende únicamente el mes de diciembre de 1988, se registraron 16 actos masivos. Para el tramo de enero a diciembre de 1989, tuvieron lugar 171 concentraciones.

A partir de 1990 se inicia una tendencia inhibitoria de manifestaciones, celebrándose 160 durante todo el año. Este fenómeno de decremento se acentuó aún más durante 1991, teniendo lugar sólo 134.

En contraste con lo anterior en una proporción inversa, las peticiones individualmente formuladas han experimentado un incremento notable que se ha desarrollado de la siguiente manera:

Diciembre de 1988 indica la captura de 566 peticiones. Durante todo el año de 1989, fueron atendidas 5406.

En el año inmediato posterior, 1990, la cifra anterior se modifica al ser acopiadas 6682 peticiones de diversa índole con un aumento diferencial respecto al año anterior de 1276 iniciativas. Para 1991, se atendieron 7665 documentos signados por particulares, teniendo al Presidente de la República como su destinatario.

Muy interesante resulta apreciar en estas cifras, la evidente vitalidad de la sociedad civil que cada vez se torna más participativa, no sólo en fenómenos de orden político sino en una relación que va de la argumentación de sus necesidades y reclamos, hasta la simple exposición de sus puntos de vista frente al Estado. Cierto es también que aún prevalece en forma mayoritaria la práctica del derecho de petición como instrumento que favorece la supervivencia de cierto carácter paternalista del Estado Mexicano.

En muchos casos no es extraño observar que el motor que mueve a la iniciativa de ejercer el derecho de petición, radique en el hecho de solicitar, en este caso al Presidente de la República a través de la Unidad de Audiencias, la adjudicación de una vivienda, la obtención de un préstamo, el otorgamiento de un empleo y otras cuestiones parecidas, aunque bien, difícilmente puede ser reprochable el hecho, puesto que a final de cuentas estos contenidos reflejan carencias de or-

den económico de una sociedad desigual donde coexisten extraordinarias fortunas con la miseria, donde la letra de la ley, receptáculo aún de algunas de las más ambiciosas pretensiones de conquistas sociales, se queda muda por la complejidad de llevar al terreno de los hechos el concepto literal de la justicia social distributiva, que ocupa todavía importantes espacios de nuestra Constitución.

Por otra parte, existe un significativo número de peticiones encaminadas a obviar inconformidades respecto del funcionamiento del aparato administrativo federal; de acusar el silencio eventual de las autoridades frente al derecho de petición de los gobernados o de demandar con carácter prioritario la activación de dicha estructura con fines diversos.

La demanda de orientación jurídica y la denuncia de todo tipo de ilícitos algunos a cargo de las propias autoridades del Poder Judicial en su modalidad de negligencia y corrupción, también representan buena parte de las peticiones dirigidas al Presidente de la República.

Lo anterior nos lleva a meditar sobre el inapreciable valor del derecho de petición en la aspiración de modernizar el Estado Mexicano y de estimular en este mismo sentido a la sociedad civil en su conjunto. De existir acuerdo sobre ello y sobre los alcances de una interrelación democrática con una base sólida, clara e irrefutable de profundas raíces en el espíritu del derecho de petición, puede pensarse nítidamente en la consolidación de nuestras más nobles instituciones perfeccionadas a partir del individuo en su posición frente al Estado.

A continuación, me permito presentar algunos cuadros que representan gráficamente la información que ya he citado.

2.3. GRÁFICAS EXPLICATIVAS

NOTA: POR UN ERROR DE ENCUADERNACION EN LA IMPRENTA, LAS GRAFICAS APARECEN EN ESTE EJEMPLAR HASTA EL FINAL DE LA BIBLIOGRAFIA. DE CUALQUIER MANERA, SE PUEDEN CONSULTAR LOS TEXTOS QUE EXPLICAN LAS GRAFICAS Y QUE SE INCLUYEN COMO ORIGINALMENTE SE PREVIO.

GRÁFICA 1

MANIFESTACIONES EN EL ZÓCALO Y LOS PINOS ATENDIDAS POR LA UNIDAD DE AUDIENCIAS 1988-1991.

La gráfica uno, presenta el comportamiento de las manifestaciones atendidas por la Unidad de Audiencias de la Presidencia de la República en el lapso comprendido de 1988 a 1991.

La información correspondiente a diciembre de 1988 no es significativa, dado que la unidad de tiempo comparativa no es aplicable al caso.

La interpretación de la gráfica respecto a los años subsecuentes, ofrece una visión más clara del fenómeno y frecuencia de las manifestaciones, que en 1989 alcanzan su nivel más alto para, posteriormente en 1990 y 1991, mantener una constante de decremento.

La forma de explicar este hecho resulta complicada, puesto que se puede hablar de una multiplicidad de factores que contribuyeron a ello.

En primer término, el inicio formal de la gestión presidencial 1988-1994, llevó a algunos grupos de presión como al Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, a pretender identificar los alcances y energía de ciertas medidas presidenciales. De haberse cedido en la aplicación de las mismas, el propósito visible no era otro que el de poner en entredicho la autoridad política y moral del Poder Ejecutivo, e incluso del Poder Judicial.

En la arena política, a la que no son ajenas estas demostraciones de fuerza y capacidad de convocatoria, concurrieron así los reclamos colectivos de la agrupación sindical antes mencionada y otras similares exigiendo la anulación de la causa penal instruida a algunos líderes de lo que se ha calificado en un esquema histórico y sociológico más amplio, como parte del movimiento corporativista mexicano.

Este tipo de manifestaciones fueron seguidas entre otras por las de movimientos como el de "Eureka", encabezado por la señora Rosario Ibarra de Piedra, que al inicio de toda gestión presidencial desde 1970, realiza esfuerzos de acreditación como parte interlocutora del gobierno en la resolución de algunos conflictos, si bien no puede tipificarse como un grupo de presión.

Lo que llama poderosamente la atención, es que en los años siguientes, la tendencia inhibitoria de las manifestaciones se mantenga. Parte de ello obedece, desde una óptica muy personal, a la solvencia de la Unidad de Audiencias para atender y canalizar, con todas las limitaciones que enfrenta, las iniciativas que podemos tipificar dentro del derecho de petición y que constituyen, aunque no formalmente, la materia de su universo de trabajo.

GRÁFICA 2

PETICIONES AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CAPTURADAS POR LA UNIDAD DE AUDIENCIAS 1988-1991.

En esta gráfica se observa el aumento año por año, del total de las peticiones dirigidas al Presidente de la República entre 1988 y 1991, de las cuales conoció la Unidad de Audiencias.

Los datos registrados pueden revelar:

A) El efecto de las giras presidenciales realizadas con una frecuencia semanal, que lleva a la población de las entidades visitadas a la oportunidad de entregar personalmente sus escritos petitorios al titular del Poder Ejecutivo Federal o a que estos se formulen haciéndolos llegar a la Unidad de Audiencias con posterioridad. En este sentido, las giras presidenciales promueven el ejercicio del derecho de petición.

El símil más cercano a dicha práctica, se vincula a uno de los antecedentes históricos del derecho de petición como es la "paz del Rey", y constituye materia de trabajo, de acuerdo y de tratamiento, del mismo Presidente, de su Secretario Particular y de éste con la Unidad de Audiencias.

Tanto la Secretaría Particular como la Unidad de Audiencias, asumen en forma delegada ciertos trámites y enlaces dentro de las tres esferas de gobierno para satisfacer las iniciativas presentadas en las giras o a raíz de ellas como trámite normal, existiendo para ello instrucciones precisas de no omitir respuestas a los interesados.

B) La transformación de la sociedad que de ser apática tradicionalmente, ha pasado con rápida espontaneidad, a ocupar mayores espacios y conciencia de su papel. En este sentido se ubican las menciones anteriores referidas al vigor de la sociedad civil en el marco del presente capítulo.

C) El efecto multiplicador de cada respuesta ofrecida por la Unidad de Audiencias, a la que se identifica prácticamente, como la vía de acceso para la presentación de peticiones dirigidas al Presidente de la República.

GRÁFICA 3

PETICIONES AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CANALIZADAS A LA UNIDAD DE AUDIENCIAS VÍA CORREO Y OTROS 1988-1991.

La gráfica exhibe la afluencia de peticiones atendidas por la Unidad de Audiencias durante el período descrito, en razón de los medios que se utilizaron para su envío. Se cita al correo, pero también las peticiones se recibieron en la Unidad mediante fax o bien, a través de la delegación de facultades para atenderlas de parte de la Secretaría Particular, la cual turna previo acuerdo y con las instrucciones precisas aplicables al caso, los escritos recibidos para su atención.

GRÁFICA 4

PETICIONES CAPTURADAS EN AUDIENCIA PÚBLICA 1988-1991.

La utilización del término Audiencia Pública, responde a la necesidad de identificar la vía de acceso de los escritos petitorios diferenciándola del correo, fax o acuerdo con la Secretaría Particular.

Al hablarse de Audiencia Pública, lo que se pretende obviar es que la mecánica de entrega de peticiones responde a la atención personal que reciben los peticionarios en las instalaciones físicas de la Unidad de Audiencias.

Es muy frecuente la recurrencia de personas a la entrevista con los funcionarios adscritos a la Unidad, los cuales, en la mayoría de los casos, luego de escuchar los planteamientos que les son ofrecidos, solicitan al peticionario la formulación de un escrito que pueda respaldar todo trámite hecho en favor de su causa. Este requerimiento persigue además el propósito de adecuar la petición a los términos del artículo 8o. de nuestra Constitución.

A manera de ejemplo, la gráfica ilustra los contenidos más representativos de las peticiones dirigidas al Presidente de la República. Como es sencillo desprender de ello, la mayor parte de las peticiones se dirigen al propósito de destrabar procedimientos administrativos; de obtener orientación jurídica o aclarar y reclamar una adecuada administración de justicia.

Estas constantes van seguidas del planteamiento de necesidades de empleo, de tierras, vivienda y educación entre otras.

GRÁFICA 5

FRECUENCIA DE CANALIZACIÓN DE PETICIONES HACIA LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La frecuencia en la canalización de peticiones hacia otros órganos de la Administración Pública, acusa claramente los diferentes grados de conflictividad que representa su área de trabajo.

Puede indudablemente surgir una apreciación errónea de los datos que ofrece la ilustración debido a los volúmenes que se manejan, y que visto crítica pero parcialmente, puede llevar a confundir una interpretación.

En realidad el porcentaje que ocupa el Departamento del Distrito Federal, abrumadoramente superior, obedece ciertamente a la incidencia de un número mayor de conflicto, pero ello se debe a su contacto directo e inmediato como órgano administrativo con la población en general, en casi todos los aspectos cotidianos que ocupan la convivencia en una de las ciudades de mayor densidad demográfica del mundo y se refieren a una diversidad increíble de servicios, entre otras cuestiones.

En el caso de los sectores como el de la educación o de tramitación agraria, el conocimiento que toman las autoridades correspondientes se reduce de manera significativa de acuerdo a la materia de sus funciones y su competencia.

GRÁFICA 6

FRECUENCIA DE CANALIZACIÓN DE PETICIONES HACIA LOS GOBIERNOS ESTATALES.

Los porcentajes registrados por cada estado de la República en la gráfica, indican la incidencia de la presentación de peticiones al titular del Poder Ejecutivo Federal por parte de la población local de dichas entidades, lo que hace suponer:

A) Cierto vacío de respuesta al derecho de petición por parte de las autoridades estatales y municipales. Lo anterior se obvia en la mayoría de los escritos dirigidos al Presidente, en los que los peticionarios justifican la instancia de acudir a él, como reacción ante el silencio de las autoridades locales frente a sus escritos e iniciativas.

B) Cuando lo que se peticiona son servicios y asistencia económica, quedan de manifiesto situaciones y carencias de hecho como la desigualdad del crecimiento económico del país, la concentración de recursos y la conflictiva distribución de los ingresos fiscales entre la Federación y los estados que repercute en los presupuestos y la debilidad del municipio para atender demandas de servicios y crecimiento de la población.

C) La errónea concepción de la soberanía de los poderes estatales, que desgraciadamente se sigue en algunos casos interpretando, como el derecho a gobernar por encima de los intereses de la población y del mandato constitucional. Basta señalar una muy pronunciada identificación de denuncias, muchas veces fundadas, sobre atropellos y manipulación de procesos judiciales de la más variada índole.

3. HIPÓTESIS PROPOSITIVAS

3. HIPOTESIS PROPOSITIVAS

"El derecho, mientras nadie lo perturba y lo contrasta, resulta invisible e impalpable, como el aire que respiramos; inadvertido como la salud, cuyo valor sólo se conoce cuando nos damos cuenta de haberla perdido"

Piero Calamandrei [26]

La pretensión de este trabajo al momento de abordar el presente capítulo, persigue ante todo sincerar las intenciones de un esfuerzo en parte de interpretación y en parte de cristalizar la inquietud nacida de un tema como el del Derecho de petición, cuyo eje cartesiano lo constituyen los más preciados conceptos de derecho, justicia, democracia. Ello se acompaña de un sano espíritu crítico que tal vez permita convertir en algo tangible el fruto de los valores que he mencionado.

En los capítulos anteriores he tratado de exponer los hechos que en la vida práctica me parecen como elementos que mutilan o desvían la generosa intención del artículo 8o. constitucional y en forma parcial, dadas las dimensiones de este documento, las posibilidades que de replantearse en su ejercicio, aplicación y acatamiento más cabal, pueden apuntalar lo que se ha dado en llamar, la modernización política del país y que no es otra cosa que alcanzar niveles superiores de ejercicio democrático, como una necesidad ingente.

El abuso del término "democracia" y el abuso también ahora del término "modernización", pueden hacer presumir una falta de contenido y una naturaleza fatua de los mismos y de lo que he venido insistiendo en este trabajo como un apremio real.

Las circunstancias que ahora determinan el futuro inmediato de México en el terreno económico, llevarán en forma ineludible a una mayor complicación en el marco de intereses y no es posible pensar tan sólo en reformas de tipo económico que hasta ahora poco han logrado para evitar los contrastes de riqueza y miseria, omitiendo la creación o reforma de la cultura política nacional. Este fue el caso de la hasta hace poco Unión Soviética ahora Comunidad de Estados Independientes, en donde la sombra del conflicto entre etnias, facciones políticas y bisoños grupos económicos autónomos, así como la injerencia de intereses de otras naciones "occidentales", dan la medida real del efecto desintegrador de un explosivo cambio del modo de producción del

---

26 CALAMANDREI, Piero: *El elogio de los jueces escrito por un abogado*, 2a. ed., Argentina, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1956, p. 12.

sistema socialista porque optó la *perestroika*, evitando en su momento enfrentar una necesaria transformación de orden político.

En el marco de una mayor interdependencia con el mundo, el Estado mexicano no debe aguardar al momento en el que se presenten las primeras presiones de tipo internacional para atender a un cambio que puede proponer el respeto más celosamente observado de libertades y derechos políticos de los individuos en este país; de las prerrogativas de sus garantías individuales, como en el caso del derecho de petición.

No hace mucho, el esquema mundial de denuncia y la opinión pública fuera de nuestra frontera, representó un papel muy importante en el redimensionamiento de los derechos humanos. ¿Será necesario acaso que aparezcan presiones de este tipo para darnos cuenta de la urgencia de adecuar nuestro derecho positivo a la práctica con las bondades que previó el constitucionalista hace ya 75 años, fortaleciendo su estructura con instrumentos de nueva creación de ser preciso?, creo que sinceramente no será este el caso.

En el caso muy concreto del derecho de petición, existe la estructura que protege y vigila su aplicación al tiempo de ofrecer los elementos para seguir la responsabilidad del Estado y de las autoridades que lo representan en lo que el precepto los obliga. A continuación paso a hacer una relación sucinta que ilustra mi afirmación.

Desde el punto de vista de la vigilancia administrativa, existe el aparato para supervisar el respeto de nuestros derechos fundamentales con el efecto de su protección. De esta manera, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , describe entre las atribuciones de la Secretaría de Gobernación vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requieran ese cumplimiento.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos en el capítulo II del título segundo, constituye otro instrumento vigente de protección de las garantías individuales y en consecuencia, del derecho de petición. Esta normativa concede la posibilidad de instruir juicio político a los senadores y los diputados al Congreso de la Unión; a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; a los secretarios de Estado; a los jefes de departamentos administrativos; al Jefe del Departamento del Distrito Federal; al Procurador General de la República; al Procurador de Justicia del D.F.; a los magistrados de circuito y jueces de distrito; magistrados y jueces del fuero común del D.F.; directores generales y a quienes cumplan con una función análoga esa responsabilidad en empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. Entre las causales que establece el artículo 7o. de la Ley en su fracción III, se alude a las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales. En este caso, el adjetivo "grave", queda sujeto a un contexto, pero siendo las garantías individuales un elemento nuclear de nuestro sistema jurídico, podríamos estimar que toda violación en sí misma, independientemente de cualquier criterio circunstancial, es grave.

En la figura del juicio político, la Cámara de Diputados instruye los cargos como la parte acusadora y la Cámara de Senadores opera como órgano sancionador, cuenta además con facultades para imponer en caso de responsabilidad objetiva, sanciones como la destitución del servidor público e incluso, la inhabilitación para desempeñarse como tal.

La normativa penal no es ajena al papel de custodio de las garantías que incluyen la contenida en el 8o. constitucional. El artículo 364 del Código Penal Federal, menciona las sanciones aplicables en caso de su violación: "Se aplicará -dice- la pena de un mes a tres años de prisión y multa hasta de mil pesos".

Asimismo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República asume de conformidad con el artículo 102, constitucional, la responsabilidad de vigilar el régimen de legalidad y constitucionalidad de acuerdo a lo que destaca la fracción I del artículo 2o. y el artículo 3o. de ese ordenamiento. Ello se complementa con la fracción IV del artículo 5o. de la Ley de Amparo donde se afirma que tanto el Procurador como el ministerio público federal, serán parte en todos los juicios de amparo cuya materia se compone del examen de violaciones a los derechos humanos o garantías constitucionales alegadas por los quejosos en ese proceso.

En relación con la acción de amparo, los artículos 103 y 107 de la Constitución señalan que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Por lo que corresponde al desempeño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano tutelar de garantías que incluyen la de ejercer el derecho de petición y los términos a los que se obliga en este sentido al Estado, el artículo 97 constitucional en su párrafo segundo anota sin dubitaciones que es el máximo tribunal, y como tal podrá nombrar a uno o varios de sus miembros integrantes, o bien, a un juez de distrito o magistrado de circuito, o en su defecto podrá designar a uno o varios comisionados especiales cuando así lo estime conveniente, a petición del Poder Ejecutivo Federal, de alguna de las cámaras e incluso de algún gobernador para que se averigue el hecho o hechos que constituyan la presunta violación de alguna garantía individual. Esta facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no reviste naturaleza alguna como acto jurisdiccional y sus conclusiones no pueden ser ejecutadas hasta agotar sus últimas consecuencias por la misma Corte.

La existencia de un amplio marco jurídico en torno a la protección del derecho de petición en lo particular, y de las garantías individuales en lo general, puede hacer suponer que se ha colmado la estructura protectora en torno a él y a aquellas.

No obstante tal conclusión, se puede afirmar que el vacío que percibimos, se caracteriza como el de una enorme ausencia del aparato articulador de todas estas normas y yendo más lejos; de la carencia de una entidad y persona cuyo papel radicaría finalmente en ello: me refiero al reglamento correspondiente o a la existencia y operación de un *Ombudsman* o procurador de garantías individuales para los efectos de su defensa.

Como lo expliqué en su oportunidad al referirme a la práctica y tratamiento del derecho de petición tomando como ejemplo a la Secretaría Particular de la Presidencia de la República y en forma más específica, a la Unidad de Audiencias dependiente de aquella, quedó de manifiesto entre otras cosas, la limitación de sus funciones para atender el derecho de petición derivada de la inexistencia de facultades que de existir como potestad de dicha Unidad, tomarían a ésta en un aparato de control efectivo en la observancia puntual de lo preceptuado por el 8o. constitucional respecto del derecho de petición en materia administrativa.

Al destacar la posible instalación de un *Ombudsman* en materia de garantías individuales, he querido subrayar la intención de trasponer en beneficio de los gobernados, la frontera entre el mundo desarticulado de derechos y en especial de aquellos que se erigen como garantías constitucionales, y la puntual asistencia, conocimiento y edificación de medios de defensa de los mismos, que si bien existen, pueden confundirse dificultando la posibilidad de hacerlos valer.

No es la intención calcar el modelo de lo que constituye la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo que pretende conducirse a la luz de la opinión pública como *Ombudsman* de los derechos humanos, materia muy próxima de las garantías individuales, y que en realidad constituye tan sólo una aproximación de lo que realmente es esta figura aportada por el sistema jurídico del Reino de Suecia.

La diferencia toral consiste en que el *Ombudsman* es propiamente una institución con hondas raíces, estructura y funcionamiento muy ajeno a la estructura central y formal de gobierno. Su acción se apoya de una manera determinante en el vigor y la dinámica de la sociedad civil, por lo que es un instrumento totalmente ajeno al cuerpo y el imperio del Estado y el gobierno.

Ahora bien, aunque los derechos humanos y las garantías individuales pueden llegar fácilmente a confundirse, puede decirse que formando parte del mismo género, son de especie diferente. Esto no quiere decir que sea inoportuno sumar su defensa a través de un mismo órgano, al contrario; esto redundaría en la ampliación de su base legal de existencia. Digo legal, porque el fin último sería el de preservar y procurar el principio de legalidad y constitucionalidad en relación al vínculo esencial entre el individuo y el Estado, como elemento primario de la base del pacto social y la sociedad en sí misma.

Por otra parte y para efectos estrictamente administrativos y como una reformulación de los mecanismos internos de la administración centralizada, no estaría de más ponderar la reforma que procediera a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de conferir a una entidad como la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, y más aún, a la misma Unidad de Audiencias, facultades especiales como extensión de las funciones del Poder Ejecutivo Federal para constituirse a propósito del derecho de petición, como canal único de información, control y seguimiento de los negocios públicos que por su naturaleza le pudieran competir. Estas facultades sólo tendrían como esfera de dominio y aplicación la materia pública de interés del Poder Ejecutivo Federal, o dicho de otra forma de la administración pública centralizada.

En otro orden de ideas, y en una aproximación a la no remota posibilidad de cristalizar las consecuencias de los ánimos modernizadores con las posibilidades de impactos radicales en la concepción de una reforma política de alcances insospechados, y en el afán de democratizar las instancias de la vida pública del país, habría que pensar en la circunstancia que podría rodear al derecho de petición en el cuadro hipotético de un cambio del sistema que nos gobierna.

Con ello me refiero a cambios que obviarían el carácter anacrónico del presidencialismo mexicano, como la vigencia de un sistema parlamentario.

Baste sólo recordar para asegurar mi afirmación, los abusos de poder de la figura presidencial durante el siglo pasado y que al decir de los investigadores Manuel González Oropeza y Arturo

F. Saldívar Lelo de Larrea,[27] provocaron que la Constitución de 1857 depositara en el Poder Legislativo el mayor cúmulo de facultades y la predominancia de su poder político, aunque con el tiempo y los hechos la medida fuera relegada.

Estos autores aluden escuetamente a la paradoja que llevó incluso a la entronización del presidencialismo, posterior al movimiento revolucionario, cuando éste había luchado y remitía sus orígenes a la lucha por liquidar una dictadura presidencial, que en contraposición de las normas de la Constitución de 1857 y por las situaciones extraordinarias que pueblan buena parte de nuestra historia independiente, permitieron al Presidente de la República acumular un ejercicio extraordinario de poder a pesar del congreso.

De reconocerse genuinas intenciones democráticas y de acuerdo a los modelos políticos de naciones que ahora tratamos de emular para no rezagarnos en la marcha de los tiempos, no es remoto que se replantee, como ya ha sucedido en varias oportunidades, un proyecto parlamentario en México, en tanto que el Presidente de la República esté dispuesto a concederlo o las circunstancias lo lleven a ese punto.

Quienes atacan dicho sistema de Gobierno han opuesto a esta posibilidad, argumentos que van desde que la naturaleza del parlamentarismo no va acorde con la idiosincrasia del pueblo mexicano, hasta el expresar temores sobre un brote contumaz e incontrolable de anarquía en la Nación. Argumentos que históricamente han sido formulados, pero que resultan endebles y por lo mismo superables en su raíz decimonónica cuando aún México se debatía en la búsqueda de su identidad como Estado y como Nación.

No es mi intención ni la del presente trabajo abundar en este punto, pero pensando en las transformaciones que vive el país y las que aún están por venir, no resistí la tentación de mencionarlo en el marco de alcances hipotéticos del derecho de petición. Es el caso también de otras figuras, patrimonio prácticamente exclusivo del parlamentarismo como el referéndum y el plebiscito. Tal vez sea éste el marco ideal de florecimiento del derecho de petición y, sobre todo, de las facultades del individuo frente al Estado.

No sale sobrando reiterar que los órganos legislativos deben canalizar las demandas populares, colectivas o individuales, a otras esferas de poder, y defender sus propósitos políticos y sociales de las acechanzas de los grupos de presión internos y externos de los que se hizo una mención en el contenido del segundo capítulo. En este sentido, los órganos legislativos han de ser verdadera cajas de resonancia de la sociedad, en su conjunto, y de las alternativas incluso formuladas, por la oposición, a través de medios como el de un más extendido ejercicio del derecho de petición.

La insistencia sobre la posible reglamentación del derecho de petición, o mejor dicho, de los márgenes a los que el Estado se debe de sujetar para evitar incurrir en una violación de

---

27 GONZÁLEZ, Oropeza, Manuel y LELO DE LARREA, Arturo F. Zaldivar: Proyectos de parlamentarismo en México en: *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1988, p.p. 407-415.

este precepto, podría orientarse hacia la creación de una clara certidumbre jurídica sobre los plazos para que la autoridad dicte su proveído. En varias entidades de la República, existe un período preciso que de violarse, presupone la lesión de la garantía jurídica constitucional del derecho de petición.

Considero muy importante asumir la problemática que el hecho plantea en cuanto al tiempo en que el particular debe ser notificado sobre la resolución tomada por la autoridad respecto de la iniciativa del gobernado.

Otro aspecto que constituye el núcleo de la problemática sobre el derecho de petición, es el de la aplicación de una calificación subjetiva en torno al carácter congruente de la respuesta ofrecida por la autoridad.

Deben existir fórmulas institucionales que permitan unificar un criterio sobre la idoneidad de la respuesta. Es cierto que difícilmente el derecho de petición y el acuerdo de la autoridad pueden y deben de dar solución definitiva en los casos en que los que se pretende resolver un conflicto. Esta potestad no fue concebida con tal propósito, pero tampoco se creó con la intención de hacer de ésta, una cortina de humo a la abulia, incompetencia o sin razón de un gobierno o de las medidas que de él derivan y que no gozan del principio dogmático de la infalibilidad, sino más bien para aumentar la base democrática y participativa de nuestra sociedad.

En cuanto a esto, resulta muy oportuno recordar algunas palabras de Don Benito Juárez que formaron parte de la sustancia del Manifiesto a la Nación una vez restaurada la República en 1867: "El Gobierno procuró cumplir sus deberes, sin concebir jamás un solo pensamiento de que le fuera lícito menoscabar ninguno de los derechos de la Nación".

En este orden de ideas y en una sana vocación política de evolución a estadíos más democráticos de convivencia, apremia el rescate del derecho de petición como de otras garantías individuales e incluso de los derechos humanos, ahora con una presencia categórica en la escena nacional.

El reglamento del derecho de petición, puede ambicionar su arribo como estímulo de otras formas de participación como el referéndum y la iniciativa popular que representan un importante mecanismo en todo proceso político, aunque haría falta reflexionar en su operación, aplicación y promoción concretas.

La normativa secundaria que se impone, podría ofrecer también y en términos favorables, mayor cohesión y unidad a las decisiones de la Justicia Federal, estableciendo al derecho de petición ante la Suprema Corte como de competencia de ésta. Asimismo y para evitar la reiteración de violaciones constitucionales por parte de la administración , sería viable considerar que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia o de los tribunales federales de amparo contemplen de oficio si hay lugar a la formación de causa del funcionario o autoridad en los casos de notoria y grave violación de garantías individuales, incluida la de petición.

Los puntos antes mencionados, son tan sólo un fragmento de lo que puede llegar a convertirse en un esfuerzo sin precedentes para, ahora sí convenientemente equipados, avanzar por la vía de la modernidad como eufemísticamente se nombra al estado de avance democrático al que aspiramos algunos mexicanos.

4. CONCLUSIONES

4. CONCLUSIONES

1.El derecho de petición es una garantía constitucional sobre la que priva un enorme desconocimiento general de parte de los gobernados.

2.Hay una ausencia de voluntad cívica para conocer los beneficios que las garantías constitucionales preservan para el individuo en su relación con el Estado, como es el caso del derecho de petición. Se denota incluso dentro de la misma esfera del gobierno.

3.Pocas instancias reconocen el grado de importancia del artículo 8o. constitucional y un buen número son las que desconocen y evitan las obligaciones que impone a la autoridad el citado precepto.

4.El derecho de petición tiene un contenido compatible con las aspiraciones democráticas en nuestro país. De existir un genuino interés por estimular este tipo de aspiraciones para cristalizar el proyecto modernizador, es indubitable que veremos en un plano de mayor importancia en el futuro, al derecho de petición.

5.Puede ser que se haga necesario reglamentar de manera clara y en beneficio del peticionario, las formas y tiempos a los que debe obligarse la autoridad una vez que el gobernado hace uso de su derecho de pedir.

6.Las formas y tiempos a los que la autoridad puede ser obligada puede ampliar sus alcances más allá de la simple satisfacción de recibir una respuesta de la autoridad. Puede llegar a conformar un instrumento de sanción político-jurídica de actos de gobierno.

7.El derecho de petición exige la apertura de un canal idóneo para su ejercicio, en ámbitos como el de la administración pública.

8.El derecho de petición puede ser el vehículo para sumar a un mayor número de protagonistas en la vida política del país,

9.Promover la potestad de pedir a la autoridad, ofrece una alternativa para devolver su valor al individuo frente al Estado.

10.Al tiempo de que se habla de reformas históricas en lo que concierne al papel del Estado en la economía, es inevitable abordar las reformas de orden político que incluyen un concepto nuevo del individuo y de la autoridad.

11.Es preciso establecer la relación estrecha que mantienen los derechos humanos y las garantías individuales entre las que se encuentra el derecho de petición, que con una naturaleza común permiten obtener mayor seguridad jurídica.

12.Es necesario revalorar a las garantías individuales incluido el derecho de petición al nivel de los derechos humanos, para ponderar la gravedad de su violación.

13.En materia de la administración pública, es preciso otorgar a alguno de sus órganos, facultades especiales para el seguimiento y el control de las peticiones formuladas por los particulares.

14.La Unidad de Audiencias de la Presidencia de la República constituye prácticamente un canal muy amplio en el que se reciben volúmenes muy importantes de peticiones dirigidas al titular del Ejecutivo Federal.

15.Pueden hacerse las reformas correspondientes en la Ley Orgánica de la Administración Pública para facultar a la Unidad de Audiencias en el conocimiento del derecho de petición en el ámbito de la administración pública centralizada.

16.El nombre de dicha Unidad de Audiencias obliga a confundir a los particulares que se dirigen a ella pretendiendo hacer valer una garantía por otra.

17.El derecho de petición puede acelerar el proceso de evolución política del país. Debe evitarse que el derecho de petición se torne en un instrumento para fomentar el paternalismo, por lo que se debe de orientar en su promoción como el medio para redefinir algunas funciones del Estado y no como mecanismo de complacencia caprichosa de intereses.

5. CONSIDERACIÓN FINAL

5. CONSIDERACIÓN FINAL

"El sembrador sembró la aurora; su brazo abarcaba el mar.
En su mirada las montañas podían entrar"

Carlos Pellicer [28]

Las palabras con las que se inicia el presente capítulo y cuya autoría recae en el poeta tabasqueño Carlos Pellicer, llevan desde un muy particular punto de vista, a alentar la esperanza que es común al hombre refiriéndola en este caso a la misma que nos asiste respecto del desarrollo democrático de nuestra sociedad, de su renovación, y todo ello a partir del rescate del más noble espíritu constitucional, que se encierra entre otros artículos, en el custodio del derecho de petición.

Relacionar conclusiones fría y sistemáticamente y que después de todo saltan a la vista en el desenvolvimiento del tema, dejarían mutilada nuestra intención. Al margen de los puntos que se incluyen dentro del capítulo de hipótesis propositivas y conclusiones tal vez sea la oportunidad para resaltar una vez más la premura que vive México por consagrar en los hechos el régimen de libertados y legalidad que ha enriquecido el esfuerzo de casi dos siglos: el movimiento constitucionalista desde sus albores.

No es extraño escuchar como reproche de la realidad que aún vivimos, la referencia a la dicotomía atávica de dos Méxicos que ilustran sus contradicciones: el México del formalismo jurídico, de la justicia y oportunidades para unos, y el México bárbaro, el de los rezagos y la marginación e incluso de la injusticia; en donde su contraparte, la justicia es patrimonio sólo de algunos que se erigen como minoría aún, ante la demudada impotencia y marginalismo de los más.

Abordar el tema del derecho de petición, no ha sido producto de la casualidad o de cualquier otro factor ajeno a la preocupación por conocer una de las piedras angulares de lo que puede caracterizar la democracia en nuestro país, antes bien, superando las dubitaciones y las limitaciones personales en el tratamiento de los materiales y las ideas de este trabajo, ya-

---

28 PELLICER, Carlos: *Manos llenas de color*, selección de poemas, Cuadernos del Cayuco, 1991, p. 26.

ce la inquietud y el motivo vital de reflexión que pretendo compartirlo ahora en forma extensiva, sobre una de las vías para alcanzar un modelo más humano de la relación entre el Estado y los particulares.

Estoy seguro de que los hechos, llevarán vertiginosamente a la sociedad mexicana y su gobierno, al logro para alcanzar transformaciones que harán del siglo venidero el marco digno y optimista de lo que otrora fueran utopías y que sólo el ánimo visionario de los constituyentes, impulsó para ofrecerlas como algo tangible, legándonos la mejor herencia posible.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel: *Teoría general del derecho administrativo*, 4a. ed. Porrúa Hnos., S.A., 1983.

ACOSTA ROMERO, Miguel: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, legislación, jurisprudencia y doctrina, Porrúa Hnos. S.A., México, 1983.

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Instititito de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa Hnos. S.A., México, 1985.

BART Anson: *Loi et práctique constitutionnel de L'Angleterre*, Le Parlament, París, 1921.

BRISEÑO SIERRA, Humberto: *Derecho procesal fiscal*, 2a. ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1975.

BURGOA Ignacio: *Las garantías individuales*, 17 ava. ed., Porrúa Hnos. S.A., México, 1983.

CALAMANDREI Piero: *El elogio de los jueces escrito por un abogado*, 2a. ed., Ediciones Jurídicas Europa-América, Argentina, 1956.

CAMARA DE DIPUTADOS L LEGISLATURA: *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Porrúa Hnos. S.A., México, 1979.

CAMPILLO Aurelio: *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*, Tipográfica La Económica, Jalapa, Veracruz, 1928.

CHIOVENDA Giuseppe: *Ensayos de derecho procesal civil I*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Argentina, 1949.

CARNELUTTI Francesco: *Estudios de derecho procesal* tomo II, Bosch y Cía. editores, Chile, 1946.

CARNELUTTI Francesco: *Cuestiones sobre el proceso penal*, trad. Santiago Santís Melendo, Ediones Jurídicas Europa-América, Argentina, 1961.

CARPIZO Jorge: *El derecho a la justicia*, Porrúa Hnos. S.A., México, 1979.

CARRILLO FLORES Antonio: *La justicia federal y la administración pública*, 2a. ed., Porrúa Hnos. S.A., México, 1973.

CARRILLO FLORES Antonio: *La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX. LXXV años de evolución jurídica en el mundo*, vol VI, derecho constitucional y administrativo, UNAM, México, 1980.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS, Organización de los Estados Americanos: *El derecho de petición*, II informe, 24o. período de sesiones, 1970.

CORTES CONCEJO Aurelio Alonso: "Hacia un concepto del derecho de petición", *Col. Documentación Administrativa No. 86*, febrero, España, Ed. Madrid, España, 1965.

COUTURE J. Eduardo: *Fundamentos del derecho procesal civil*, Aniceto López Editor, Argentina, 1942.

COUTURE J. Eduardo: "Concepto del derecho procesal civil", *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico* vol. XXV, Nos. 1-4, septiembre-abril, 1955-1956, San Juan de Puerto Rico.

DUGUIT León: *Traite de droit constitutionnel I*, Ed. Libraire Fontemoing, Cíe., París, 1923.

FAYA VIESCA Jacinto: *Administración pública federal*, Porrúa Hnos. S.A., México, 1979.

FRAGA Gabino: *Derecho administrativo* 17 ava. ed., Porrúa Hnos. S.A., México, 1977.

GARCIA PELAYO Manuel: *Las organizaciones de intereses y teoría constitucional*, ponencia presentada al primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, México 1975.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel y LELO DE LARREA, Arturo F. Zaldivar: "Proyectos de parlamentarismo en México" en: *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988.

HAURIOU, Maurice: *Droit constitutionnel*, Ed. Libraire Recueil Sirey, París, 1923.

HERNANDEZ ARAUJO, Enrique:"El derecho de petición en la doctrina y en Cuba", *Col. Constitucional Cubana* vol. I, La Habana, Cuba, 1948.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M.: *Introducción al derecho mexicano* tomos I y II, México 1981.

MONTIEL Y DUARTE Isidro: *Estudio sobre garantías individuales,* 4a. ed. facsímilar, Porrúa Hnos. S.A., México, 1983.

NAVA NEGRETE Alfonso: *Derecho procesal administrativo,* Porrúa Hnos. S.A., México, 1977.

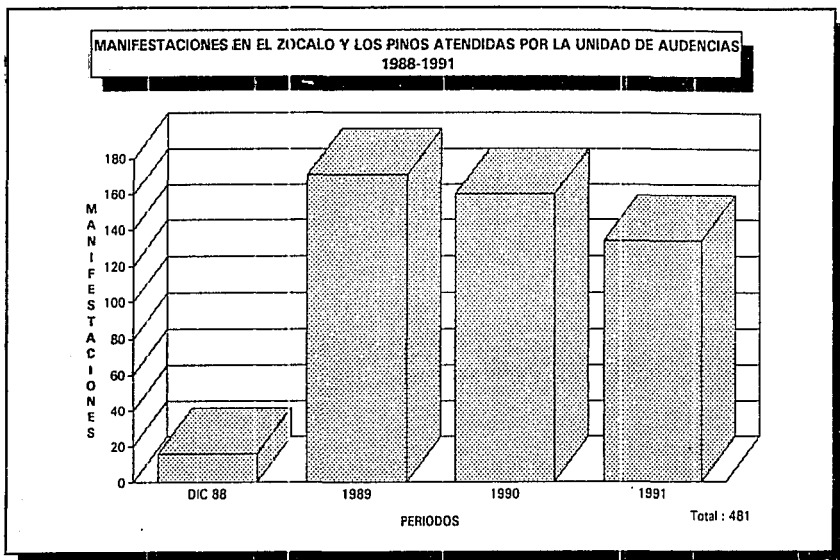
PELLICER Carlos: *Manos llenas de color,* selección de poemas, Cuadernos del Cayuco, 1991.

SERRA ROJAS Andrés: *Ciencia política,* Porrúa Hnos. S.A., México, 1977.

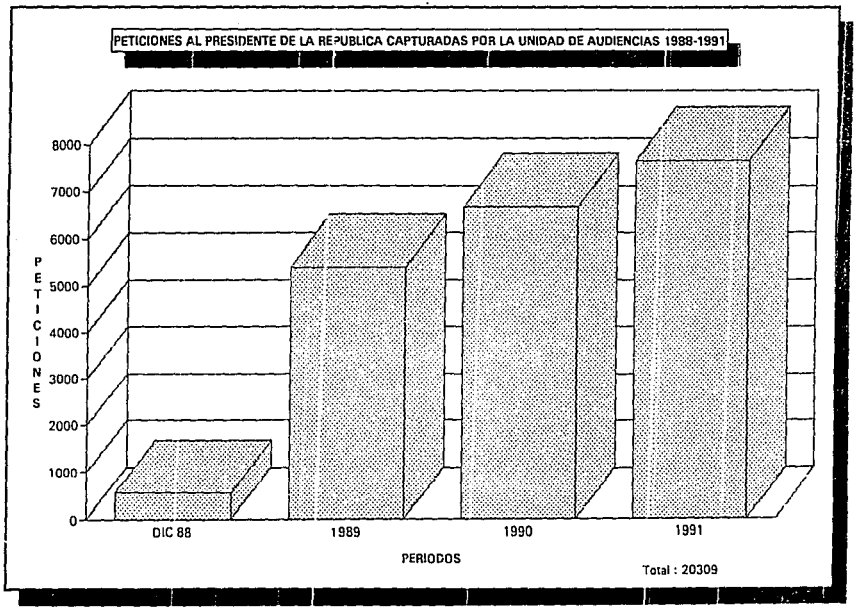
SERRA ROJAS Andrés: *Derecho administrativo,* 7a. ed., Porrúa Hnos. S.A., México, 1976.

VERTIZ Julio: "La acción civil como derecho cívico de petición", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina,* tomos II y IV, julio-diciembre, 1951.

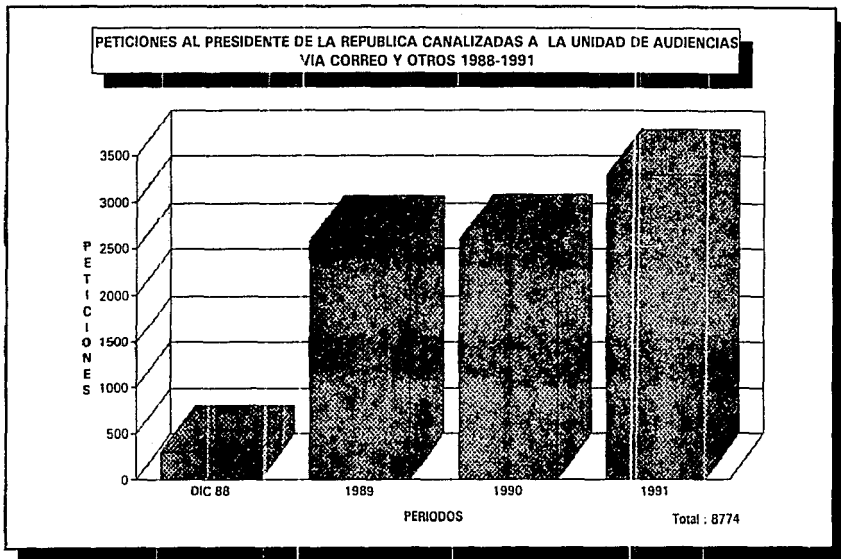
GRÁFICA 1


MANIFESTACIONES EN EL ZOCALO Y LOS PINOS ATENDIDAS POR LA UNIDAD DE AUDENCIAS
1988-1991
MANIFESTACIONES
0
20
40
60
80
100
120
140
160
180
DIC 88
1989
1990
1991
PERIODOS
Total : 481

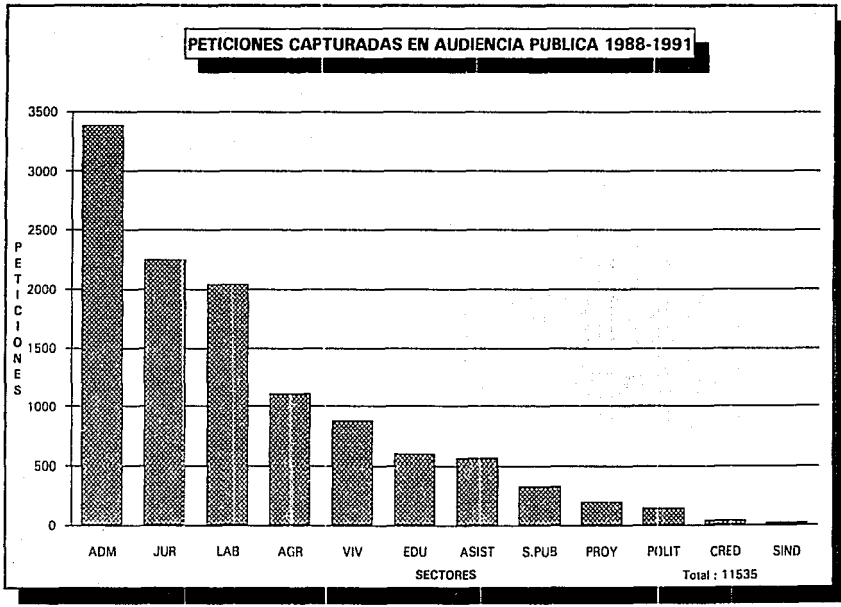
GRÁFICA 2


PETICIONES AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CAPTURADAS POR LA UNIDAD DE AUDIENCIAS 1988-1991
8000
7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
PETICIONES
DIC 88
1989
1990
1991
PERIODOS
Total : 20309

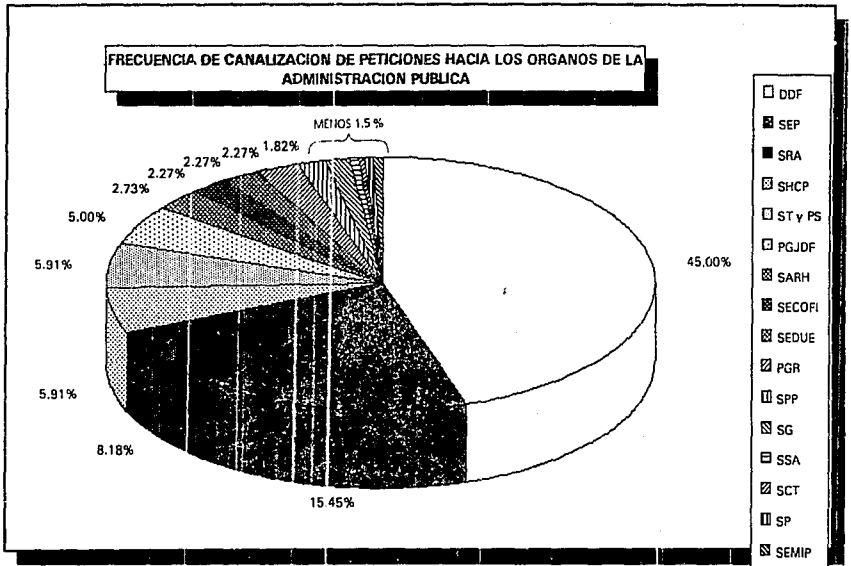
GRÁFICA 3


PETICIONES AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CANALIZADAS A LA UNIDAD DE AUDIENCIAS
VIA CORREO Y OTROS 1988-1991
PETICIONES
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
DIC 88
1989
1990
1991
PERIODOS
Total : 8774

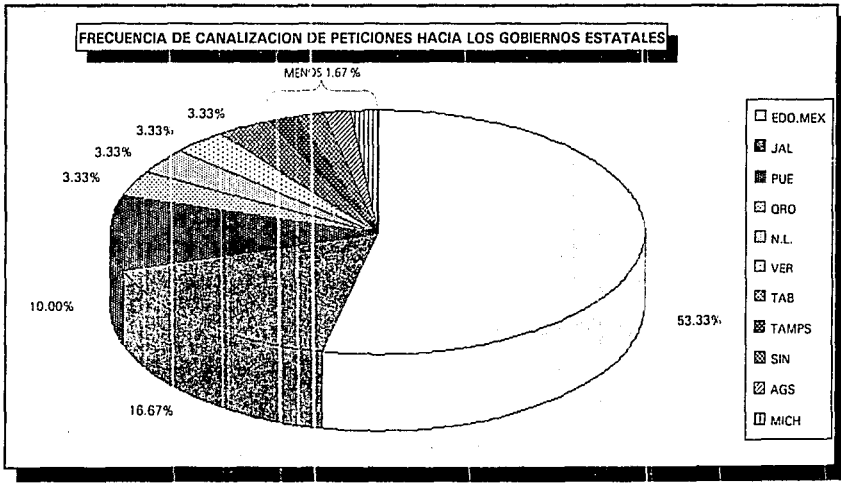
GRÁFICA 4


PETICIONES CAPTURADAS EN AUDIENCIA PUBLICA 1988-1991
PETICIONES
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
ADM
JUR
LAB
AGR
VIV
EDU
ASIST
S.PUB
PROY
POLIT
CRED
SIND
SECTORES
Total : 11535

GRÁFICA 5


FRECUENCIA DE CANALIZACION DE PETICIONES HACIA LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
MENOS 1.5 %
1.82%
2.27%
2.27%
2.27%
2.73%
5.00%
5.91%
5.91%
8.18%
15.45%
45.00%
DDF
SEP
SRA
SHCP
ST y PS
PGJDF
SARH
SECOFI
SEDUE
PGR
SPP
SG
SSA
SCT
SP
SEMIP

GRÁFICA 6


FRECUENCIA DE CANALIZACION DE PETICIONES HACIA LOS GOBIERNOS ESTATALES
MENOS 1.67 %
3.33%
3.33%
3.33%
3.33%
10.00%
16.67%
53.33%
EDO.MEX
JAL
PUE
QRO
N.L.
VER
TAB
TAMPS
SIN
AGS
MICH