

PRÓLOGO

La importancia y trascendencia de los derechos, como las de todos los conceptos e instituciones presentes en un sistema jurídico, son relativas: dependen del modelo político en que surgen y se desarrollan, e incluso de la configuración histórica del propio modelo. Pero en cualquier caso, los derechos representan los espacios de libertad reconocidos a la persona. De ahí que su constante revisión y estudio sean necesarios para eliminar en la medida de lo posible la atrofia del sistema que garantiza su ejercicio y cumplimiento: un derecho que no se conoce no puede ejercerse. Esa es la premisa que se desprende en la actualidad, enfrentado el ciudadano a la complejidad normativa de la administración pública, en la cual no basta aquella fórmula que consagraba en el Código Civil español el principio de buena fe: “Los derechos deberán ejercitarse conforme a la exigencia de la buena fe”. Ahora es preciso el conocimiento cabal de los límites y alcances de esos derechos, dada la necesidad creciente de armonizar y coordinar con otros derechos e intereses de individuos o grupos sociales distintos. Y es precisamente en tal escenario que se presenta este trabajo sobre el derecho de petición, el cual busca delimitar los perfiles que adquiere dentro del conjunto de instituciones que conforman el sistema jurídico mexicano.

A pesar de tener un origen prácticamente común, el derecho de petición ha evolucionado de manera distinta en México y en España. En razón de ello me permito destacar ciertas circunstancias que, aunque son abordadas por el autor, requieren ser recalçadas para entender la trascendencia de la obra que tengo el placer de prologar.

Tanto la Constitución mexicana de 1917 como la española de 1978 reconocen el derecho de petición dentro de lo que en la terminología constitucionalista tradicional se denomina *parte dogmática*. El constituyente mexicano ubicó el derecho de petición bajo la rúbrica de *garantías indivi-*

duales, mientras que el español lo hizo bajo la de *derechos y deberes fundamentales*. Terminologías divergentes para una misma institución que, aunque con rasgos peculiares a uno y otro lado del Atlántico, posibilita el necesario equilibrio entre la administración y el ciudadano al permitir a éste dirigir peticiones a los distintos órganos del Estado y obligando a éstos, a su vez, a resolver todas y cada una de las peticiones presentadas. Mientras que en España el derecho de petición ha tenido regulaciones específicas: en su momento la *Ley 92/1960, de 22 de diciembre, sobre el derecho de petición* y el *Decreto de 18 de enero de 1962, sobre el derecho de petición de miembros de las Fuerzas e Institutos Armados*, y en la actualidad la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición; en México, eso no ha ocurrido, donde han sido los tribunales de la federación los encargados de definir el perfil de este derecho fundamental.

La consecuencia práctica de la experiencia normativa descrita se traduce en España en una abundante literatura sobre el tema, contrario a lo que sucede en México donde, salvo las referencias en los manuales de derecho constitucional, no existía hasta ahora ningún estudio monográfico dedicado específicamente a este derecho fundamental. Una realidad fácilmente apreciable al revisar las fuentes consultadas por el autor y que bien pudo ser concluyente para decidirle a escribir este libro sobre los derechos de petición y respuesta reconocidos en el artículo 8o. de la Constitución mexicana.

Esta notable diferencia bibliográfica se da a pesar de que la constitucionalización del derecho de petición aparece en las dos naciones de manera casi paralela en el tiempo. Así, mientras en la Constitución española de 1837 se reconoce en el artículo 3o. que “todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen las leyes”, en México será diez años después, en 1847, cuando el Acta Constitutiva y de Reformas estableció este derecho, aunque limitado en exclusiva a los electores: “es derecho de los ciudadanos... ejercer el de petición”. A partir de entonces tanto en el constitucionalismo español como en el mexicano, no pasaría desapercibida su reiteración. En España, las Constituciones de 1845, 1869, 1876, 1931 y 1978 lo contemplan. En México, las de 1857 y 1917 hacen lo propio. En otras palabras: luego de su reconocimiento constitucional, todos los textos fundamentales, hasta la actualidad, lo incluyen.

¿Por qué encontramos entonces tal diferencia en el tratamiento doctrinal de esta institución? Como señalé al inicio, la importancia de las instituciones jurídicas es circunstancial. Ofrece buen ejemplo de ello el modelo jurídico-político que sirve de marco al ejercicio del derecho de petición. La

PRÓLOGO

XI

existencia de una estructura jurídico-política que permita la consolidación de un Estado de derecho será causa del desarrollo doctrinal y legislativo de los derechos fundamentales, como ha ocurrido con el de petición.

El Estado democrático de derecho¹ reconoce, como uno de sus elementos esenciales, la existencia de un conjunto de derechos fundamentales que son elevados al rango superior del ordenamiento jurídico. Este hecho tiene su explicación en dos postulados concretos que subyacen en todos los derechos fundamentales: en primer término, como subrayé en mi trabajo *La dignidad de la persona*,² que estos derechos son emanaciones de la personalidad, con lo cual constituyen facultades cuya falta de reconocimiento o respeto suponen un atentado contra la dignidad del individuo; en segundo lugar y derivado de lo anterior, que el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales constituye un elemento de legitimación del poder político, dado que la forma de organización política de una sociedad no puede considerarse legítima si no reconoce y respeta los derechos que se derivan de la personalidad de cada uno de sus miembros. En este sentido, se puede afirmar que los derechos fundamentales al mismo tiempo que son límites al ejercicio del poder político y origen de su legitimidad, contienen una esfera mínima de libertades que garantizan la dignidad humana en el ámbito de la convivencia social, tanto en la relación administración-administrado, como en el nivel horizontal en las relaciones entre particulares.

Mientras en el caso español sólo poco a poco se consolidaron mecanismos de tutela procesal —principalmente de carácter administrativo— para salvaguardar los derechos fundamentales, no ocurrió lo mismo en México donde, coincidiendo con la consagración constitucional del derecho de petición, se implantó un sistema de tutela jurisdiccional de los derechos constitucionales: el célebre *juicio de amparo*. La configuración de esta institución, tal y como lo describe Fix Zamudio,³ fue incapaz de potenciar

¹ Siguiendo la doctrina contemporánea puede afirmarse que Estado de derecho es aquél en el que la actividad del Estado se encuentra sujeta a la Constitución y a las normas sancionadas conforme a los procedimientos que la misma Constitución establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, así como el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.

² Madrid, Civitas, 1986, en especial, pp. 94 y ss.

³ El eminente y querido profesor mexicano señala: “Resulta una paradoja de nuestra legislación de amparo que omite la regulación expresa de la protección específica de los derechos humanos de nuestro ordenamiento jurídico, ya que la mayoría de sus disposicio-

el respeto irrestricto de los derechos fundamentales al no ir acompañado de otros mecanismos de control de la arbitrariedad de la administración, sea en su vertiente penal o en la administrativa. Ello provocaría, con el tiempo, que al alejarse del debate doctrinal y legislativo, la definición de los contornos del derecho de petición quedara en manos de los tribunales encargados de interpretar el contenido de los derechos constitucionales, tal y como queda demostrado a lo largo del exhaustivo trabajo que el lector tiene ante sí.

La literatura jurídica española, a raíz de la expedición del texto reglamentario, se decantó por el análisis del derecho de petición al considerar como manifestaciones de éste tanto a la acción, ejercida ante órganos jurisdiccionales, como a las distintas peticiones ante órganos administrativos, sea para provocar una primera decisión o para impugnar una existente, así como a las peticiones dirigidas a las cortes.⁴ Curiosamente la ley de 1960 sobrevivió más de 20 años después de aprobada la Constitución de 1978. Hoy podemos reconocer dos tipos distintos de manifestaciones del derecho de petición: por un lado, el derecho a dirigirse a los órganos del Estado en materia de su competencia a través de los cauces de los procedimientos legalmente establecidos; por otro, el derecho de petición regulado en la Ley Orgánica 4/2001 del 12 de noviembre.⁵ Su estudio, y por ello la razón de su importancia doctrinal, quedó así vinculado a los ámbitos del derecho constitucional, procesal y administrativo (además del derecho militar, dada la normativa específica para los miembros de las fuerzas e institutos armados).

nes son prolijas en cuanto a la regulación de otros sectores del derecho de amparo mexicano como son los relativos a la protección específica de la libertad e integridad personales fuera de procedimiento judicial (*habeas corpus* o *amparo de la libertad*); el amparo contra disposiciones generales (*amparo contra leyes*); la impugnación de las resoluciones judiciales por infracciones de legalidad (*amparo casación*); la reclamación contra actos y resoluciones administrativas (*amparo administrativo*); e inclusive un sector regulado en un libro especial respecto de los actos y resoluciones que afecten a los campesinos que constituyen los núcleos ejidales y comunales sujetos a la reforma agraria (*amparo social agrario*); pero fuera de esta escueta disposición del artículo 84, fracción I, de la Ley de Amparo no existe regulación concreta de lo que debería ser la esencia de nuestro juicio de amparo”. *Apud* Fix-Zamudio, Héctor, “Justicia administrativa en México”, *Conferencias magistrales*, México, Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 102.

⁴ Así lo señalé en mi trabajo, “Régimen jurídico del derecho de petición”, *Documentación administrativa*, Madrid, núm. 40, abril de 1961, p. 17.

⁵ Véase la parte relativa a la iniciación del procedimiento administrativo a instancia de interesado en mi *Manual de procedimiento administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 2002, pp. 295-299 y 350.

PRÓLOGO

XIII

En México, en cambio, el análisis del derecho de petición quedó restringido al ámbito del derecho constitucional, y no precisamente por la elaboración doctrinal cuyas escasas aportaciones son recogidas en este libro, sino por medio de la elaboración de una doctrina jurisprudencial a cargo de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Así, durante el siglo XIX y primeros años del XX, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cúspide del sistema judicial mexicano, fue la encargada de elaborar el saber del referido derecho, mismo que habría de ser reelaborado a partir de 1917 cuando con motivo de la nueva Constitución se inició la que es conocida como quinta época de la jurisprudencia nacional. La revisión de los manuales de *garantías individuales*, incluso hoy día, dará cuenta de este aserto: la doctrina mexicana ha seguido fielmente la interpretación hecha por los tribunales federales que, ahora en su novena época de elaboración jurisprudencial, han dictado innumerables resoluciones, dando lugar a las tesis sucesivas que han sido recopiladas pacientemente por el autor, antes de darles la original sistematización que se ofrece y que representa un gran aporte a la doctrina jurídica mexicana.

La trascendencia de este trabajo se cimenta en la pertinencia con que aborda el análisis de un derecho fundamental, el cual es fragmentado por el autor ya que destaca y presenta la existencia de dos derechos, ahí donde la doctrina tradicional ha visto uno solo. El argumento utilizado se ajusta al contenido de muchas de las regulaciones constitucionales y legales del derecho de petición alrededor del mundo, en donde no existe obligación por parte de los órganos estatales para dar respuesta a las peticiones presentadas. Tal descomposición sirve para mostrar en forma precisa los contornos de la institución, cuya sistematización logra en forma encomiable David Cienfuegos Salgado. El desglose lo realiza desde la perspectiva del ciudadano, al estudiar los requisitos y presupuestos de la petición, y desde la perspectiva de los órganos y servidores públicos al explicitar las obligaciones de la respuesta.

Como consecuencia, puede afirmarse que la obra que el lector tiene en sus manos viene a llenar un vacío existente en la literatura jurídica mexicana y lo hace cumpliendo con las exigencias que la dogmática impone a los juristas. Cumple con creces la función de comprender, analizar y armonizar la institución petitoria en México. El autor demuestra lo fecundo de la aplicación de este derecho fundamental, lo cual conlleva una mayor comprensión de la figura. Así, podemos señalar que a partir de la lectura de esta obra puede decirse que sabemos y entendemos algo más del derecho de

petición en México. Esta afirmación no es gratuita: la estructura con que el autor sistematiza su estudio autoriza a realizarla.

El primer capítulo se ocupa de revisar algunos aspectos básicos del derecho que habremos de estudiar. Lugar central ocupa la evolución del derecho de petición en el imaginario jurídico de los últimos siglos, desde su presunta aparición en los siglos XII y XIII, hasta las discusiones que se dan en el ámbito mexicano para incluirlo entre los derechos consagrados en la carta fundamental de 1857, así como en las Constituciones de las entidades federativas que conforman el país. En este mismo apartado se analizan los instrumentos internacionales en los que escasamente aparece contemplado el derecho de petición, asimismo se buscan referencias en documentos constitucionales extranjeros en los cuales este derecho se encuentra reconocido —en la mayoría de los apartados dogmáticos— con la variedad de redacciones y alcances propios de la diversidad de sistemas jurídicos. Busca dilucidar los conceptos y definiciones del derecho de petición (*ius petitionis*) y del derecho de respuesta del peticionario (*ius responsi ab petitionarius*). En este apartado destaca el reconocimiento que se hace del modelo regulatorio del derecho de petición en España de reciente cuño luego de la expedición en noviembre de 2001 de la ley orgánica que lo regula,⁶ y, en el ámbito americano, del modelo colombiano que ha reglamentado con amplitud este derecho fundamental, destacando su adopción en el ordenamiento contencioso administrativo y la expedición de normativas específicas con ricos matices en otros preceptos administrativos.

El segundo capítulo es utilizado por el autor para analizar los conceptos de garantía individual, derecho subjetivo público y derecho fundamental, el primero expresamente atribuido a los derechos humanos reconocidos en el apartado dogmático de la Constitución federal mexicana. Se trata en síntesis de un resumen de los elementos que aparecen contenidos en la redacción constitucional y que serán analizados en los subsecuentes apartados, dado que introduce la interpretación del máximo tribunal nacional en relación con el concepto mencionado. Como ya se ha señalado, la investigación ha sido elaborada teniendo en cuenta las decisiones de los tribunales federales, que conforme al modelo vigente son los únicos encargados de la interpretación del texto de la Constitución federal. Esta circunstancia reviste especial importancia para el autor, pues lejos de admitir la corrección del

⁶ González Navarro, Francisco y Alenza García, José Francisco, *Derecho de petición. Comentarios a la Ley 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid, Civitas, 2002.

empleo de la voz garantía individual para referirse a los derechos consagrados constitucionalmente, señala, con no poco acierto, que es tiempo de reconocer, junto con otros autores entre los que se destaca Héctor Fix-Zamudio, que la redacción constitucional mexicana es anacrónica y requiere ser modificada para que los derechos humanos sean llamados tales o incluso derechos fundamentales, como los reconoce el texto español.

Podemos afirmar que aunque muchas veces dentro de las declaraciones constitucionales de derechos encontramos lo que propiamente son principios e incluso en ocasiones instituciones jurídicas, se puede afirmar que los derechos fundamentales son verdaderos derechos mientras impliquen un haz de facultades a favor de ciertas personas, es decir, siempre que configuren una verdadera y propia situación de poder jurídico que engendre un deber correlativo en otro sujeto. La presente monografía analiza con acuciosidad y lucidez un verdadero derecho fundamental que se ha mantenido en el escenario constitucional y administrativo mexicano y cuya reforma nadie imagina siquiera, de ahí que el autor aparezca preocupado por el término con que tradicionalmente se ha dotado a los derechos en la Constitución y por extensión en la jurisprudencia y doctrina nacional.

Como mencionamos, David Cienfuegos fragmenta el derecho de petición en dos. El primero es el derecho a dirigir peticiones; el segundo, el derecho a que a toda petición corresponda una respuesta. En tal sentido, el análisis del derecho de petición se acomete en el tercer capítulo de la obra. En este apartado el autor se ocupa de exponer los presupuestos que pueden dibujarse en la institución estudiada a partir de la exigencia constitucional de formular la petición por escrito, en forma pacífica y respetuosa, señalando además las que él considera excepciones al requisito formal de escritura. En este mismo apartado se ocupa del interés jurídico y de la materia política, así como de la influencia que tendrán las tecnologías modernas sobre la figura y la respuesta que puede dar, y en ocasiones ha dado ya, el ordenamiento jurídico a tal evento.

Es un hecho evidente que en México el derecho de petición ha sido objeto de un detallado escrutinio en las resoluciones de los tribunales federales. Partiendo de esta realidad, gran parte de la labor de esta monografía ha consistido en la búsqueda y definición de los perfiles particulares del derecho de petición en la jurisprudencia. Así, en este apartado encontramos una revisión exhaustiva de la interpretación que los tribunales han hecho del derecho, interpretación que es contrastada con la doctrina buscando llegar a interpretaciones extensivas, enfocando siempre hacia los tópicos que más

atención han llamado a quienes han revisado el derecho de petición y buscando soluciones a los problemas que plantea el ejercicio cotidiano del mismo.

El segundo derecho de los comprendidos en el genérico de petición —esto es, el de respuesta— se aborda en el cuarto apartado de la obra. En forma similar al tratamiento que en el tercer capítulo se da al derecho de petición, en este apartado se revisan los elementos que el autor considera presupuestos básicos al cumplir con el mandato constitucional: desde el carácter escrito del acuerdo que resuelve la petición, hasta los requisitos que deben cubrirse en el momento de notificación al peticionario. Encontramos también, por supuesto, un análisis de los casos de excepción. Ocupa la atención del lector, al llegar a esta altura del libro, lo relativo al derecho de petición y su correlato, el de respuesta, en el ámbito procesal.

Un quinto capítulo se dedica al instrumento protector por antonomasia de los derechos constitucionales en México: el juicio de amparo. Revisa algunos puntos relacionados, desde el plazo y legitimación para iniciar el juicio de garantías hasta algunos tópicos extra: los supuestos en que la respuesta es dada en el juicio de amparo y la vinculación en el ordenamiento mexicano entre el principio de legalidad y el derecho de respuesta.

Dos temas más merecen sendos capítulos: el del silencio administrativo y su relación con el derecho de petición, y el del régimen del derecho de petición en el caso de los miembros de fuerzas e institutos armados. Respecto de este último, como advierte el autor, se trata de un tema que ha tenido diferentes respuestas en cada sistema jurídico y que a primera vista parece no estar plenamente fijado en el caso mexicano, razón por la cual se justifica analizar algunos supuestos para ofrecer una visión sobre su problemática en el régimen español.

Finalmente, el autor se enfrenta con valentía a dos cuestiones primordiales: ¿cuál es la función que desempeña el derecho de petición en la actualidad?, ¿para qué sirve este derecho? Y aunque no encuentra respuestas unívocas a tales preguntas, sí reconoce que en los albores de la vida democrática de la sociedad mexicana la figura del derecho de petición adquiere mayor relevancia como mecanismo de solución de las demandas ciudadanas, circunstancia que asume al convertirse en indicador de las necesidades de índole administrativa, y en general jurídicas, de la misma sociedad. De esta forma, el derecho de petición está llamado a jugar un papel fundamental en la sociedad mexicana del siglo XXI: su ejercicio será uno de los factores más importantes enfocados a que el poder público pueda cumplir con las funciones que se le han encomendado en el Estado de derecho.

Evidentemente, el autor parte del supuesto de que los individuos y grupos sociales serán cada vez más participativos en la *res publica*, anhelo y aspiración de cualquier sistema democrático.

La obra desmenuza los hallazgos de la revisión jurisprudencial y esboza el marco jurídico básico de los derechos analizados, para después explicitar algunas perspectivas a futuro. Y es que su autor reseña algunos de los tópicos que considera necesario abordar para darle un nuevo perfil al derecho de petición, enfrentado a las nuevas tecnologías, y sobre todo, reflexiona sobre el sistema jurídico mexicano y su respuesta a la decisión política fundamental que representa la asunción de un federalismo más pleno y gratificante a las inquietudes ciudadanas, así como el reto que representa el reconocimiento de la composición pluricultural del Estado mexicano.

El trabajo se complementa con el listado de fuentes consultadas, lo que ofrece al lector la posibilidad de atisbar en la diferencia doctrinal mencionada y a la vez contar con las referencias en las que podrá revisar tópicos más específicos y por supuesto, confrontar las interpretaciones personales del autor acerca de los datos presentados. Como pone de manifiesto el apartado de fuentes, la labor de David Cienfuegos es ante todo innovadora al permitirse elaborar libremente una doctrina a partir de la suma de hallazgos y reflexiones motivados, en primer lugar, por la revisión de una copiosa jurisprudencia nacional, y más tarde por la lectura de las abrumadoras referencias españolas que se permite anotar.

Siendo lo anterior de gran trascendencia, el mérito principal de esta obra es indudablemente el hecho de que el análisis de la doctrina y jurisprudencia mexicana busca presentar una visión integral de la institución dentro del sistema jurídico mexicano. En efecto, si bien esta figura jurídica ha sido revisada por la doctrina, lo ha sido de manera irregular, ya que el análisis se ha realizado en el ámbito constitucional, quedando su faceta administrativa sin la atención que debiera. Así, el análisis que propone el autor afirma la opinión de que esta obra viene a cubrir el considerable vacío que aquejaba a la producción científica en México en este ámbito de estudio.

Quisiera finalmente dejar constancia de que si hasta ahora se ha dicho poco del autor es porque se ha buscado resaltar las virtudes de la presente obra que por sí sola merece ser destacada. Hemos enfatizado, por encima de todo, la trascendencia que tendrá este estudio en la literatura jurídica mexicana por su especial atención a un derecho fundamental tan utilizado en la praxis y tan olvidado en la teoría. No es posible soslayar, sin embargo, el hecho de que David Cienfuegos Salgado es un joven, pero brillante y

XVIII

PRÓLOGO

prometedor investigador, de excelente trayectoria académica al que conocí al inicio de sus estudios doctorales en la Universidad Complutense de Madrid, tiempo en el que ha sido fácil observar sus cualidades como investigador, tanto en el desarrollo de su tesis doctoral de la que soy director, como en los trabajos que corresponden a los periodos previos, como es el caso del presente estudio.

En relación con esto debo señalar que nos hallamos ante un trabajador esforzado, honesto, con tesón, y muy disciplinado, que sabe distinguir lo realmente importante de lo accesorio y que sorprende por su grado de madurez. David siempre ha manifestado un gran interés en todo lo relacionado con la enseñanza e investigación del derecho, y tiene, además, la esperanza de poder orientar a su regreso a México su carrera profesional en este ámbito, para lo cual siempre ha recibido mis ánimos. Estoy seguro que a su regreso a tierras americanas, la Universidad, en México, se verá enriquecida con la incorporación a sus cuadros docentes de quien ya podemos considerar un auténtico maestro.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ
Madrid, marzo de 2003