

CAPÍTULO PRIMERO

Petición y Constitución	1
I. La aparición del derecho de petición en México	3
II. Una aproximación conceptual al derecho de petición	14
III. Normas constitucionales mexicanas	17
1. Constitución federal	19
2. Los textos constitucionales estatales	20
IV. Instrumentos internacionales	27
V. Legislación comparada	30
VI. El estudio comparado	55

CAPÍTULO PRIMERO

PETICIÓN Y CONSTITUCIÓN

El derecho de petición es el derecho imprescriptible de todo hombre en sociedad. Los franceses gozaban de él antes de que os hubieseis reunido; los despotas más absolutos jamás osaron rehusar formalmente este derecho a los que ellos llamaban sus súbditos.

Robespierre³

La concepción moderna del Estado de derecho, en el que encuentra cabida el respeto de los derechos de los gobernados, no es una bien lograda obra de arte. Es tan sólo parte de una labor artesanal a la que los tribunales, en el caso mexicano el Poder Judicial de la Federación, deben aún hacer un modesto pero definitivo bordado de filigrana para tenerla a punto ante las aspiraciones de una sociedad cada vez más urgida de satisfacer sus pretensiones, privadas y sociales, ante los encargados de administrar justicia. El papel de los tribunales en la consolidación de un sistema democrático queda resaltado precisamente por el carácter integrador de sus decisiones, y en tal

³ Palabras pronunciadas por Robespierre en la sesión del 9 de mayo de 1791 en la Asamblea Constituyente. En aquella ocasión, con el vigor y la elocuencia que le caracterizaban, había dicho: *“le droit de pétition est le droit imprescriptible de tout homme en société. Les français en jouissaient avant que vous fussiez assemblés; les despotes les plus absolus n’ont jamais osé contester formellement ce droit à ce qu’ils appallaient sujets. Plus un homme es faible et malheureux, plus il a besoin du droit de petition. Je crois donc qu’à titre de législateurs et de représentants de la nation, vous êtes incompetents pour ôter, à une partie des citoyens, le droit imprescriptible de tout éter intelligent et sensible”*. Citado en Giocoli Nacci, Paolo, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello stato e delle regioni*, Nápoles, Jovene, 1979.

sentido el recorrido que iniciaremos pondrá en relieve la forma en que los tribunales federales han contribuido, en ejercicio de la garantía constitucional, a construir un *corpus* jurisprudencial sobre el contenido del artículo 8o. constitucional.

El trabajo que ahora presentamos se ocupa de analizar, con presunción de exhaustividad, esa labor tesonera de filigranaje hecha por los tribunales federales a dos derechos consagrados constitucionalmente: petición y respuesta, y de revisar algunas figuras comúnmente relacionadas con los mismos. Consideramos que tal análisis no puede partir sino de los criterios sustentados por tales órganos para dilucidar las dudas que suscitan esas instituciones en el sistema jurídico mexicano. Siendo el texto constitucional el sustento jurídico de múltiples derechos de los ciudadanos, entre los que se cuentan el de petición y el de respuesta, han sido los tribunales federales, en su labor de interpretación, los que han dotado de sentido y coherencia a tales instituciones. Y la doctrina nacional, en esta ocasión poco imaginativa, se ha conformado con seguir la jurisprudencia dictada por aquéllos. De ahí que los ulteriores apartados de este trabajo son un compendio de los criterios y argumentos interpretativos sustentados por los tribunales federales, ordenados a partir de ciertas premisas que permitirán identificar los fundamentos constitucionales del derecho de petición y de respuesta, así como los alcances, requisitos y obligaciones que generan tanto para el gobernado como para la autoridad, pero también son un espacio de reflexión sobre este derecho fundamental para la convivencia democrática.

Por supuesto, para cumplir con este último objetivo, no podemos sino ampliar el horizonte de nuestra exposición mediante la revisión histórica y comparada del derecho en estudio, así como el análisis de temas que explicitan el carácter polivalente de la institución en nuestro país, y dado que se ha considerado el derecho de acudir a los tribunales para dilucidar controversias como una extensión del derecho de petición, es preciso revisar las figuras afines al derecho de petición. No hemos olvidado que muchas de las instancias tramitadas, tanto administrativa como judicialmente, buscan un fundamento en el artículo 8o. constitucional, por cierto de manera adecuada.

Y dado que nuestro objetivo principal es mostrar el desarrollo jurisprudencial de la institución, mal haríamos si no dedicáramos un espacio a la reflexión sobre la garantía constitucional por excelencia, el juicio de amparo y su vinculación con el derecho de petición. Asimismo nos referimos a las relaciones que se establecen con la figura del silencio administrativo, y a los regímenes especiales de la institución, como suele ser, en otras latitu-

des, el ejercicio de este derecho por miembros de las fuerzas armadas. Todo esto, y otras aristas más, ha sido abordado por los tribunales federales tal y como queda demostrado con la ingente cantidad de decisiones, traducidas en tesis jurisprudenciales, que a lo largo de esta obra iremos citando.

En esta vastedad jurisprudencial queda expresada la importancia del derecho de petición en México, a la vez que pone de relieve la necesidad de sistematizar tal acervo para que el ejercicio del derecho de petición se realice dentro del marco básico necesario para asegurar su efectivo cumplimiento, y en un sistema jurídico como el nuestro, el respeto al derecho de respuesta, ambos consagrados constitucionalmente. El mejor modo de prever la viabilidad de este derecho a futuro es, además de su explicación histórica, la exploración de las inquietudes solventadas por los tribunales. En ellas se reflejan aspectos cruciales de la actuación social en tratándose de participar en la vida política, así como de la promoción de intereses particulares. La opinión que pueda resultar de esta revisión seguramente servirá a los fines de participación que cada vez con mayor frecuencia caracterizan a la sociedad mexicana.

El presente capítulo está destinado a revisar la evolución del derecho de petición, así como su concepto y definición, para posteriormente examinar la forma en que las distintas normas constitucionales estatales y federal mexicanas y extranjeras lo han plasmado. Este examen servirá para explicar algunos de los matices que conserva el derecho de petición y permitirá apreciar la amplitud del mismo en el sistema jurídico mexicano.

I. LA APARICIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN EN MÉXICO

Elevar peticiones es uno de los actos más comunes del ser humano dado que se encuentra basado en la urgente satisfacción de las necesidades personales o de grupo que les son propias. Tal y como sugiere Harris esta expresión de solicitudes o favores se encuentra relacionada con la aparición del poder entre los grupos humanos más primitivos.⁴ Esta concepción del poder como facultad para otorgar o quitar beneficios es la que habrá de

⁴ Harris, Marvin, *Nuestra especie*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 363 y ss. Este autor expresa que la petición, entre las primeras expresiones de organización humana, se da en una suerte de reciprocidad toda vez que forma parte del intercambio de excedentes alimenticios por ropa, vasijas, canoas o viviendas.

permear las culturas humanas, y será precisamente la que permitirá más adelante la idealización del derecho de petición como una expresión de quienes no tienen poder frente a quienes lo ejercen. Posteriormente, la aparición de las religiones hizo que el hombre volviera la vista hacia sus dioses, o cualquier creación omnipotente o salvadora, para solicitarles su participación en la complacencia de sus carencias o privaciones. Como afirma Harris, la especie humana siempre ha esperado de los dioses y demás espíritus beneficios de algún tipo.⁵

A pesar de tal dicotomía, el ser humano siempre encuentra mayor sentido de pertenencia social en las solicitudes hechas a quienes detentan el poder material. Así, encontramos que en las monarquías asiáticas de tipo tiránico, las peticiones aparecen ubicadas como una categoría de las medidas benévolas y de carácter discrecional reservadas a los grandes señores, pero que también tienen cabida en los oídos divinos. Los ruegos y súplicas a las deidades se refuerzan con las solicitudes a los señores que mandan y gobiernan, e igual a la inversa. Puede entonces advertirse que durante un estadio histórico, el hombre en su condición de miembro de un grupo social realiza actos petitorios a quienes considera superiores a él y que por tanto están en condiciones de satisfacer las necesidades o solucionar los problemas que le aquejan. Tales peticiones se encuentran ya entre las primeras organizaciones humanas, hace cinco mil años, y por supuesto no existe un texto legal que las avale.

Algunos autores consideran que la raíz común latina de la denominación del derecho de petición, adoptada en los diversos sistemas jurídicos occidentales, sugiere un origen remoto, sea en el derecho romano, sea en el canónico, y que tal hipótesis encuentra apoyo en la presencia en ambos órdenes de los *rescriptos* que eran “respuestas tanto imperiales como de autoridades eclesiásticas, a peticiones, súplicas o consultas de los súbditos o fieles”.⁶

Y es que será con el surgimiento del cristianismo cuando en el imaginario social empiezan a despuntar principios religiosos que tienen repercu-

⁵ En la actualidad podemos observar comportamientos similares: recuperación de la enfermedad, éxito en las empresas comerciales, lluvias para regar los cultivos agostados, victoria en el campo de batalla, e incluso, peticiones de inmortalidad, resurrección y dicha eterna. *Ibidem*, p. 395.

⁶ Sobre tal posición véase Montiel Márquez, Antonio, “El derecho de petición: ¿instrumento de participación directa de los ciudadanos o manifestación de la función de control?”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núms. 30/31, 2000, p. 139.

sión en las conductas cotidianas. El principio de *pedid y se os dará* deja de ser referente para con la divinidad y empieza a ser desarrollado ante las autoridades sacerdotales primero y luego ante las autoridades militares o de gobierno. Colom Pastor señala que ya en los siglos VI y VII se encuentra en Europa la facultad de los súbditos de dirigirse al monarca en solicitud de gracias, y atribuye tal hecho a dos circunstancias: la primera consistía en la idea de que el rey era la instancia judicial suprema del reino, y la segunda, derivada de la doctrina cristiana, en la idea de que el monarca debía ser virtuoso, y en tal tenor tenía el deber de tratar con piedad, condescendencia y misericordia a sus súbditos.

Sin embargo, la incorporación de esta facultad en los textos jurídicos se dará, y en forma indirecta, en la carta magna impuesta al rey Juan sin Tierra en 1215. Se ha considerado que el artículo de la carta magna, en el que aparece la frase “A nadie venderemos, a nadie negaremos o entorpeceremos el derecho o la justicia”,⁷ es una admisión indirecta del derecho de petición, dado que el rey se compromete de este modo a actuar equitativa y prontamente para que se expidieran autos originales cuando así lo solicitaban los súbditos agraviados. Aunque la forma más conocida del ejercicio de este derecho será la trascendental *Petition of Rights* de 1628, que el autor en cita no duda en calificar como “uno de los textos fundamentales del régimen político británico, a través del cual los ingleses impusieron a Carlos I el reconocimiento formal de sus libertades públicas”.⁸

A partir de este dato de inclusión dentro de un sistema de derechos ciudadanos hay muchos otros antecedentes del derecho en estudio.⁹ Sin embargo, debe atenderse al hecho de que éstos quedan enmarcados por la pertenencia a un determinado modelo y tradición jurídicos. En el caso mexicano siempre volvemos la vista a los moldes jurídicos que surgen y se estructuran a partir del derecho continental europeo, y pocas veces volvemos la vista al derecho anglosajón en el cual se aprecian abundantes muestras del desarrollo de tal institución.¹⁰ Conviene traer a colación la idea que

⁷ *Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus rectum vel iustitiam.*

⁸ Colom Pastor, Bartomeu, *El derecho de petición*, Madrid, Marcial Pons, Universitat de les Illes Balears, 1997, pp. 17-18.

⁹ Antonio García Cuadrado nos ofrece un amplio listado de fuentes sobre el derecho de petición y esboza su evolución en “El derecho de petición”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 32, 1991.

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de petición (segundo informe)*, Washington, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 1970,

Pablo Lucas Murillo de la Cueva expresa sobre la importancia de la experiencia inglesa en la evolución del derecho de petición, pues para él, la historia del derecho de petición se entrelaza con la historia del derecho constitucional, y además “es allí donde se crean los principios esenciales que inspiran aún hoy su ejercicio y donde se ha producido mayor número de textos y decisiones sobre él”.¹¹

La declaración de derechos de 1689, el *Bill of Rights* de 13 de febrero de aquel año, marca ya la consagración definitiva del derecho de petición: “Que es derecho del ciudadano dirigir una petición al rey, y que todo encarcelamiento y enjuiciamiento como consecuencia de esa petición son ilegítimos”.¹² Es pues, hasta el siglo XVII, que el derecho de petición encuentra un espacio y ámbito propios en el mundo jurídico, en este caso en el anglosajón.

Debe apreciarse del dispositivo, que existe al fin un derecho y que se prevé que su ejercicio no puede ser motivo de encarcelamiento o enjuiciamiento legítimo, con lo cual abre las puertas a un ejercicio irrestricto, aunque dentro de ciertos límites que se dan por entendidos en la época: respeto a la autoridad, veneración al monarca, y dignidad del peticionario.

A pesar de tal antecedente en la cultura jurídica anglosajona, el derecho de petición no será incluido en la Declaración de Derechos del Buen Pue-

p. 134. Se transcribe una referencia que se ocupa del derecho español, la fuente citada es Valle Zazueta, Jesús Octavio, *El derecho de petición*, México, 1960, pp. 20 y 21: “Las Leyes de Estilo, de la monarquía española, que fueron confirmadas por las Cortes de Toro de 1371, establecen facultades para demandar a los miembros de la Corte, al igual que a cualquier persona, incluso al rey. Esta acción dada al pueblo español la vemos referida a la facultad de dirigirse a los tribunales de España en demanda de justicia, aunque el opositor sea el mismo rey, pues éste podía ser demandado por cualquier súbdito, pero le estaba prohibido comparecer personalmente al juicio, para evitar que su presencia influyera en el juez, ‘de tal manera queremos conciliar el respeto y la veneración al monarca con la dignidad humana del vasallo’, asentaba la vieja pragmática que venía desde los godos. Para este caso, las leyes que se citan, así como muchas que se aplicaban en la época, establecían que el rey sujeto a litigio debía atacar [sic] la decisión del tribunal. Además de las leyes de Estilo, habían entonces cuatro instituciones que limitaban la voluntad del rey: las cortes, el consejo, los fueros (principalmente los fueros juzgos) y los municipios y, por otra parte, las leyes españolas consagraban ciertos derechos individuales que el rey tenía que respetar, y que por lo tanto constituían otras tantas restricciones a la voluntad del monarca, relativas a la vida y propiedad de los vasallos, que eran afectables sólo en virtud de juicios y de acuerdo con la ley”.

¹¹ *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1989. En específico la voz *derecho de petición*, t. XIX, pp. 734-757 elaborada por Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

¹² *It is the right of the subjects to petition the King and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal.*

blo de Virginia en 1776, ni en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Aunque sí será incluido en otro texto francés: en el artículo 32 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano del 24 de junio de 1793. Allí se señaló: “el derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede ser, en ningún caso, prohibido, suspendido o limitado”.

En el ámbito español, en la Novísima Recopilación española, la Ley título 6, libro 3, señala:

liberal se debe mostrar el rey en oír peticiones y querellas a todos los que a su corte vinieren a pedir justicia; porque el rey, según la significación de su nombre, se dice regente o regidor, y su propio oficio es hacer juicio y justicia, porque la celestial majestad recibe el poderío temporal: por ende ordenamos de nos asentar a juicio en público dos días en la semana con los del nuestro consejo y con los alcaldes de nuestra corte; y estos días sean lunes y viernes; el lunes a oír peticiones y querellas de los oficiales de nuestra casa y otros, y cuando este día no nos pudiéramos asentar por algún embargo que acaezca, asentarnos otro día de la semana en enmienda de éste; y los viernes a oír los presos, según que antiguamente está ordenado por los reyes nuestros predecesores.¹³

Todos estos antecedentes son el preludio de la aceptación generalizada de la institución del derecho de petición. El tema ha sido abordado más desde una perspectiva política que jurídica, y es que desde la aparición del Estado moderno, la participación de los ciudadanos en la vida pública no quedaba limitada a las representaciones o solicitudes graciables, sino que además de la adopción de un *corpus* de derechos de carácter general aparecieron otros derechos, los de corte político, especialmente el derecho de participar en el gobierno mediante el sufragio con las subsecuentes posibilidades de elegir y ser elegido. El salto hacia la adopción de un *corpus* de derecho en donde estuviera comprendido el de petición, se da precisamente en el constitucionalismo francés, del que se habrán de reconocer muchos deudores de los constitucionalismos actuales. La concepción francesa de los derechos del hombre, en especial de su posición frente al poder, permearía las luchas independentistas americanas y sería, en muchos aspectos, combinado con la herencia española. No obstante, las fuertes pugnas ideológicas internas orillarían, al menos en el caso mexicano, a que su adopción no se verificara

¹³ Colom Pastor, Bartomeu, *op. cit.*, nota 8, p. 21.

en el primer texto constitucional una vez lograda la independencia, sino que fuera postergada para otros momentos, y ello bajo el matiz de ser considerado un derecho de los ciudadanos.

A pesar de lo dicho, en México¹⁴ encontramos claros antecedentes de la adopción del derecho de petición desde los primeros esbozos del constitucionalismo nacional. Así, en la Constitución de Apatzingán de octubre de 1814, el artículo 27 disponía que a ningún ciudadano debía coartarse la libertad o facultad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública. A pesar de tal circunstancia, el derecho de petición no encuentra lugar en la Constitución de 1824.

No pocas plumas dedicaron sus esfuerzos para implantar dentro del catálogo mexicano de derechos constitucionales, el derecho de petición. Así, en 1840, el diputado José Fernández Ramírez, miembro de una comisión encargada de reformar la Constitución, expresó en su voto particular el derecho de petición, aunque limitándolo al caso de iniciativa de leyes.¹⁵ Eran ya los primeros pasos. Más tarde, en 1847, Mariano Otero suscribe un voto particular que permitirá fijar de manera definitiva el derecho de petición en el Acta Constitutiva y de Reformas del mismo año.¹⁶ El texto con

¹⁴ Los datos que se consignan, en relación con los antecedentes del derecho de petición en México, fueron tomados de los antecedentes constitucionales e históricos del artículo 80. que aparecen en la obra *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 909-911.

¹⁵ En el citado voto particular señaló: “Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y peticiones en derecho a la secretaría de la Cámara de Diputados, para que ésta los pase a la comisión que establece la segunda parte del artículo 29 de la tercera 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”. Montiel y Duarte, Isidro, *Estudios sobre garantías individuales*, México, Porrúa, 1979, pp. 286 y 287.

¹⁶ En palabras de Mariano Otero: “A mi juicio, en la Constitución, después de fijar la base, sólo deben determinarse las prerrogativas inherentes a esa cualidad, y el artículo 20. 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 representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos

PETICIÓN Y CONSTITUCIÓN

9

que se consagra el derecho de petición es limitante en tanto que únicamente puede ser ejercido por los ciudadanos, y aparece junto a otros derechos cívicos: votar en elecciones, asociarse o reunirse para discutir asuntos públicos y pertenecer a la Guardia Nacional.

En plena Revolución de Ayutla, y como preludeo ya de la reforma liberal, el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana señalaría en su numeral 23: *Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición...* Este sería el parteaguas evidente.

El proyecto de Constitución de junio de 1856, sentaría las bases para la incorporación de este importante derecho al establecer:

Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de 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.

El debate del proyecto de 1856 culminó con la adopción de un texto que excluyó las disposiciones relativas a las peticiones que se hicieran al cuerpo legislativo. Estamos en presencia, debe recalcar, del predominio de la corriente liberal, y por ende, se soslayan las posiciones conservadoras que verían este dispositivo como un resquebrajamiento o ataque a la autoridad, considerada legítima, del Estado. Con ello se amplía el campo de acción del derecho de petición, eliminando, al menos en el texto constitucional, el trámite de comisiones.

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 por 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 subordinada 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 en poder. Estos medios son de esencia en el sistema representativo". *Ibidem*, p. 288.

El texto aprobado para el numeral octavo fue el siguiente:

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.¹⁷

Como advertimos, en el camino quedó la segunda parte del proyecto, relativa a las peticiones dirigidas al Congreso federal y el trámite de las mismas.¹⁸ Durante la efímera vigencia del imperio mexicano de Maximí-

¹⁷ Sobre este texto señaló Isidro Montiel y Duarte: “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, o 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 no puede ejercerlo sino 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 por cualquiera indistintamente en materia que no sea política; y otra la del que rigurosamente debe llamarse derecho político, y es el que sólo 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”. *Ibidem*, pp. 289-290.

¹⁸ Isidro Montiel y Duarte apunta: “Esta parte del proyecto de Constitución fue reprobada por 61 votos contra 21; y como el artículo 65 de la Constitución no da el derecho de iniciar leyes sino sólo al presidente de la Unión, a los diputados al Congreso federal y a las legislaturas de los estados, parece conforme a su espíritu que la segunda parte del artículo 8o. de la Constitución no se entienda en el sentido de que cualquiera pueda dirigir iniciativas al Poder Legislativo. No se entienda por esto que el interés individual no puede hacer llegar sus quejas y gestiones al Poder Legislativo; muy por el contrario, los miércoles de cada semana están destinados exclusivamente al despacho de los negocios de particulares, que a diferencia de los generales, tienen que pasar antes por el intermedio de la comisión de peticiones”. *Ibidem*, pp. 290 y 291.

liano de Habsburgo, el Estatuto Provisional del Imperio señaló que *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*. Puede advertirse que se hace remisión expresa a un ordenamiento secundario para poder cumplir con los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho reconocido, el cual además quedaba limitado a las peticiones que se hicieran al emperador. Afortunadamente las diversas vicisitudes europeas y la persistente resistencia mexicana culminarían con la desaparición de todo el sistema jurídico imperial, desaparición que queda sellada con el fusilamiento del espurio emperador en Querétaro.

Con la desaparición del ordenamiento imperial quedaba intocado el contenido de la carta constitucional de 1857, que había consagrado el derecho de petición. Sin embargo, quedaba pendiente la principal recomendación para que el dispositivo constitucional se perfeccionara: una ley orgánica que marcara con precisión los términos para hacer conocer al peticionario del acuerdo recaído a su petición, la pena en que se incurre cuando transcurrir el plazo, sin que la autoridad hubiere acordado, entre otros tópicos relativos.¹⁹ Sin embargo, se trata de un pendiente con 155 años de espera, pues ni el texto de 1857 ni el de 1917 han gozado de un reglamento para el derecho de petición. Quizá no haya que buscar muchas razones, baste advertir que los criterios jurídicos que predominaron entre los políticos nacionales, y que incluso parecen operar hoy día en muchos de los operadores políticos del país, concebían que la sola inclusión en el ordenamiento constitucional operaba mágicamente en el desarrollo de las instituciones.

Por otra parte, puede advertirse la gran similitud que el texto de 1857 tiene con el vigente. No debe olvidarse que el proceso de reformas, que a la postre concluiría con la promulgación de una nueva Constitución en 1917, utilizaría en el texto del proyecto muchos de los contenidos de la entonces vigente Constitución de 1857. En el caso del artículo 8o., el proyecto señaló:

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

¹⁹ *Idem*.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la *que* tiene obligación de hacerlo conocer en breve término²⁰ al peticionario.

El texto del proyecto, salvo tres pequeños detalles (que aparecen resaltados en el párrafo anterior), es el mismo que actualmente está vigente en nuestro país, y al que, como veremos, los tribunales federales han dedicado una especial atención. En cambio, la doctrina mexicana poco se ha ocupado de tal dispositivo, como no sea siguiendo la doctrina jurisprudencial, sin participar en la proposición de un marco básico que permita un ejercicio más amplio. Hay que destacar que, en nuestro país, la mayoría de las referencias doctrinales se dan en el contexto constitucional, y sin embargo, acuden a elementos administrativos para explicitar la institución, lo cual no deja de ser paradójico.

La doctrina decimonónica abundó en diversas ocasiones sobre el alcance del derecho contenido en el artículo 8o. constitucional. En 1906, Mariano Coronado, en la tercera edición de sus *Elementos de derecho constitucional mexicano*, señalaba en relación con el derecho de petición:²¹

El hacer peticiones a las autoridades es derecho que se funda en la misma naturaleza del hombre y en los fines de la sociedad; si el poder público está instituido para beneficio de ella, claro es que sus miembros pueden y deben tener libertad para dirigir a los funcionarios públicos súplicas y quejas. Prohibir este derecho sería la exageración del absolutismo, que no reconoce más derechos que los que por vía de gracia concede el que gobierna. Las peticiones pueden versar sobre todas las materias, aun extravagantes y absurdas, y dirigirse a cualesquiera autoridades, aun incompetentes. Pero son requisitos esenciales de aquéllas que se hagan por escrito, a fin de dar forma a la petición, de organizar el expediente, de llenar los trámites que marque la ley y de meditar la resolución;²² y que se formulen de una manera pacífica y

²⁰ La redacción incluye *en breve término* “para evitar el subterfugio de los funcionarios que afirmaban que oportunamente contestarían a una petición presentada, sin que por ello hubiere violación de garantías, porque no se fijaba término a su obligación de contestar”. Cabe destacar, sin embargo, que la Comisión reconoció que dada la variedad de supuestos que podían plantearse en una petición, no resultaba adecuado fijar un término común. Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974, p. 104.

²¹ Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Librería de Ch. Bouret, 1906, pp. 37 y 38.

²² Cita original: “Como el timbre, según la Constitución, es renta federal, puede exigirse en el escrito en que la petición se formule (ej. de 4 de febrero de 1893)”.

PETICIÓN Y CONSTITUCIÓN

13

respetuosa, pues no se ha de ejercer presión o violencia sobre la autoridad, ni hay necesidad de insultarla para pedirle justicia o gracia, haciéndole perder su prestigio y el respeto de que debe estar rodeada. Opinan algunos autores que este artículo no comprende las peticiones en materia judicial, sino solamente las dirigidas a autoridades de carácter legislativo o administrativo; pero varios amparos admitidos y resueltos por los tribunales federales apoyan la opinión contraria.²³ Es de creerse por lo mismo, que también se comprenden en el artículo presente las peticiones en materia judicial, sólo que tienen que sujetarse a los trámites establecidos por las leyes de procedimientos para que sobre ellas recaiga una resolución.²⁴

El derecho de petición en materias políticas, es decir, en las que se refieren a intereses puramente nacionales, a las formas de gobierno, a las instituciones políticas, únicamente puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos. En este caso el derecho del hombre se convierte en derecho del ciudadano: el extranjero no es llamado a los puestos públicos, no toma parte en los asuntos interiores del país, en los cuales se le presume ignorante o poco interesado, y aun sería peligroso muchas veces, para la seguridad de la nación, que los extranjeros ejerciesen derechos políticos al igual de los ciudadanos.

La autoridad a quien se dirige una petición debe ponerle acuerdo escrito, y hacer conocer el resultado al peticionario. No señala el artículo que examinamos plazo para contestar; pero se sobrentiende que ha de ser el racionalmente necesario para imponerse del negocio, allegar comprobantes y resolverlo en justicia.²⁵ Este término será más o menos breve según la naturaleza del asunto y el carácter de la autoridad; a veces habrá que cumplir con trámites y requisitos que la ley exige, como en los negocios judiciales y en las peticiones a los cuerpos legislativos. La resolución debe hacerse saber al peticionario, pero surte sus efectos cuando antes de ejecutarse la notificación se manifiesta al interesado sabedor del acuerdo.²⁶ La autoridad no está obligada a repetir el acuerdo si después de contestada una solicitud el peticionario la reitera una o más veces.²⁷

En otras latitudes, la institución también mostraría un fuerte desarrollo con el advenimiento de los modelos democráticos posteriores a la segunda

²³ Cita original: “Véase, entre otras, la ejecutoria de mayo 21 de 1881”.

²⁴ Cita original: “Se viola dicho artículo cuando se exige dirección de abogado en los negocios judiciales (ejs. de junio 23 y diciembre 14 de 1894)”.

²⁵ Cita original: “Ejecutoria de 3 de octubre de 1881. Las moratorias de un juez no ameritan amparo, por no ser hechos positivos que admiten reparación (ej. de 26 de diciembre de 1895)”.

²⁶ Cita original: “Ejecutoria de 31 de agosto de 1881. (Amparo Moreno)”.

²⁷ Cita original: “Ejecutoria de 19 de noviembre de 1881. (Amparo Cano y Soriano)”.

posguerra del siglo XX, y en especial con la aparición de conceptos aceptados en forma unánime por la comunidad internacional como los de derechos humanos y Estado de derecho, que abrían la puerta para que muchas de las facultades o prerrogativas no contempladas o reconocidas en los antiguos regímenes pudieran al fin ejercitarse. Esto último con los variados matices que veremos cuando más adelante examinemos los textos constitucionales de otros países.

II. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DERECHO DE PETICIÓN

Se ha señalado reiteradamente que el derecho de petición es un derecho inofensivo. Pero no se trata de una definición autorizada que exprese el contenido mismo del derecho. Se trata de una apreciación que han tenido los distintos regímenes para autorizar su ejercicio a los miembros de la sociedad, a los ciudadanos o a los distintos representantes de la sociedad, según sea el caso. Podemos afirmar que este inofensivo derecho autoriza para dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o los intereses generales.

Llama la atención en primer lugar que algunos autores señalen que el llamado derecho de petición no existe, y que lo que consagra el artículo 8o. constitucional es un derecho a la respuesta. A tal posición podría aducirse que en estricto sentido, el derecho de petición sí encuentra sustento constitucional, pues aun cuando se predica que es el artículo 8o. el que contiene tal derecho, encontramos que también existen otros dispositivos constitucionales que se ocupan de él. E incluso, es el mismo numeral 8o. constitucional el que explicita la existencia del derecho de petición.

Por ello nuestro marco conceptual debe ocuparse de dos voces: petición y respuesta. Aunque adelantamos que lo hacemos por ser precisamente esas las expresiones que se han utilizado cotidianamente en la doctrina nacional.²⁸

La voz petición denota una solicitud (del latín *petere*, dirigirse hacia un lugar, solicitar) y se admiten diversas acepciones, lo cual evidencia un ca-

²⁸ En el segundo capítulo se ha dedicado un apartado a las clases de petición, y en ella se hace referencia a otras expresiones utilizadas en otros sistemas jurídicos, e incluso, como señalaremos, el sistema jurídico mexicano incluye, bajo otras denominaciones, supuestos en que se trata del derecho de petición.

rácter plurívoco.²⁹ Jurídicamente se entiende como un derecho relacionado con la obligación que tiene el Estado de permitir al ciudadano elevar ante los diversos órganos de gobierno una solicitud.

Por su parte, respuesta proviene de la voz *respuesta*, e implica la contestación a una solicitud. Su utilización es de carácter plurívoco, similar al de la voz *pedir*.³⁰

Jurídicamente, el derecho de petición puede considerarse como el derecho que tienen los habitantes de nuestro país de dirigir peticiones a cualquier órgano o servidor público.

²⁹ La *Enciclopedia Multimedia Micronet*, edición clásica 2001, señala entre los usos del vocablo los siguientes. 1. (tr.) Solicitar o rogar algo a una persona con la intención de que lo realice: *nos pidió por favor que fuéramos a recibir a su hija a la estación*. (Ú. t. c. intr.: solicitar o rogar una pequeña cantidad de dinero a aquel que necesita ayuda económica: *un mendigo se sienta en la entrada de la iglesia y se dedica a pedir a todos los que pasan*). 2. (tr.) [Por especialización] Solicitar un hombre, mediante una ceremonia formal, casarse con una mujer ante los padres o la familia de ella: *estaba muy nervioso el día en que pidió a su novia*. 3. (tr.) [Derecho] Reclamar una persona ante un juez o tribunal superior un derecho que cree que le corresponde: *ha pedido la custodia de los hijos únicamente por la pensión compensatoria*. 4. (tr.) [Deportes] Solicitar al juez de una contienda deportiva, una determinada resolución, generalmente beneficiosa, en un lance del juego: *el delantero se tiró a la piscina y luego tuvo la osadía de pedir penalti*. 5. (tr.) [Naipes] Solicitar un determinado número de cartas de la baraja para continuar el juego: *pidió dos cartas y se plantó*. 6. (tr.) [Naipes] Obligar al jugador que echa primero a que los otros jugadores sirvan la carta del palo que se ha jugado: *si yo estuviera en tu lugar pediría espadas en esta baza*. 7. (tr.) Determinar el precio de venta de una mercancía: *creo que si pides cuatro millones por tu piso lo podrás vender sin problemas*. 8. (tr. terciopersonal) Necesitar o requerir algo: *tu coche está pidiendo un buen lavado*. 9. (tr.) Querer o desear algo: *no busco un aumento de sueldo, tan sólo pido que se nos trate a todos con igualdad*. Sus sinónimos, dependiendo de la acepción a utilizar, son: solicitar, reclamar, impetrar, rogar, suplicar, recabar, instar, recuestar, pretender, exigir, demandar, mendigar, limosnear, implorar, desear, querer, apeteer, ansiar, necesitar, requerir.

³⁰ La citada *Enciclopedia Multimedia Micronet*, edición clásica 2001, señala los siguientes usos: 1. Contestación a una pregunta, duda o dificultad: *gracias a Bob Dylan, sabemos que la respuesta está en el viento*. 2. Contestación al que llama a alguien o a una puerta: *mucho le pesa a Aliatar, / pero Zaida dio respuesta / diciendo que puede entrar, / porque en tan solemne fiesta / nada se puede negar*. (Nicolás Fernández de Moratín). 3. Acción de refutar o contradecir y argumento con que se refuta lo que otro dice: *en respuesta a su planteamiento, le diré que un dualismo cartesiano tan estricto no se puede sostener a estas alturas del siglo XX*. 4. Contestación a una carta o cualquier tipo de envío: *llevo meses esperando una respuesta al telegrama urgente que le envié a Venezuela*. 5. Acción con que alguien corresponde a la de otro: *es razonable que recibieras un puñetazo como respuesta a tu insulto*. 6. [Psicología] Unidad de análisis de la conducta que se relaciona con un estímulo previo: *la esquizofrenia puede constituir una respuesta a factores ambientales aún no determinados*. Uno de los modismos que se citan en este soporte de información es:

La definición anterior no incluye elementos particulares que caracterizan al derecho de petición en otros sistemas jurídicos. Así, por ejemplo, en España la doctrina ha definido el derecho de petición como “el derecho de los ciudadanos de dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen las leyes, sobre las materias de su competencia, cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos”.³¹

En Francia, Leon Duguit señaló que el de petición “es el derecho que pertenece al individuo de dirigir a los órganos o agentes públicos un escrito exponiendo opiniones, demandas o quejas”.³² Adhemar Esmein lo concibe como “el derecho de los individuos de dirigir quejas, reclamaciones u observaciones tanto a las autoridades encuadradas en el Poder Ejecutivo, cuanto a las asambleas legislativas”. En España, a inicios del siglo pasado, en 1916, se exponía la siguiente definición del derecho de petición: “La facultad que tiene todo español para dirigir peticiones individual o colectivamente al rey, a las cortes, y a las autoridades, conforme al artículo 13 de la Constitución política del Estado”.³³

Una definición mucho más amplia la encontramos en el *Reglamento de participación ciudadana del municipio de Las Palmas de Gran Canaria*, que en su numeral 19.3 señala: “Se entiende por petición toda propuesta que explícita o implícitamente se derive de la presentación de sugerencias, iniciativas o peticiones sobre la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de quejas y reclamaciones que se formulen sobre la irregularidad o anomalía en la actuación de cualquier órgano o servicio público”.³⁴

En este momento es apresurado adelantar los elementos que definen la institución en nuestro sistema jurídico, algo que debe reservarse en todo

Comenzar por respuesta, como una expresión jurídica de uso anticuado, que significa contestar las demandas en los pleitos.

Los sinónimos que le corresponden son: contestación, satisfacción, réplica, objeción, solución, replicación, replicato, fallo, contrarréplica, rectificación, refutación, contradicción, aceptación, conformidad, resolución, dictamen, correspondencia, resultando, indicación, argumentación, argumento, alegato, evasiva, represalia.

³¹ Colom Pastor, Bartomeu, *op. cit.*, nota 8, p. 39.

³² Duguit, Leon, *Traité de droit constitutionnel*, París, Ancieene Librairie Fontemoing & Cie., 1925, p. 440. Citado en *Nueva enciclopedia jurídica*, t. XIX, p. 735.

³³ Martínez-Alcubilla, Marcelo (dir.), *Diccionario de la administración española. Compilación de la novísima legislación de España en todos los ramos de la administración pública*, Madrid, 1916, t. V, p. 671, voz *derecho de petición*.

³⁴ Álvarez Carreño, Santiago, *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Granada, Comares, 1999, pp. 590 y 591.

caso al siguiente apartado y al de conclusiones. En cambio, sí podemos adelantar que en el sistema constitucional mexicano, y en muchos otros, el derecho de petición es entendido como un derecho que garantiza la protección de otros derechos. La petición es un elemento clave en la protección de los demás derechos humanos que consagra el texto constitucional mexicano, y eso se advertirá en las siguientes páginas.

Frente a la exigencia de la doctrina en algunos países de considerar que se trata del ejercicio del derecho de petición “cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos”, la posición mexicana se adscribe en su generalidad a la doctrina francesa que sólo pide que la solicitud sea dirigida a los órganos o agentes públicos.

El derecho a la petición en México llega hasta ese momento: dirigir una solicitud, petición o queja, sin efectuar una valoración sobre el contenido de la petición. Y a partir de ahí lo que sigue es el derecho de respuesta, es decir la exigencia legal de que a cada petición recibida los órganos del poder público den respuesta. El derecho de respuesta se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de, una vez ejercitado el derecho de petición, recibir una respuesta en los términos legalmente reconocidos.

Se trata, ni duda cabe, de temas interesantes que han sido abordados ya por los doctrinarios franceses, españoles y estadounidenses. Y dicho sea de paso, un escrutinio de la doctrina mexicana nos ofrece un resultado descorazonador: se han dedicado escasas páginas a la institución, siendo que, como lo afirmamos, ésta se ha convertido en una figura clave al exigir la protección y cumplimiento de otros derechos. Esta falta de interés se refleja también en los pocos esfuerzos que se hacen incluso en las tesis de licenciatura.

Estos derechos encuentran asiento en diversas disposiciones legales, entre las que destacan las de carácter constitucional, y que como hemos venido refiriendo, en el caso mexicano se trata del conocido texto del artículo 8o. de la Constitución federal. En el ámbito estatal también pueden encontrarse referencias constitucionales al derecho en estudio, aunque es más frecuente una remisión genérica al texto federal.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES MEXICANAS

En la mayoría de los sistemas jurídicos latinoamericanos existe la tendencia a eficientar las instituciones a partir de su constitucionalización. Se

infiere en ocasiones que la elevación a rango constitucional de determinadas normas o instituciones es *per se* la solución a los problemas que pueden derivarse de su interpretación y aplicación, algo que permite apreciar la mitificación que se hace de la Constitución y el poco interés que despierta la labor judicial como labor creadora y por ende perfeccionadora de las instituciones jurídicas. En cualquier caso es patente ya que la situación está cambiando, pues son precisamente los tribunales federales los que han hecho evolucionar con sus argumentaciones y decisiones los elementos de las distintas instituciones jurídicas, y ello ha sido ampliamente recogido por la doctrina que ha hecho de las recopilaciones jurisprudenciales el “pan de cada día”.³⁵

En el caso mexicano puede parecer al observador ajeno cierta la aseveración de que la inclusión constitucional eficientiza la institución, sobre todo si observamos que el juicio de amparo pareciera que se encarga de proteger aquellos derechos consagrados constitucionalmente, dejando fuera los que no tienen tal categoría. Algo que a todas luces es incorrecto, como veremos más adelante cuando revisemos el capítulo dedicado al juicio de amparo y su uso en los supuestos de violación del derecho de petición.

En el ámbito mexicano, y merced al modelo federal, podemos hacer referencia a dos tipos de ordenamientos constitucionales: el federal y los de las entidades federativas. Para efectos de este trabajo conviene revisar las disposiciones correspondientes tanto a la Constitución federal como a las estatales, para destacar el régimen de la institución en estudio. En páginas anteriores hemos adelantado la evolución del derecho de petición en los textos constitucionales federales mexicanos, por ello nos ocuparemos únicamente del texto

³⁵ En los últimos años hemos asistido a una verdadera renovación del interés por las instituciones judiciales, explicado por un sector de la doctrina como una normal evolución en la presencia de las actividades estatales, representada en este caso por la clásica división tripartita: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sobre el fenómeno de la mayor presencia del Poder Judicial en la actividad estatal, Luis López Guerra señala: “mientras el siglo XIX fue el siglo del Legislativo (que elaboró, en los países europeos, las grandes leyes del sistema: códigos civiles, comerciales, de procedimiento) y la primera parte del siglo XX el del Ejecutivo (encargado de poner en práctica el sistema de prestaciones del Estado de bienestar), parece haberse avanzado hacia una fase en que le corresponde un esencial protagonismo al Poder Judicial, encargado de garantizar y proteger las situaciones creadas por la continua evolución de los regímenes constitucionales”. Esta situación aparece reforzada por “la innegable convergencia producida en las últimas décadas en las sociedades europeas en cuanto a los objetivos a perseguir por el Estado”, lo cual lleva como consecuencia una mayor atención hacia el cumplimiento de los derechos reconocidos por el ordenamiento y exigidos por los ciudadanos. Véase López Guerra, Luis, “La legitimidad democrática del juez”, *Cuadernos de Derecho Público 1*, mayo-agosto de 1987, p. 44.

vigente. En el siguiente capítulo desarrollaremos *in extenso* los conceptos pertinentes que se derivan del artículo 8o. constitucional.

1. *Constitución federal*

Son tres los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se ocupan de regular (o al menos mencionar) el ya referido derecho de petición. El primero y más conocido de los dispositivos constitucionales es el 8o.:

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

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

Prima facie se advierte que la primera parte del texto constitucional exige únicamente respeto al derecho de petición de los gobernados, o de los ciudadanos mexicanos tratándose de materia política. Sin embargo, la segunda parte del artículo 8o. se ocupa del derecho de respuesta: una garantía otorgada al ciudadano en virtud de la cual se exige que la autoridad haga recaer un acuerdo escrito y que éste se dé a conocer en breve término al peticionario. Puede ya advertirse la dicotomía constitucional en relación con un derecho de petición (primer párrafo) y otro de respuesta (segundo párrafo). A lo largo de este trabajo abordaremos tal dualidad.

El artículo 9o. constitucional también se ocupa del derecho de petición:

Artículo 9o. ...

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

Finalmente, el artículo 35 constitucional en su quinta fracción se ocupa del derecho de petición como una de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos: “Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición...”

En tal tesitura, es válido afirmar que existen dos instituciones distintas reguladas ambas en el artículo 8o.: el derecho de los habitantes de la República mexicana a hacer una petición a las autoridades, y el derecho de los mismos a obtener una respuesta a sus peticiones. Ello conlleva dos obligaciones expresamente consignadas en el texto constitucional: por una parte, la obligación de las autoridades para respetar el ejercicio de tal derecho de petición, y por otra, la obligación de dar respuesta a las peticiones formuladas por los ciudadanos.

Los otros dos numerales se ocupan de definir, de manera accesoria, los límites y alcances de la institución en el sistema constitucional mexicano, pero sin contravenir o alterar los postulados del artículo 8o. sobre sus requisitos. En este momento no entraremos en detalle acerca de los requisitos exigidos para ejercer y cumplir con tales derechos y obligaciones. Baste afirmar que en el texto constitucional federal se prevé la existencia de dos instituciones distintas: derecho de petición y derecho de respuesta.

2. *Los textos constitucionales estatales*

Respecto a las Constituciones locales, encontramos que muchas de ellas carecen de un apartado dogmático y hacen un reenvío a los derechos consagrados en la Constitución federal.

Por encima de tal apreciación debe estarse al principio de supremacía constitucional que anima el modelo constitucional federal, y en el que las entidades federativas siempre toman como referencia el texto federal para establecer el mínimo de derechos a consagrar en sus textos constitucionales. Así, como veremos, el que una Constitución estatal obvie la figura del derecho de petición, no significa que el ciudadano no encuentre protección ante la vulneración de tal prerrogativa por los órganos o servidores públicos de la entidad federativa en cuestión. Y por el contrario, las Constituciones estatales pueden establecer o precisar las obligaciones de los funcionarios y servidores en atención al cumplimiento del mandato federal.

De una somera revisión encontramos que son pocas las Constituciones locales que se ocupan expresamente del derecho de petición, sobre todo ampliando el espectro del texto federal, entre ellas las de Coahuila, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz, de las que nos ocuparemos a continuación.

Coahuila

En la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el título primero “Del estado y sus habitantes”, encontramos que en el capítulo dedicado a las obligaciones y derechos de los habitantes, el artículo 17 establece:

Los habitantes del estado tienen, además de los derechos concedidos en el capítulo I de la Constitución General de la República, los siguientes:

...

III. A ejercer el derecho de petición ante las autoridades del estado debiendo éstas contestar dentro de un plazo máximo de 15 días, contados desde la fecha en que se recibe la petición, siempre que se hagan conforme a la ley y cuando ésta no marque término.

Es interesante recalcar la obligación constitucional para las autoridades locales de contestar en un plazo máximo de quince días, disposición que contrasta con el indefinido *breve término* señalado en el texto federal. Sin embargo, debe estarse también a dos circunstancias para que se verifique el supuesto: que la petición se haga conforme a la ley, y que la ley no establezca un término a la autoridad para efectuar la contestación.

Cabe destacar que tales normativas son correctas constitucionalmente pues no contradicen el mandato fundamental, limitándose a señalar las exigencias necesarias para la concreción fáctica de la institución. Dado que la misma Constitución remite a una ley, debe advertirse que esto no implica la necesaria existencia de un cuerpo normativo especial, sino que la mención debe entenderse en abstracto; se trata de una referencia a cualquier legislación que establezca un procedimiento, de carácter generalmente administrativo, aunque puede ser también procesal, en el que se incluya el ejercicio del derecho de petición.

Jalisco

En la Constitución Política del Estado de Jalisco no encontramos ningún precepto que se refiera específicamente a los derechos que estudiamos, sin embargo, el artículo 4o. hace una remisión al texto constitucional federal y a derechos consagrados en instrumentos internacionales:

Artículo 4o. Toda persona, por el solo hecho de encontrarse en el territorio del estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el gobierno federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

Resulta importante destacar la amplitud de derechos reconocidos por la Constitución jalisciense, y abundando sobre ello señalaremos que la falta de este reconocimiento por parte de las demás Constituciones estatales no implica la ineficacia de los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano, pues aunque no se mencionen, como por ejemplo los que no aparecen en el listado del texto constitucional estatal, merced el principio de supremacía constitucional siguen siendo *ley suprema* de observancia irrestricta en el territorio nacional.

Nuevo León

En el caso de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en el título I denominado “De los derechos del hombre”, encontramos una redacción similar a la de los artículos 8o. y 9o. del texto de la Constitución federal:

Artículo 8o. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos del estado. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer saber en breve término el resultado al peticionario.

Artículo 9o. A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos mexicanos pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del estado. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer peticiones o presentar protestas por actos de al-

PETICIÓN Y CONSTITUCIÓN

23

guna autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea.

Vale la pena reiterar que en todo caso debe interpretarse que el texto constitucional federal expresa los mínimos a que deberán sujetarse los constituyentes locales al momento de dar una nueva Constitución, misma que podrá mejorar los derechos establecidos a nivel federal. Así, aquí podemos advertir que el constituyente local ha incluido la calidad de inviolable respecto del derecho de petición.

Oaxaca

Llama la atención, por la redacción empleada y por los plazos que señala, el artículo 13 de la Constitución de Oaxaca del 4 de abril de 1922, que es del siguiente tenor:

Ninguna ley ni autoridad podrá limitar el derecho de petición, con tal que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. En asuntos políticos, sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la República. La autoridad a quien se dirija la petición tiene la obligación de contestarla por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro, y hacer llegar desde luego su respuesta al peticionario.

A semejanza de la redacción constitucional de Coahuila, encontramos que hay un término preciso de diez días para responder a la petición, siempre que concurren dos circunstancias: que la petición respete los extremos constitucionales y que no haya otro término establecido legalmente.

Cabe mencionar que el texto no aparece tan claro: “La autoridad a quien se dirija la petición tiene la obligación de contestarla por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro, y hacer llegar desde luego su respuesta al peticionario”. La obligación de contestar la petición y el de hacer llegar la respuesta al peticionario aparecen como dos momentos distintos, con lo cual el plazo de diez días no se entiende como plazo para hacer del conocimiento al peticionario del resultado.

Conviene por ejemplo distinguir el uso de la voz *contestarla*, que se utiliza más como un sinónimo erróneo de *acordarla*, y de la voz *respuesta* que también corresponde a un mal uso de *acuerdo*. En tal sentido el texto

puede leerse como: (La autoridad a quien se dirija la petición tiene la obligación de *acordarla* por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro y hacer llegar desde luego su *acuerdo* al peticionario).³⁶

Quintana Roo

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en el título segundo “De las garantías individuales y sociales”, capítulo I “De las garantías individuales”, consigna en los artículos 17 y 18 los derechos de petición y de respuesta:

Artículo 17. Los servidores y empleados públicos, estatales o municipales, acatarán el derecho de petición, cuando se ejercite por escrito, respetuosa y pacíficamente. En materia política sólo los ciudadanos mexicanos usarán de esta prerrogativa. A toda petición recaerá en breve término contestación al interesado.

Artículo 18. El derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito, no está sujeto a restricciones.

La disposición de esta facultad es exclusiva del ciudadano mexicano en asuntos políticos. Ninguna reunión armada puede deliberar.

No se reputará ilegal ni podrá ser disuelta una asamblea o reunión cuyo objeto sea formular peticiones o presentar protesta por actos de autoridad, a condición de no proferir injurias contra ésta, ni de acudir a violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en determinado sentido.

Conviene preguntarse el sentido que el constituyente local da al vocablo *acatarán*, puesto que el texto federal emplea *respetarán*, y es evidente que aunque hay cierta sinonimia ésta no es absoluta. Por otra parte, es laudable la redacción sobre el derecho de respuesta que expresa una acción en un solo momento, benéfica para el peticionario.

³⁶ Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, contestar y responder son sinónimos; así *contestar* tiene el sentido de “responder a lo que se pregunta, se habla o se escribe” (p. 431), mientras que *responder* es “contestar, satisfacer a lo que se pregunta o propone”, o “satisfacer al argumento, duda, dificultad o demanda” (p. 1330).

Tlaxcala

La Constitución Política del Estado de Tlaxcala, en su título I “Del estado, su soberanía y su forma de gobierno”, establece en el artículo 12 el derecho de petición con una remisión a la Constitución federal, pero limitándolo a la posesión de la calidad de ciudadano:

Artículo 12. Son prerrogativas del ciudadano tlaxcalteca:

...

IV. Ejercer ante las autoridades estatales y municipales, el derecho de petición; en los términos y condiciones establecidas en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello no implica en ningún momento una restricción a quienes no posean la calidad de ciudadano, pues merced al texto constitucional federal, en especial el artículo 1o., el *summum* de derechos constitucionales se hace extensivo a todos los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos.

Veracruz

La Constitución Política del Estado de Veracruz del 3 de febrero de 2000 se ocupa de los derechos de petición y de respuesta en el artículo 7o., ubicado en el capítulo II, denominado “De los derechos humanos”:

Artículo 7o. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.

El texto constitucional presenta la novedad de considerar expresamente como derechos humanos al tradicional apartado de garantías individuales o constitucionales, que es el nombre más aceptado y conocido por la doctrina mexicana. Asimismo, es de destacar la vinculación constitucional respecto de los organismos autónomos, dado que en muchas ocasiones se ha considerado que los empleados de tales entes no estaban constreñidos al cumplimiento de las directrices constitucionales.

A pesar de las variantes que pudiéramos encontrar, lo cierto es que debe entenderse que tales matices otorgan mayores derechos, dado que por un principio de supremacía constitucional las Constituciones estatales no pueden limitar los derechos consagrados en el texto federal. Así, la Constitución de Coahuila impone a la autoridad el deber de responder en quince días; la de Veracruz en un máximo de 45 días, pero además en este último caso, la respuesta deberá ser escrita, fundada y motivada. Un tema sobre el que los tribunales federales ya se habían pronunciado, como veremos en el cuarto capítulo de esta obra. Con tal disposición, se garantiza un derecho de respuesta que no contraría el principio de legalidad.

En las Constituciones estatales puede apreciarse que hay pocas expresiones que se ocupan del derecho de petición, y por cuanto hace a los plazos que tienen las autoridades para contestar, sólo tres se preocupan del tema dentro del marco constitucional: Coahuila, Oaxaca y Veracruz. Se entiende que las disposiciones particulares que regulan esta y otras cuestiones relativas al control administrativo (en los tres ámbitos de competencia del poder público), en materia del derecho de petición se encuentran reservadas a la legislación secundaria.

<i>Estado</i>	<i>Plazo</i>	<i>Características</i>
Coahuila	15 días	Todas las autoridades y siempre que la ley no marque otro término.
Oaxaca	10 días	Todas las autoridades y siempre que la ley no marque otro término.
Veracruz	no más de 45 días	Todas las autoridades.

En el caso de la Constitución veracruzana, llama la atención la remisión a una ley que regule el silencio de la autoridad administrativa, dado que es el primer texto constitucional que se ocupa de tal detalle. Y llama la atención porque establece, variando la regla general, un silencio positivo (*positiva ficta*) con las características que veremos en el último capítulo de este trabajo, dedicado a la relación que guarda el derecho de petición con el silencio administrativo.

En todo caso no podemos sino advertir que aun sin una mención específica hay un reconocimiento a la dualidad presente en el tradicional derecho

de petición: por un lado el derecho de presentar peticiones, y al extremo de tener derecho a una respuesta a las peticiones planteadas.

IV. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Dado que líneas atrás hemos adelantado que el derecho de petición encuentra antecedentes que por mucho se remontan a épocas anteriores a la de las organizaciones sociales más avanzadas, con mayor razón se entenderá que es considerado como un derecho propio del ser humano, casi connatural a su existencia y pertenencia al interior de un grupo social jerárquicamente ordenado. Como advierte Anaya en sus *Lecciones de elocuencia forense*: el derecho de acudir a los poderes soberanos está hoy expresamente consignado en la Constitución; pero aun cuando no hubiese tenido lugar en el texto de nuestra ley política, no por eso dejaría de ser necesario, sagrado, imprescriptible. Derívase natural e indispensablemente de la idea esencial del gobierno y no es posible por lo tanto que exista alguno en donde no se le reconozca y se le use. Desde que hay relaciones de superioridad e inferioridad, desde que se encuentran las cualidades de soberano y súbdito, la razón dice que al primero ha de tocarle en suerte el poder, que el segundo ha de gozar el derecho de petición... ¿Qué puede haber tan natural como que el inferior pida y suplique al que está constituido en más elevada esfera? Por ventura ¿no es para esto superior?, ¿no es para esto autoridad?, ¿no es para esto gobierno?³⁷

Podrá presumirse entonces que, si es entendido como un derecho humano, es bastante seguro que el derecho de petición habrá de encontrar asiento entre los que aparecen consagrados en los diversos textos internacionales. Algo que paradójicamente no es totalmente cierto.

Antes de analizar la presencia de este derecho en el ámbito de los tratados y demás textos internacionales, hemos de recordar que en virtud del artículo 133 constitucional, los tratados internacionales aprobados conforme al procedimiento constitucional forman parte de nuestro derecho interno, sin embargo, para efectos académicos siempre es conveniente distinguirlos como normas de derecho internacional.

³⁷ Anaya, *Lecciones de elocuencia forense*, t. IV, p. 282. Citado en Martínez-Alcubilla, Marcelo, *op. cit.*, nota 33, p. 671.

Dada la existencia de las figuras en estudio en la legislación constitucional mexicana quizá resulte ocioso el estudio en las fuentes de derecho internacional, sin embargo, es preciso revisar, aunque sea someramente, tales dispositivos por una razón de peso: la redacción, requisitos y alcances de tales instituciones acaso ofrecen variantes que pueden ser exigidas por los gobernados o autoridades en aquellos casos en que la redacción constitucional no sea precisa o clara.

Esta revisión se estima más necesaria si atendemos al hecho de que en el proyecto de Ley de Amparo³⁸ se recogen cinco instrumentos de corte internacional: la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (10 de diciembre de 1948), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (19 de diciembre de 1966), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969). Asimismo debe advertirse que algunas Constituciones estatales mexicanas, por ejemplo la de Jalisco que ya hemos revisado, hacen ya una remisión a los derechos consagrados en los tratados, convenciones y acuerdos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

A pesar de todas las previsiones, en los documentos mencionados no aparece ninguna mención al derecho de petición salvo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En este instrumento internacional, el artículo 24 señala que toda persona tiene derecho de presentar *peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente*, ya sea por motivo de interés general o de interés particular, y el de obtener pronta resolución. Es evidente que con el texto consagrado quedan reconocidos tanto el derecho de petición como el de respuesta.

Llama la atención que este derecho no se encuentra consagrado ni en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (4 de noviembre de 1950) y de las Libertades, ni en la recientemente aprobada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (7 de diciembre de 2000).

Además de la mencionada Declaración Americana, son pocos los instrumentos que incluyen la expresión del derecho a presentar peticiones. De

³⁸ *Proyecto de ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

PETICIÓN Y CONSTITUCIÓN

29

los casos que podemos mencionar están la *Convención de los Derechos de Niños*,³⁹ las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*,⁴⁰ y el *Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión*.⁴¹

³⁹ En sus numerales 10.1. y 26.2 encontramos la mención de las peticiones. Entendemos que se trata de un reconocimiento tácito del derecho de los menores a presentar peticiones: Artículo 10.1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9o., *toda solicitud hecha por un niño* o por sus padres para entrar en un Estado parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados partes garantizarán, además, que *la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios* ni para sus familiares.

Artículo 26.2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente *a una solicitud de prestaciones hecha por el niño* o en su nombre.

⁴⁰ Estas reglas fueron adoptadas en Ginebra en 1955, y en el artículo 35, concerniente a la información y derecho de queja de los reclusos, encontramos referencias expresas al derecho de petición de los reclusos: Artículo 35. 1) Todo recluso deberá tener en cada día laborable la oportunidad de presentar *peticiones* o quejas al director del establecimiento o al funcionario autorizado para representarle. 2) Las *peticiones* o quejas podrán ser presentadas al inspector de prisiones durante su inspección. El recluso podrá hablar con el inspector o con cualquier otro funcionario encargado de inspeccionar, sin que el director o cualquier otro recluso miembro del personal del establecimiento se hallen presentes. 3) Todo recluso estará autorizado para dirigir por la vía prescrita sin censura en cuanto al fondo, pero en debida forma, una *petición* o queja a la administración penitenciaria central, a la autoridad judicial o a cualquier otra autoridad competente. 4) A menos que una *solicitud* o queja sea evidentemente temeraria o desprovista de fundamento, la misma deberá ser examinada sin demora, dándose respuesta al recluso en su debido tiempo.

⁴¹ Estos principios adoptados en diciembre de 1988 por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 43/173, también incluyen referencia al derecho de los reclusos a presentar peticiones. Destaca el principio 33 que establece: 1. La persona detenida o presa o su abogado tendrá derecho a presentar a las autoridades encargadas de la administración del lugar de detención y a las autoridades superiores y, de ser necesario, a las autoridades competentes que tengan atribuciones fiscalizadoras o correctivas una *petición* o un recurso por el trato de que haya sido objeto, en particular en caso de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. 2. Los derechos que confiere el párrafo I del presente principio podrán ser ejercidos por un familiar de la persona presa o detenida o por otra persona que tenga conocimiento del caso cuando ni la persona presa o detenida ni su abogado tengan posibilidades de ejercerlos. 3. La *petición* o recurso serán confidenciales si así lo pidiere el recurrente. 4. Toda *petición* o recurso serán examinados sin dilación y contestados sin demora injustificada. Si la *petición* o recurso fueren rechazados o hubiere un retraso excesivo, el recurrente tendrá derecho a presentar una *petición* o recurso ante un juez u otra autoridad. Ni las personas detenidas o presas ni los recurrentes sufrirán perjuicios por haber presentado una *petición* o recurso de conformidad con el párrafo I del presente principio.

La revisión de los textos internacionales no ha arrojado las luces que pudieran pensarse sobre el derecho de petición. Y en alguna forma se entiende esto y merece explicarse: las circunstancias han variado desde que se planteó el reconocimiento de ciertos derechos a los hombres en tanto hombres, el caso de los derechos humanos.

Si al triunfo de la revolución francesa era insoslayable la expresión normativa de los derechos que se pretendían inherentes al hombre y al ciudadano, la aceptación institucional posterior de tales derechos condujo a que empezaran a eliminarse referencias precisas. Valga el ejemplo de la esclavitud: en la parte final del siglo XIX, y a principios del siglo pasado, la mayoría de las Constituciones del mundo establecían que estaba prohibida la esclavitud, y ello era algo necesario pues en ese momento era una realidad lacerante que afectaba a miles de personas en todo el mundo. Recordemos que incluso algunos sistemas jurídicos habrían de eliminar tal institución hasta mediados del siglo XX. Hoy, las nuevas Constituciones no incorporan la prohibición de la esclavitud, es más, a veces no añaden ni el aseguramiento de la libertad personal. Y es que hoy, la libertad del hombre, en el sentido que se utiliza, no es sino un presupuesto indispensable. El Estado de derecho moderno, creación de la cultura occidental que ha sentado sus reales en todo el mundo, gira en torno a la concepción de un *hombre libre* que, aunque limitado en sus libertades por las normas legales y morales, no puede equipararse en su concepción al *hombre libre* de siglos anteriores. Ello hace innecesaria la mención de prohibición de la esclavitud. Otro tanto está pasando a nivel internacional con el derecho de petición, dado que los sistemas nacionales incorporan un gran acervo de derechos que hace innecesaria la petición de gracias o favores a los gobernantes, quedando solamente contemplados los mecanismos para exigir el cumplimiento de los derechos reconocidos.

No ocurre lo mismo con los ordenamientos constitucionales nacionales, que siguen explicitando el derecho de petición entre los contenidos esenciales reconocidos a sus habitantes y ciudadanos, como veremos a continuación.

V. LEGISLACIÓN COMPARADA

El derecho de petición que ayer era un derecho imprescindible en las relaciones gobernante-gobernado, es ahora entendido como un mecanismo natural de convivencia entre gobierno y ciudadanos o habitantes. Esta última dicotomía se explica mejor al analizar el régimen al que se encuentra

sometido este derecho en algunos ordenamientos extranjeros. Una revisión somera nos arrojará luces sobre la forma en que se ha configurado el régimen constitucional del derecho de petición en algunos países; al final, dedicamos unas líneas al caso de la Unión Europea.

Alemania

El ordenamiento constitucional germano reconoce en el numeral 17 el derecho de petición en los siguientes términos: “Todos tendrán derecho individualmente o en grupo a dirigir peticiones o quejas por escrito a las autoridades competentes y a la representación del pueblo”.⁴²

En el apartado a del mismo artículo 17 se prevé que las leyes sobre el servicio militar y el servicio sustitutivo limiten a los miembros de las fuerzas armadas el ejercicio del derecho de petición, “siempre que quede a salvo el derecho de presentar ruegos o quejas en grupo”.

Encontramos en este caso el reconocimiento constitucional al ejercicio universal del derecho de petición, pues como veremos, al utilizar la fórmula *todos*, el legislador germano se separa de aquellos preceptos que limitan el ejercicio de este derecho sólo a los ciudadanos. Por otra parte, al ocuparse de los institutos armados prefiere la petición grupal a la individual, es decir, prima el interés que se considera colectivo sobre el de carácter individual o particular de los miembros de tales instituciones.

En el ámbito estadual también reconocen el derecho de petición, por ejemplo la Constitución de Baviera (Bayern). En su artículo 115 señala que “todos los habitantes de Baviera tienen el derecho de presentar por escrito peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes, o al Landtag” y que “los derechos del Landtag para la comprobación de las reclamaciones se regularán mediante ley”.

Argentina

En la Constitución argentina encontramos regulado el derecho de petición en el artículo 14. En el citado numeral se dispone que todos los habitantes de la nación gozan del derecho *de petitionar a las autoridades*.

⁴² Como referencia del tema aparecen: Korinek, Karl, *Das petitionsrecht im demokratischen rechtsstaat*, Tubingen, J. C. B. Mohr, 1977; Seidel, Harald, *Das petitionsrecht. Grundlagen, Verfahren, Reformen*, Frankfurt am Main, Alfred Metzner, 1972; Rosseger, *Petitionen, Bitten und Beschwerden*, Berlín, 1929.

Desde el siglo pasado, el texto constitucional argentino hace la declaración formal “de que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución, y que toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.⁴³

Los ordenamientos provinciales también contemplan el derecho de petición. Así, la Constitución de Mendoza señala en su numeral 10 el derecho de “todos los habitantes” para “peticionar individual o colectivamente, ante todas y cada una de las autoridades, sea para solicitar gracia o justicia, sea para instruir a sus representantes o para pedir la reparación de agravios, pero ninguna reunión podrá atribuirse la representación ni los derechos del pueblo”. Asimismo, se establece que

el derecho de petición no podrá ejercerse colectivamente por ninguna clase de fuerza armada, ni individualmente por los que formen parte de ella, sino con arreglo a las leyes. Cualquier disposición adoptada por las autoridades en presencia o a requisición de fuerza armada o de una reunión sediciosa que se atribuya los derechos del pueblo, es nula y jamás podrá tener efecto.⁴⁴

*Bélgica*⁴⁵

La Constitución belga⁴⁶ se encarga de consagrar el derecho de petición, ubicándolo entre el derecho de asociación y la inviolabilidad de la correspondencia. El artículo 28 señala que todos tienen derecho a dirigir cartas a las autoridades públicas.

⁴³ Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 15, p. 292. En similares términos está redactado el artículo 22 de la Constitución argentina vigente, que señala: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

⁴⁴ <http://www.losandes.com.ar/2001/0906/especiales/constitucionmendoza>

⁴⁵ Respecto de la redacción utilizada en el siglo XIX, Montiel y Duarte escribió: “La Bélgica, cuyo derecho público se parece tanto al de la Francia, sin embargo no imitó servilmente en este punto a ésta, pues no dijo como ella que el derecho de petición es del ciudadano, sino que cada uno, es decir, todo hombre tiene el derecho de dirigir a las autoridades públicas peticiones firmadas por una o por muchas personas; y agregó, que únicamente las autoridades constituidas tienen el derecho de dirigir peticiones en nombre colectivo”. Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 15, p. 295.

⁴⁶ Tomado de <http://www.fed-parl.be/gwuk0002.htm#E11E2>. El texto es: “*Everyone has the right to address petitions signed by one or more persons to the public authorities. Constituted bodies are alone able to address petitions in a collective name*”.

Bolivia

La Constitución boliviana dedica el artículo 7o. a explicitar los derechos fundamentales a que tiene derecho *toda persona*. El apartado h señala que se tiene derecho *a formular peticiones individual y colectivamente*.

Brasil

La Constitución brasileña de 1946 señalaba en su artículo 141 que se aseguraba a los brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad de los derechos concernientes a la vida, libertad, seguridad individual y propiedad, conforme a una serie de lineamientos. El punto 37 establecía que se garantizaba a todos el derecho de presentación, mediante petición dirigida a los poderes públicos, contra abusos de las autoridades y para promover la responsabilidad de las mismas.

El artículo 5o. de la vigente Constitución brasileña se ocupa de reconocer el derecho de petición *ante los poderes públicos en defensa de derechos o contra la ilegalidad o el abuso de poder*.

Esto se traduce además en la obtención de “certificados en las reparticiones públicas para la defensa de sus derechos y al esclarecimiento de situaciones de interés personal. En estos casos, no debe ser cobrada ninguna tasa por algún órgano público”. Asimismo, “son garantizados, gratuitamente, a los comprobadamente carentes, el registro civil de nacimiento y certificados de óbito de sus parientes”. Se prevé que a través de este derecho los ciudadanos puedan proponer una acción popular para “proteger el patrimonio público o de una entidad de la cual el gobierno participe” y para “proteger la moral administrativa, el medio ambiente, y el patrimonio histórico y cultural”.⁴⁷

Durante la vigencia del imperio brasileño, el texto constitucional garantizaba tal derecho al establecer “que todo ciudadano puede presentar por escrito, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, reclamaciones, quejas o peticiones, y denunciar cualquier infracción de la Constitución, pidiendo ante la competente autoridad que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores”.⁴⁸

⁴⁷ <http://www.pr.gov.br/celepar/ouvidor/espanhol/escart03.html>

⁴⁸ Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 15, p. 292.

Canadá

La Constitución canadiense⁴⁹ consagra en amplitud el derecho de petición en su numeral 20. Debe destacarse que el problema lingüístico derivado de la existencia de poblaciones francófona y anglófona, ha sido recogido en el texto constitucional, además de una abundante literatura sobre el particular desde el siglo XIX.

Chile

La Constitución Política de Chile,⁵⁰ que data de 1980, reconoce a los chilenos, en su artículo 14, *el derecho de presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.*

El texto constitucional de 1925 presentaba una redacción similar salvo por el hecho de que en aquélla, en su numeral 10.6, adjetivaba a la autoridad como *constituida*. En el siglo XIX la Constitución de la República de Chile garantizaba el derecho de presentar peticiones a todas las autoridades constituidas, ya sea por motivos de interés general del Estado o de interés individual; y agregaba que ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, abrogarse sus derechos ni hacer peticiones a su nombre, y como calificación sancionadora establecía que la infracción de tal disposición era sediciosa.⁵¹

⁴⁹ Tomado de http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca_1982.html. El texto es el siguiente: “20. (1) Any member of the public of Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where (a) there is significant demand for communications with and services from that office in such language; or (b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French. (2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French”.

⁵⁰ Tomado de <http://www.congreso.cl/biblioteca/leyes/aa1.htm>.

⁵¹ Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 15, pp. 293 y 294.

China

Conforme al texto constitucional chino,⁵² sólo los ciudadanos disfrutaban del derecho de petición. El artículo 16 señala: “Los ciudadanos tienen los derechos de presentar peticiones, formular quejas o entablar procedimientos judiciales”.

Colombia

En la Constitución colombiana de 1991, encontramos en el numeral 23 lo relativo al derecho de petición: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Salvo la segunda oración, es el mismo texto que contemplaba la Constitución de 1886. Anterior a ésta, en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia se señalaba que “es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados, el derecho de obtener pronta resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos, sobre cualquier asunto de interés general o particular”.⁵³

La legislación colombiana ha desarrollado en extenso la institución a través de disposiciones precisas en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley 57 de 1985. La doctrina, por lo mismo, ha sido capaz de dar enorme difusión a estas instituciones.⁵⁴ Además de las disposiciones de carácter administrativo, debemos recordar que existe la petición en el contexto penal.⁵⁵ Aunque lo mismo ocurre en el nivel judicial, legislativo e incluso universitario.

⁵² Tomado de <http://www.gio.gov.tw/info/nation/sp/const/index.html>.

⁵³ Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 15, p. 293.

⁵⁴ González Rodríguez, Miguel, *Derecho procesal administrativo. Actuación administrativa y vía gubernativa*, Bogotá, Librería Jurídica Wilches, 1995.

⁵⁵ Esta connotación, de cuño corriente en la mayoría de países latinoamericanos, ha quedado fijada en el caso colombiano por Ley 81 de 1993, en la redacción de los artículos 29 y 33 del Código de Procedimiento Penal: “Artículo 33. Condiciones de procesabilidad,

Costa Rica

La Constitución costarricense⁵⁶ reconoce el derecho de petición en su numeral 27, en los siguientes términos: “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución”.

En el artículo 4o. del mismo texto constitucional encontramos la conocida prohibición de asumir la representación del pueblo para presentar peticiones: “Ninguna persona o reunión de personas puede asumir la representación del pueblo, arrogarse sus derechos, o hacer peticiones a su nombre. La infracción a este artículo será sedición”.

Cuba

La Constitución de la República de Cuba,⁵⁷ que data de 1976, señala en su numeral 63: “Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley”.

El texto constitucional de 1959 señalaba en su numeral 36:

Toda persona tiene derecho a dirigir peticiones a las autoridades y a que le sean atendidas y resueltas en término no mayor de cuarenta y cinco días, comunicándosele lo resuelto. Transcurrido el plazo de la ley o el indicado anteriormente, el interesado podrá recurrir en la forma que la ley lo autorice, como si su petición hubiese sido denegada.

querella y *petición*. La querella y la *petición* son condiciones de procesabilidad de la acción penal. Cuando la ley exija querella o *petición especial* para iniciar el proceso, bastará que quien tenga derecho a presentarlas formule la respectiva denuncia ante autoridad competente, con las mismas formalidades y facultades establecidas en el artículo 27. Cuando el delito que requiera querella afecte el interés público, el Ministerio Público podrá formularla. Cuando sea el Estado el sujeto pasivo del hecho punible que requiera *petición especial*, ésta deberá ser presentada por el Procurador General de la Nación. Sólo podrá iniciarse proceso penal por los hechos punibles que requieran declaratoria de quiebra cuando dicha decisión esté debidamente ejecutoriada”; “Artículo 33. Delitos que requieren querella de parte. Para iniciar la acción penal será necesario querella o *petición* de parte en los siguientes delitos:...”. *Diario Oficial*, año CXXIX, núm. 41098 del 2 de noviembre de 1993, p. 1.

⁵⁶ Tomado de <http://www.nexos.co.cr/cesdepu/nbdp/copol2.htm>.

⁵⁷ Tomado de <http://www.exilio.com/CubaPLey/1992ConF.html>.

Se advierte en el texto anterior el reconocimiento de la figura de la negativa ficta, lo cual permite referir lo avanzado de la legislación cubana en los momentos previos al triunfo del actual régimen de gobierno.

Ecuador

La Constitución de este país sudamericano señala en su numeral 19, que sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado garantiza: “10. El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso a nombre del pueblo; y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en el plazo adecuado, conforme a la ley”.

En el texto constitucional de 1946, el artículo 187 disponía que se garantizaba a los habitantes de Ecuador: “12) La libertad de petición por escrito, individual o colectiva, ante cualquier autoridad o corporación, con derecho a obtener la resolución correspondiente”.

Y para el caso de los ecuatorianos, el artículo 188 establecía una serie de garantías especiales, entre las que destacaba: “2) El derecho de petición ante los mandatarios, de manera oral y colectiva, en desfiles u otras manifestaciones públicas, pacíficas y sin armas, previo permiso de la autoridad correspondiente”.

El Salvador

En la Constitución vigente de este país centroamericano encontramos la referencia al derecho de petición en el numeral 18, en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se les resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

Esta redacción corresponde íntegramente con la de la Constitución salvadoreña de 1962, en la cual se establecía, en su numeral 162, que “toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

Al respecto se ha hecho una interpretación que consideramos errónea al señalar: “La garantía del derecho de petición significa que toda persona interesada en dirigirse a las autoridades, puede hacer las preguntas que de-

see, y que éstas al ser resueltas, le sean notificadas”.⁵⁸ Es evidente que el peticionar implica una actividad más amplia que la que representa el preguntar. ¡Qué bien, para el gobierno, para la administración, que todo se redujera a poder preguntarles y que ellos sólo respondieran por preguntas!

España

El país ibérico presenta un régimen jurídico del derecho de petición que podemos calificar como *exhaustivo*. Pues además de la remisión constitucional, se da la circunstancia de que las normas secundarias se ocupan de reglar con amplitud la institución.

El artículo 29 de la Constitución española señala:

1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Si en el caso mexicano observábamos que el ejercicio del derecho es universal, con la limitación en materia política, en el caso español es evidente que la Constitución limita su ejercicio a la calidad de españoles. Sin embargo, esta afirmación merece un matiz: la propia Constitución establece que los extranjeros gozarán de los derechos consagrados a los españoles (siempre que no se trate de cuestiones de relevancia política).

Debe atenderse la existencia de un ordenamiento de carácter preconstitucional, la Ley 92/1960, del 22 de diciembre, que regulaba el derecho de petición.⁵⁹ Este ordenamiento señalaba que la facultad de dirigirse a los poderes públicos puede llevarse a cabo por escrito y sin exigencia de mayores formalidades, salvo la firma, nombre y domicilio del peticionario. En el escrito deberá constar la petición concreta de que se trate y la autoridad a quien va dirigida está obligada a acusar recibo de la misma. Para el supuesto de que la petición se considere fundada se adoptarán las medidas que correspondan y, en cualquier caso, la resolución que se adopte será notificada al interesado.

⁵⁸ <http://www.infocentros.org.sv/gobierno/conceptos/centro.htm>.

⁵⁹ A la fecha se encuentra vigente la Ley Orgánica 4/2001 del 12 de noviembre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, del 13 de noviembre de 2001.

El artículo 1o. de esta ley establecía que el derecho de petición es la facultad de los españoles para dirigirse a los poderes públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia. En la actualidad, la vigente Ley 4/2001, reguladora del derecho de petición, concibe una titularidad universal, sin perjuicio en tanto no se incurra en falta o delito al ejercitarlo.

Aunque hoy nos parezca innecesario, ya la citada ley de 1960 expresaba que del ejercicio del derecho de petición no derivaría ningún perjuicio para el peticionario, agregándose que tampoco habría sanción disciplinaria cuando el peticionario tuviera el carácter de funcionario. Disposición que mantiene la Ley 4/2001 aunque eliminando la referencia específica de los funcionarios.

También resulta interesante destacar que la doctrina española considera que las peticiones que regula el 29 constitucional son entendidas como peticiones gratias, es decir, aquéllas que no están fundadas en un derecho subjetivo o en una norma previa habilitante, que es lo que las distingue del derecho de instancia contemplado en la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.⁶⁰ La ley vigente, la 4/2001, en forma expresa menciona en el artículo 3o. que su objeto excluye a aquellas solicitudes, quejas o sugerencias que tengan un procedimiento específico.

Llama la atención esta distinción, toda vez que dependiendo de tal carácter la petición originará el deber de contestar a la administración o únicamente el derecho del ciudadano de recibir el acuse de recibo. Y en esto encontramos una gran diferencia con el caso mexicano, pues la Constitución mexicana obliga a que a la petición recaiga un acuerdo y que éste sea notificado al peticionario, siempre, y no limitándolo a determinados supuestos.

La normativa vigente se ocupa de muchos aspectos: desde la posibilidad de confidencialidad de los datos del peticionario hasta el reconocimiento de las lenguas cooficiales; desde la posibilidad de entrega de la petición en cualquier registro o dependencia estatal hasta los procedimientos de inadmisibilidad; desde los plazos para contestar hasta los mecanismos de protección jurisdiccional, incluyendo los regímenes especiales. El análisis de esta legislación merece trabajo aparte que valdrá la pena realizar a futuro para vincular sus soluciones al caso mexicano.

⁶⁰ Martín Rebollo, Luis, *Leyes administrativas*, Elcano, Aranzadi, 2000, pp. 79 y 80.

Estados Unidos de América

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

Se ha destacado que al contrario de lo que ocurría en las colonias españolas o francesas, los ciudadanos de las colonias inglesas tenían los mismos derechos que los ciudadanos de la metrópoli, y de tal forma pasó a las cartas otorgadas: las de Virginia (1606) y Massachusetts (1629) son ejemplo de tal afirmación. D. L. Smith señaló que “la disolución de los cuerpos legislativos de las colonias por su propensión a ejercer el derecho de petición para la reparación de agravios y el hecho de que el desprecio inglés por dichas peticiones se convirtiera por sí mismo en un agravio, demuestra que el derecho de petición fue una de las causas precipitadoras de la Declaración de Independencia”. En tal tenor se observa que en la misma declaración, al enumerar las causas que justifican la independencia de los Estados Unidos respecto del Reino Unido, se argumenta entre ellas la omisión de las peticiones constitucionales.⁶¹

La mayoría de las declaraciones de derechos dictadas después contendrían el derecho de petición: Pensilvania (1776), Delaware (1776), Maryland (1776), Vermont (1777), Massachusetts (1779), New Hampshire (1783)... Casi todas reconocerían este derecho como un método para que los ciudadanos participaran en la acción de gobierno, permitiéndoseles expresar sus puntos de vista.⁶² Es de destacar que el más conocido texto de derechos, la Declaración de Virginia (1776), no reconoce el derecho de petición e incluso no aparecería en el texto constitucional de 1787, siendo incluido hasta 1791 con la aprobación de las primeras enmiendas que incorporan un catálogo de derechos. La primera enmienda constitucional estableció entre otros el derecho de petición, en los siguientes términos:

⁶¹ *The right to petition for redress of grievances: constitutional development and interpretations*, Texas, 1971, p. 114. Citado por Rebollo Delgado, Lucrecio, “El derecho de petición”, *Revista de Derecho Político*, núm. 53, 2002, p. 113.

⁶² Spanbauer, Julie M., “The first amendment right to petition government for a redress of grievances: cut from a different cloth”, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, San Francisco, Universidad de California, Hastings College of Law, vol. 21, núm. 1, otoño 1993, p. 28.

El Congreso no dictará (aprobará) ninguna ley que establezca una religión como oficial, o (que) prohíba el libre ejercicio de ella; o que coarte el derecho de expresión (de palabra) o de imprenta (prensa), o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente, y para pedir al (solicitar del) gobierno la reparación de agravios.⁶³

Sobre esta disposición y su categoría constitucional, a finales del siglo XIX la Corte Suprema estadounidense opinó:

se encuentra dondequiera que existe la civilización. Por tanto, no fue un derecho conferido al pueblo por la Constitución. Cuando el gobierno de los Estados Unidos se estableció, ya existía ese derecho, y el gobierno tenía la obligación de protegerlo... El derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del gobierno la reparación de agravios o cualquier otra cosa relacionada con los poderes o atribuciones del gobierno nacional, es atributo de la ciudadanía nacional y, como tal, está bajo la protección y garantía de los Estados Unidos. El propio concepto de un gobierno de forma republicana, implica el derecho de sus ciudadanos a reunirse pacíficamente para deliberar sobre asuntos oficiales, y para solicitar la reparación de agravios [92 US 542, 551 (1875)].

El juez Story refrendaría tal posición al afirmar sobre la facultad de dirigir peticiones:

Parecería innecesario tener que prever ésta en un gobierno republicano, ya que emana de la propia naturaleza de su estructura e instituciones. Es imposible que pueda negarse sistemáticamente hasta que el espíritu de la libertad haya desaparecido totalmente y el pueblo se haya convertido en tan servil y depravado que no merezca disfrutar de ninguno de los privilegios de los hombres libres.⁶⁴

Puede advertirse que, desde su aprobación, el derecho de petición aparece como un mecanismo de participación cívica, por cuanto garantizaba al ciudadano su acceso a la acción de gobierno. Rebollo Delgado señala que

⁶³ El texto de la enmienda es el siguiente: “*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise whereof; or abridging the freedom of speech, or the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for redress of grievances*”.

⁶⁴ Story, Joseph, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Boston, Little, Brown & Co., 1873, p. 373.

durante el siglo XIX, el derecho de petición se utilizó, entre otros objetivos, para la derogación de la Ley Federal sobre el Comercio de Esclavos de 1794, así como en las controversias políticas sobre extranjería, sedición y segregación. Su uso en el primer asunto orilló al Congreso estadounidense a aprobar el 8 de febrero de 1836 la siguiente resolución: “Todas las peticiones, memoriales, proposiciones o documentos relativos a cualquier forma o en cualquier punto al tema de la esclavitud o al de la abolición de la misma serán rechazadas sin ser impresas ni remitidas, y no se realizará ningún tipo de actividad en relación a las mismas”.⁶⁵

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

el coordinarse con otros con la finalidad de influir en las decisiones de los órganos que integran el poder público. La citada doctrina presenta dos graves deficiencias en el ejercicio del derecho de petición. La primera y más relevante es que la doctrina establece una inmunidad para el ejercicio del derecho de petición aun cuando se presenta la consecución de una actuación ilegítima por parte de los poderes públicos. La segunda, es que otorga inmunidad aunque se causen daños innecesarios al principio de libre competencia económica. Pese a esta vertiente tan mercantilista del derecho de petición, no puede olvidarse que este derecho goza en Estados Unidos de un considerable uso, a la vez que está dotado de los mecanismos jurisdiccionales adecuados para su efectividad.⁶⁶

Como colofón al caso estadounidense, por ser el país donde aparece el derecho constitucional propiamente dicho, debe mencionarse que aunque hubo necesidad de hacer enmiendas para agregar un mínimo elenco de de-

⁶⁵ Rebollo Delgado, Lucrecio, *op. cit.*, nota 61, p. 114.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 115.

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

Francia

En el caso francés encontramos que la Constitución vigente es omisa en el reconocimiento de un derecho de petición. Sin embargo, también es cierto que el texto constitucional hace una remisión a las declaraciones de derechos que resultaron del movimiento revolucionario de fines del siglo XVIII.⁶⁷

En el caso de órganos específicos, tenemos que el Reglamento de la Asamblea Nacional⁶⁸ dedica el capítulo VII a regular las peticiones, comprendiendo los artículos 147 a 151. Conforme al numeral 147, las *peticiones se dirigen*

⁶⁷ Isidro Montiel y Duarte dedica las siguientes reflexiones al sistema jurídico francés en el siglo XIX: “El derecho constitucional de Francia de 1791 dice lo siguiente: ‘La Constitución garantiza a los ciudadanos la libertad de dirigir a las autoridades peticiones formadas individualmente’. Dos años después la misma legislación hizo la siguiente declaración: ‘El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública, en ningún caso será prohibido, suspendido ni limitado (artículo 32. Declaración de los derechos del hombre)’. Dos años después el mismo derecho estableció la enseñanza siguiente: ‘Todos los ciudadanos tienen libertad de dirigir a las autoridades públicas peticiones; pero éstas deberán ser individuales; ninguna asociación puede presentarlas colectivas, si no son las autoridades constituidas, y sólo para objetos propios de su institución. Los peticionarios no deben olvidar jamás el respeto debido a las autoridades constituidas’. En la Constitución dada cuatro años después se dijo: ‘Todo individuo tiene derecho de dirigir peticiones individuales a toda autoridad y especialmente al tribunal’. 1814. La Constitución francesa dijo en el año señalado al margen (1814) lo siguiente: ‘Ninguna petición podrá ser presentada a ninguna de las dos cámaras, sino por escrito. La ley prohíbe llevarla en persona a la barra’. Un año después en el acta adicional del imperio se dijo: ‘Que se garantizaba a todos los ciudadanos el derecho de petición; que toda petición es individual; que estas peticiones pueden ser dirigidas ya al gobierno o ya a las dos cámaras, y que deben ser presentadas a las cámaras bajo la garantía de un miembro que haga suya la petición; que deben ser leídas públicamente, y si las cámaras las toman en consideración, serán elevadas al emperador por el presidente’. Quince años después vino a hacerse la declaración importante de que toda petición dirigida a las cámaras no puede ser hecha sino por escrito, ni presentada por el mismo interesado en la barra’. En el año de 1848 se declaró ‘que los ciudadanos tenían el derecho de petición, y que este derecho no tenía más límites que el respeto debido a los derechos o a la libertad de otro y a la seguridad pública’”. *Op. cit.*, nota 15, pp. 294 y 295.

⁶⁸ Tomado de <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bc.asp>.

rán al presidente de la asamblea. Podrán igualmente ser entregadas por un diputado, el cual hará constar al margen el acto de la entrega y firmará la mención. Y además, algo que llama la atención, se expresa que:

2. No podrá ser recibida por el presidente ni entregada a la mesa petición alguna traída o transmitida por una manifestación de personas reunida en la vía pública.
3. Toda petición indicará el domicilio del peticionario e irá firmada por éste.

En el artículo 148 se señala que habrá una lista en la que se inscribirán las peticiones según su orden de entrada y se notificará a los peticionarios el número de orden de su petición. Será el presidente de la Asamblea Nacional quien enviará cada petición a la comisión competente para su examen. La comisión designará un ponente que dictará conclusiones sobre la solicitud, oídas las cuales la comisión podrá acordar según los casos: *archivar pura y simplemente la petición o enviarla a otra comisión permanente de la Asamblea o remitirla a un ministro, o bien someterla al pleno, acuerdo que será notificado en todo caso al peticionario.*

En el segundo supuesto, si enviara una petición a otra comisión permanente de la Asamblea, se prevé que ésta acuerde: archivar, enviar a un ministro o someterla al pleno *de lo cual se dará conocimiento en todo caso al peticionario.* Si se enviara a un ministro *se comunicará al peticionario la respuesta del ministro. Si el ministro no hubiera contestado en un plazo de tres meses a la petición enviada por una comisión, ésta podrá acordar que sea sometida a la Asamblea en pleno.* Por cuanto hace al sometimiento al pleno, se prevé en tales casos que se deposite en *la mesa de la Asamblea un informe que reproducirá el texto íntegro de aquélla y que será impreso y distribuido.*

En el artículo 149 se señala que se repartirá periódicamente a los miembros de la Asamblea un boletín con indicación sucinta de las peticiones y de los acuerdos referentes a ellas. Tal publicación tiene por objeto que en cualquier caso los diputados puedan pedir al presidente de la Asamblea que una petición sea sometida al pleno.

El modelo francés del derecho de petición, el original del siglo XVIII, es el que se adoptó en la mayoría de las Constituciones modernas y que aparece en las contemporáneas.⁶⁹

⁶⁹ Sobre el tema del derecho de petición en Francia tenemos como referencia: Richard, Marcel, *Le droit de pétition: une institution transposée du milieu national dans le milieu*

Guatemala

La Constitución de 1945 estableció en su numeral 30:

Los habitantes de la República tienen el derecho de dirigir, individual o colectivamente, sus peticiones a la autoridad que está obligada a resolverlas de conformidad con la ley y sin demora, y a comunicar las resoluciones a los interesados. La fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y sufragio.

En el artículo 137 de la Constitución se prevé que el derecho de petición tratándose de materia política, corresponde en exclusiva a los guatemaltecos. Asimismo se establece que toda petición en materia política deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Para los supuestos en que la autoridad no resuelva en tal término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.⁷⁰

La segunda oración del texto constitucional transcrito es demasiado ambigua, pero puede considerarse que se trata de una prohibición para que los miembros de la fuerza armada peticionen de manera colectiva, aceptándose las peticiones individuales. Sin embargo, al negar el sufragio, que es por antonomasia un derecho individual, puede también implicar la negación de la petición de carácter individual. En todo caso la negativa para el ejercicio de tales derechos se vincula con la posibilidad deliberatoria del instituto armado, pues como se afirmó por la doctrina del siglo XIX, poco puede pedir quien tiene la fuerza para exigir.

Haití

En la Constitución de Haití⁷¹ encontramos la referencia al derecho de petición en el artículo 29. En tal numeral se señala que el derecho de peti-

international: étude de droit public interne et de droit international public, París, Recueil Sirey, 1932; Polos van Amstel, G. J., "Le droit de petition", *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 118, 1979; Beauté, Jean, *Le droit de pétition dans les territoires sous tutelle*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962.

⁷⁰ <http://www.guatemala-embassy.org/eg0501-13.asp>

⁷¹ <http://www.haitifocus.com/consti/titre03.htm#secC>. El texto del referido artículo es: "29. *Le droit de pétition est reconnu. Il est exercé personnellement par un, une ou plusieurs citoyens mais jamais au nom d'un Corps. 29.1. Toute pétition adressée au Pouvoir Législatif doit donner lieu à procédure réglementaire permettant de statuer sur son objet*".

ción está reconocido y se ejerce personalmente por los ciudadanos, en forma individual o colectiva, pero no a nombre de un cuerpo, es decir, se exige la total identificación de los peticionarios.

Aunque no menciona la obligación de las autoridades a responder tal petición, el primer apartado del citado artículo señala que tratándose de peticiones dirigidas al Poder Legislativo, darán lugar a un procedimiento reglamentario que permita conocer sobre su objeto. Al respecto debe recordarse que aun cuando en lo personal uno pueda preguntarse, extrañado, sobre el objeto de la existencia de un derecho de petición sin el correlativo derecho a obtener una respuesta, algunos sistemas jurídicos aún insisten en la consideración de que la emisión de una respuesta al peticionario no es obligatoria sino potestativa.

Honduras

La Constitución de la República de Honduras,⁷² que data de 1982, señala en su numeral 80: “Toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal”.

Asimismo se limita el derecho de petición en el segundo numeral constitucional para que sean sólo los ciudadanos los que puedan solicitar la responsabilidad en los casos de suplantación de la soberanía popular y la usurpación de los poderes constituidos. Tales actos se tipifican como delitos de traición a la patria en el mismo artículo 2o.

La Constitución de 1957 señalaba en su artículo 80: “Toda persona o grupo de personas tienen el derecho a dirigir peticiones a las autoridades legalmente constituidas, las que deberán resolverlas y hacer conocer las decisiones respectivas”.

Italia

La Constitución italiana señala en su numeral 50 que “Todos los ciudadanos podrán dirigir peticiones a las cámaras para pedir se dicten disposiciones legislativas o exponer necesidades de índole común”.⁷³

⁷² http://www.honduras.net/honduras_constitution.html.

⁷³ Como referencia véase: Orru, Romano, *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà: evoluzione storica e profili comparatistici*, Turín, G. Giappichelli, 1996; Giocoli

El procedimiento previsto consiste en que las cámaras deciden en comisión si las peticiones han de tenerse en cuenta, archivarse o integrarse en proyectos de ley que ya estén en el orden del día. Las cámaras pueden también pedir al gobierno que presente propuestas de ley pertinentes al caso.

En cualquier caso, el derecho de petición puede ejercitarlo un particular o un grupo independientemente del número de sus componentes, si bien la petición debe referirse, no obstante, a un interés público. Las peticiones no requieren ninguna formalidad y pueden ocuparse de cualquier tema. En el marco de la seguridad social, los ciudadanos están facultados para dirigirse directamente a las administraciones o a los institutos de seguridad social que deben darles respuesta en los plazos previstos por la ley.⁷⁴

Nicaragua

En la Constitución nicaragüense⁷⁵ encontramos que el reconocimiento del derecho de petición se encuentra en el capítulo dedicado a los derechos políticos. El artículo 52 señala el régimen de tal derecho: “Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca”.

En forma más amplia se expresaba la Constitución de 1950, que en su numeral 117 señalaba: “Toda persona tiene derecho a dirigir por escrito peticiones o reclamaciones a los poderes públicos y a las autoridades. Éstos están obligados a resolver las peticiones o reclamaciones y a comunicar lo resuelto”.

Panamá

En el artículo 41 de la Constitución panameña encontramos el régimen del derecho de petición en los siguientes términos:

Nacci, Paolo, *op. cit.*, nota 3; Ciaurro, Luigi, “Petizione collettiva e conflitti di attribuzione”, *Rassegna Parlamentare*, núm. 2, abril-junio de 1998.

⁷⁴ <http://europa.eu.int/scadplus/citizens/es/it/00193.htm>.

⁷⁵ <http://www.asamblea.gob.ni/constitucion/constitu.htm>.

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

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

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

Paraguay

La Constitución de 1940 en su artículo 19 estableció: “Todos los habitantes de la República gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: ... peticionar a las autoridades”.

En el siglo pasado el ordenamiento constitucional establecía: “Todos los habitantes de la República tienen derecho a ser oídos de sus quejas por el supremo gobierno”.⁷⁶

Perú

En la Constitución peruana⁷⁷ está regulado el derecho de petición dentro del primer capítulo del primer título. El artículo 1.20 reconoce el derecho “A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”.

Por cuanto hace a los miembros de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional, se prevé que sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.

También es de destacar que, tratándose de un derecho a la información, se prevé en el artículo 1.5 que existe un derecho *a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.*

En el texto constitucional de 1953, el artículo 60 establecía que el derecho de petición podía ejercerse individual o colectivamente. Expresamente

⁷⁶ Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 15, pp. 292 y 293.

⁷⁷ <http://www.congreso.gob.pe/CCD/leyes/constitu/constitu.htm>

se señalaba que “no puede ejercerlo la fuerza armada”. Aunque por la redacción actual puede especularse que en forma individual se permitía peticionar a los miembros de la institución castrense.

Portugal

La Constitución portuguesa⁷⁸ de 1976, en su artículo 52 reconoce el derecho de petición, limitando su ejercicio al menos formalmente, a los ciudadanos. El citado numeral prevé además el derecho de acción popular.

Conforme al texto constitucional, todos los ciudadanos tienen derecho a presentar, de manera individual o colectiva, a los órganos de soberanía o a cualquier autoridad, peticiones, representaciones, reclamaciones o quejas para defensa de sus derechos, de la Constitución, de las leyes o del interés general. El mismo numeral reconoce el derecho de los ciudadanos de ser informados en un plazo razonable sobre el resultado de la valoración realizada por el órgano.

En el numeral 52.2 se garantiza que por ley se fijarán las condiciones en que las peticiones colectivas presentadas a la Asamblea de la República sean valoradas por el pleno de la misma.

Reino Unido

En el caso inglés, como hemos mencionado en las primeras líneas, hay una larga tradición respecto de este derecho. Pérez Serrano ha resaltado su carácter fundamental en la creación y consolidación del sistema jurídico británico al señalar que “la historia constitucional inglesa es obra, en buena parte, del derecho de petición, porque la condensación de opiniones y el asenso de voluntades ha servido de acicate poderoso para las más varias reformas”.⁷⁹

⁷⁸ Tomado de http://www.parlamento.pt/frames/constitucionalismo_index.htm. El texto de la disposición constitucional es el que sigue: “*Artigo 52. (Direito de petição e direito de acção popular) 1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação. 2. A lei fixa as condições em que as petições apresentadas colectivamente à Assembleia da República são apreciadas pelo Plenário.*”

⁷⁹ Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1997, p. 670.

En tal contexto no es de extrañar que el derecho de petición tenga un reconocimiento expreso en la carta magna de Juan sin Tierra (1215), cuyo numeral 38 señala: *Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus rectum vel iustitiam*, cuya importancia no decrece al paso de los años, siendo que incluso Enrique IV asignaba dos días a la semana para dar atención a las peticiones realizadas por sus súbditos. Señala Rebollo Delgado respecto de las *Petition of Right* de 1628 y 1689, que en el primer caso se trató de una reactualización del derecho de petición, corregido parcialmente en 1661, fecha en la que se prohíben las peticiones tumultuosas, y en 1689 se reconoce el derecho en forma precisa, al establecerse en el numeral quinto que “es un derecho de los súbditos presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios”⁸⁰ (*that is the right of the subjects to petition the King, and all mommittiments and prosecutions for such petitioning are illegal*).

República Dominicana

La Constitución de 1963 estableció en el artículo 83: “Se reconoce a los ciudadanos y personas morales el derecho a dirigir peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público o particular. Los poderes públicos tienen la obligación de responder a dichas peticiones por medio de sus titulares o representantes en un término razonable que no deberá ser mayor de treinta días”.

Rumania

La Constitución de este país de Europa oriental señala en su numeral 47:

1. Los ciudadanos tienen derecho a dirigirse a las autoridades públicas por peticiones formuladas únicamente en nombre de los firmantes.
2. Las organizaciones legalmente constituidas tienen derecho a dirigir peticiones exclusivamente en nombre de los colectivos que representan.
3. El ejercicio del derecho de petición es exento de tasas.
4. Las autoridades públicas han de responder a las peticiones dentro de los términos y con las condiciones establecidas conforme a la ley.

⁸⁰ Rebollo Delgado, Lucrecio, *op. cit.*, nota 61, p. 113.

PETICIÓN Y CONSTITUCIÓN

51

A diferencia de otros textos constitucionales, el rumano expresamente autoriza que los grupos, legalmente constituidos, puedan peticionar “exclusivamente en nombre de los colectivos que representan”, y es de los pocos que señala la exención de tasas derivadas de su ejercicio.

Rusia

En el caso de la Constitución de la Federación Rusa,⁸¹ que data de 1993, el artículo 33 reconoce el derecho de los ciudadanos a presentar en forma personal o colectiva peticiones a los *cuerpos estatales* y a los *cuerpos de autogobierno local*.

Uruguay

En el caso de la carta magna uruguaya⁸² encontramos que el artículo 30 reconoce el derecho de petición en los siguientes términos: “Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República”. Asimismo, el numeral 318 constitucional se ocupa de señalar la obligación de toda autoridad administrativa a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo en que se dicte o ejecute un determinado acto administrativo.

La legislación reglamentaria señala que la petición debe presentarse ante la autoridad competente para decidir o proponer una decisión sobre lo pedido. Conforme a ello, la petición debe contener los siguientes datos: a) nombre y domicilio del peticionario, con indicación del lugar donde deben realizarse las notificaciones, dentro del radio de la ciudad, villa o pueblo donde tenga su asiento aquella autoridad. Asimismo se establece que si el escrito estuviese firmado por varios interesados, se establecerá en él la persona con quien deben entenderse las actuaciones, b) los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya, expuestos con claridad y precisión. Para ello el peticionario podrá acompañar los documentos que se encuentren en su poder, copia fehaciente o fotocopia simple que certificará la administración e indicar las pruebas que deben practicarse para acreditar lo que

⁸¹ <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/constit.html>. El texto es el siguiente: “Article 33. Citizens of the Russian Federation shall have the right to turn personally to, and send individual and collective petitions to state bodies and bodies of local self-government”.

⁸² <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>

estime pertinente. Si ofreciere prueba testimonial designará el nombre y domicilio de los testigos y acompañará el interrogatorio respectivo; c) la solicitud concreta que efectúa, formulada con toda precisión.

Se establece que si la petición careciere de alguno de los requisitos señalados en los puntos a y b, o si del escrito no surgiere con claridad cuál es la petición efectuada, se requerirá a quien la presentó para que en el plazo de diez días salve la omisión o efectúe la aclaración correspondiente, bajo apercibimiento de mandarla archivar, de lo que se dejará constancia en el escrito con la firma del peticionario.

Venezuela

En el código fundamental venezolano⁸³ encontramos que el artículo 67 dispone que “todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta”.

En el siglo pasado la carta fundamental de la República de Venezuela garantizaba a los venezolanos la libertad de petición, y el derecho de obtener resolución. Se establecía que la petición podía ser para ante cualquier funcionario, autoridad o corporación. Si la petición fuere de varios, los cinco primeros respondían por la autenticidad de las firmas, y todos por la verdad de los hechos.⁸⁴

Cabe mencionar por los tintes especiales del caso, la sentencia 01279 dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Venezuela, en la que se ocupa de explicitar un caso particular sobre el derecho de petición. La parte accionante aduce violación al derecho a obtener una respuesta oportuna, toda vez que, formulada una denuncia en su contra, el órgano competente tardó cuatro años y seis meses en emitir un pronunciamiento sobre el fondo de lo debatido, vulnerando así el derecho alegado, a pesar de haber solicitado tal pronunciamiento la fiscal del Ministerio Público ante el mismo órgano competente. El órgano colegiado falló en la forma siguiente:

Respecto al argumento según el cual el extinto Consejo de la Judicatura vulneró el derecho de la accionante a obtener oportuna respuesta, funda-

⁸³ <http://www.csj.gov.ve/legislacion/crv.html>

⁸⁴ Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 15, p. 293.

mentado en la tardanza del órgano para emitir un pronunciamiento sobre el fondo de lo debatido, lo cual le llevó un lapso de cuatro años y seis meses; es menester señalar, en primer lugar, que el derecho de petición y oportuna respuesta supone, que ante la petición de un particular, la administración se encuentra obligada a resolver el caso concreto o indicar las razones por las cuales se abstiene de tal actuación. Dicho lo anterior, estima esta sala que el supuesto de hecho planteado en el presente caso no se corresponde con el criterio antes acotado, pues la accionante no acudió a la administración a peticionar por su propia cuenta, sino que, por el contrario, fue el órgano disciplinario el ente que inició *de oficio* el procedimiento sancionatorio; motivo por el cual se desestima el argumento señalado.⁸⁵

Puede apreciarse que hay una distinción que en el caso particular dilucidó el órgano judicial venezolano y que incluye la reflexión del presupuesto mismo del derecho de respuesta. Aunque será inusual un tratamiento similar en otras latitudes, conviene resaltar la decisión, y sobre todo, la argumentación empleada.

Unión Europea

En el caso del derecho comunitario, encontramos que en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se reconoce el derecho de petición en el artículo 21, en los siguientes términos:

Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194.⁸⁶

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 195.⁸⁷

⁸⁵ <http://www.tsj.gov.ve/Decisiones/spa/Junio/01279-270601-15613.htm>

⁸⁶ El 194 señala: “Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la comunidad que le afecte directamente”.

⁸⁷ En lo relativo señala el 195: “1. El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones y organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 7o. en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua.⁸⁸

A pesar del texto anterior, y en el caso por ejemplo del Parlamento Europeo, pueden presentar una petición tanto los ciudadanos de la Unión Europea como los ciudadanos no comunitarios, siempre que sean residentes de un Estado miembro de la Unión Europea, asimismo puede hacerlo una persona jurídica o una asociación con sede social en un Estado miembro.⁸⁹

Respecto de los temas sobre los que puede versar la petición ante el Parlamento Europeo, tenemos: a) solicitud que derive de una necesidad general, b) queja individual, y c) incitación al Parlamento Europeo para que adopte una posición con respecto a un ámbito de interés público. Se hace énfasis en el hecho de que la petición deberá incidir en ámbitos de actividades de la Unión Europea.⁹⁰

Descrito en pocas palabras, el trámite ante el Parlamento Europeo inicia con la presentación de la petición, por escrito o vía electrónica. El presidente del Parlamento Europeo transmite la solicitud a la Comisión de Peticiones que, en primer lugar, determina si el tema incide en el ámbito de actividades de la Unión Europea. En caso afirmativo, la petición se admite a trámite y se examina el fondo de la cuestión. A continuación la Comisión de Peticiones decide el tipo de acción que debe llevarse a cabo.

Se prevé que la Comisión de Peticiones contestará y mantendrá informado al peticionario o peticionarios de las decisiones que se adopten. Según el caso, la comisión puede:

⁸⁸ Las lenguas mencionadas son: alemán, francés, italiano, neerlandés, danés, español, finés, griego, inglés, irlandés, portugués y sueco.

⁸⁹ En el Parlamento Europeo existe la Comisión de Peticiones que es el órgano encargado de darles trámite. Entre 1995-1999 esta comisión recibió aproximadamente 6,500 peticiones que, en conjunto, contaban con el apoyo de 10,000,000 de personas. Las peticiones se referían a asuntos dispares: en particular, cuestiones sociales relativas a los trabajadores migrantes, aspectos ambientales, la libre circulación, el reconocimiento de diplomas (títulos académicos), etcétera.

⁹⁰ Los principios y objetivos de la Unión Europea son: a) la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; b) la no discriminación por razones de nacionalidad; c) la igualdad de trato entre hombres y mujeres; d) la protección del medio ambiente; e) la armonización fiscal; f) el desarrollo de la investigación y tecnología; g) el derecho a la educación, la formación y la salud.

- Pedir a la Comisión Europea que le proporcione la información correspondiente desde el punto de vista del cumplimiento de la legislación comunitaria en la materia.
- Transmitir la petición a otras comisiones del Parlamento Europeo para que éstas inicien una acción.
- Someter a votación en el Parlamento Europeo un informe sobre el asunto de la petición.
- Elaborar una opinión y solicitar al presidente del Parlamento que la transmita al Consejo y/o a la Comisión Europea para que se adopten las medidas pertinentes.

Ahora bien, dado que el Parlamento no es una instancia judicial, debe advertirse que estas posibilidades de actuación no entrañan en ningún caso el dictado de una sentencia o la anulación de una decisión judicial de los Estados miembros, facultades reservadas a otros órganos de la Unión Europea. En algunos supuestos, la Comisión de Peticiones puede sugerir al peticionario se dirija a otra instancia europea no comunitaria o nacional.⁹¹

VI. EL ESTUDIO COMPARADO

Hemos realizado una revisión de legislaciones que en poco puede considerarse de derecho comparado, pero que al menos puede servir para señalar las directrices que el derecho de petición ha conservado desde su formulación más remota. Esta labor no es novedosa en el ámbito de la institución que estamos estudiando.

A finales del siglo XIX, un jurista nacional, Montiel y Duarte, que aquí ha sido multicitado, señalaría después de hacer un recorrido por las Constituciones de diversos países en el siglo XIX: “El estudio de legislación comparada que acaba de hacerse, viene a fundar la muy saludable doctrina de que el derecho de petición es un derecho natural de todo hombre, y que la conveniencia pública exige que toda petición revista la forma escrita, y nunca se haga en nombre colectivo, sino que precisamente se limite al interés propio de los signatarios”.⁹²

⁹¹ Véase también Baviera, Saverio, “Les pétitions au Parlement Européen et le médiateur européen”, *Revue du marche común et de l'Union Européenne*, núm. 45, febrero de 2001, pp. 129-135.

⁹² Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 15, p. 297.

Este autor mexicano había concluido tales principios aplicables a la institución a partir del análisis de casi una veintena de textos constitucionales. Ahora, de los ordenamientos constitucionales visitados puede advertirse que hay todavía una dicotomía presente: derecho reconocido a ciudadanos y derecho reconocido universalmente, según se trate de qué materia.

Los textos constitucionales que se decantan por la primera solución incluyen el derecho de petición dentro de los derechos políticos y los de la segunda opción lo hacen en el apartado de derechos individuales. Esta distinción, así como los demás principios advertidos por Montiel y Duarte, será abordada brevemente más adelante, en el tercer apartado dedicado a la interpretación que han merecido las instituciones en comento por parte de los tribunales federales mexicanos.⁹³

Finalmente no queremos dejar pasar la ocasión de mencionar el esfuerzo realizado en 1931 por Francesco Cosentini, entonces director del Instituto Americano de Derecho y de Legislación Comparada, quien luego de efectuar un minucioso estudio en más de 150 Constituciones elaboró un proyecto de Constitución para Latinoamérica. En el texto propuesto, el artículo 60 dedicado al derecho de petición señalaba: “Cada ciudadano tiene derecho a dirigir por escrito, individual o colectivamente, peticiones o quejas a la autoridad competente o al Congreso”.⁹⁴

Del mismo texto se desprende la existencia en 43 de las Constituciones consultadas de una referencia al derecho de petición.⁹⁵ Este recuento del

⁹³ En el ámbito español cabe mencionar un trabajo que aborda en forma compendiada y breve el tratamiento constitucional del derecho de petición. Se trata del trabajo de José María García Escudero, un comentario al numeral 29 de la Constitución de 1978, en Alzaga Villamil, Óscar (dir.), *Comentarios a las leyes políticas, Constitución española de 1978*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, 1983, t. III, sin embargo, quedan pendientes los comentarios a la reciente Ley 4/2001 que seguramente suscitará abundantes reflexiones entre los doctrinarios ibéricos.

⁹⁴ Cosentini, Francesco, *Constitución típica para México y la América Latina en 500 artículos. Ensayo de una base constitucional sobre bases comparativas*, México, Instituto Americano de Derecho y de Legislación Comparada, 1932, p. 39. Son de destacar en este proyecto el reconocimiento del derecho de resistencia (artículo 61) y el de insurrección (artículo 71), así como diversas disposiciones que en forma evidente *se adelantan a la época*, por ejemplo: lo relativo a las minorías étnicas, a la libertad religiosa, entre muchas otras.

⁹⁵ Debe matizarse este dato, pues el hecho de que no aparezca consignado en el texto constitucional no elimina la posibilidad de ejercicio, puesto que puede estar regulado en leyes especiales de carácter secundario, jerárquicamente inferiores al texto constitucional pero suficientes para el reconocimiento de su ejercicio, e incluso, cuando así se señale expresamente, para garantizarlo. En todo caso debe atenderse a la premisa que permite al

reconocimiento constitucional del derecho en estudio permite advertir la importancia del mismo. Cosentini ubica el derecho de petición en la parte tercera de su proyecto constitucional denominada “Las obligaciones y las garantías del ciudadano y del Estado”, dentro del primer apartado de “Garantías y obligaciones personales y sociales”, donde comparte lugar con el *habeas corpus* y el derecho de amparo. El autor señala que “las autoridades de la República están obligadas a la tutela de las garantías, establecidas en esta Constitución, ya de orden personal, y de orden social y nacional. Por otra parte, los ciudadanos están obligados al respeto de todas las obligaciones implícitas en el ejercicio mismo de sus derechos” (artículo 34), y conviene en que “los derechos, las ventajas y las garantías particulares de los ciudadanos deben ser subordinados a los derechos y a las obligaciones que tienden a la acrecentación del bien público, a la tutela del interés colectivo de la nación, cuando hay entre ellos una oposición manifiesta”.⁹⁶

Del ejercicio realizado hasta este momento, podemos afirmar que el estudio comparado ofrece muchos ámbitos inexplorados a quienes se muestren interesados en el estudio de los derechos constitucionales, su ejercicio y sus mecanismos de defensa, especialmente por cuanto hace a derechos que como los que ahora abordamos no han merecido la atención que les corresponde y que pueden perfilarse como indispensables en la configuración de los Estados modernos en donde la sociedad se muestra cada vez más participativa. Así, el ejercicio de los derechos, en los nuevos escenarios planteados, se constituye en reto para los juristas, sociólogos y demás estudiosos del comportamiento político-jurídico de las instituciones de participación ciudadana.

Con estas breves reflexiones terminamos el recorrido por algunos de los sistemas jurídicos, distintos del mexicano, en los que el derecho de petición está expresamente regulado, y pasamos al análisis formal de la institución del derecho de petición conforme a la configuración adoptada en el artículo 80. constitucional.

individuo todo lo no prohibido en el texto constitucional, a la vez que limita al Estado mediante la atribución expresa de sus ámbitos competenciales.

⁹⁶ Cosentini, Franceso, *op. cit.*, nota 94, p. 34.