

Artículo 8o.

riquez, J. Jesús, "Seguridad estatal y libertades políticas en México y Estados Unidos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XV, núm. 44, mayo-agosto de 1982, pp. 537-566; Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Derechos humanos", *Introducción al derecho mexicano*, 2ª ed., México, UNAM-LGEM, 1983, t. I, pp. 226-229.

Jorge MADRAZO y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

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.

COMENTARIO: En este artículo constitucional se establece como garantía individual el llamado *derecho de petición* que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud que formula. En realidad el llamado derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad, ya que el señalado derecho público subjetivo que consagra este precepto, bien lo podríamos denominar *derecho de respuesta* o más precisamente: *derecho a recibir respuesta*, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace.

El término petición no debe entenderse en un restringido sentido gramatical como la acción para requerir la entrega de una cosa sino en el más amplio de solicitar a alguien que haga algo. Es cierto que en determinados casos la petición puede consistir en la entrega de un objeto, pero en términos generales el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.

En contra de lo que ocurre en la mayoría de las garantías individuales, que imponen al Estado una obligación negativa o de abstención respecto de las actividades que puedan realizar los particulares, el derecho de petición supone una obligación positiva de parte de los órganos estatales, que es precisamente la de contestar por escrito y en breve término al autor de la petición.

El análisis del contenido del artículo 8º nos permite distinguir los siguientes aspectos:

- a) Sujetos activos del derecho en el establecido;
- b) Sujetos pasivos del mencionado derecho;
- c) Requisitos que debe llenar la petición;
- d) Requisitos que debe cumplir la respuesta.

El derecho de petición es el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados. Constituye el mecanismo por virtud del cual los particulares realizan toda clase de trámites frente a las autoridades y ponen en movimiento a los órganos del Estado sean estos judiciales, administrativos, e incluso, en algunos casos, legislativos.

El derecho de petición genéricamente considerado, es el basamento del derecho de acción procesal, esto es, la facultad de hacer actuar a los órganos jurisdiccionales a fin de que resuelvan una controversia o definan una situación jurídica puesta a su consideración, como ocurre en la denominada jurisdicción voluntaria. También representa el mecanismo natural de gestión ante los órganos de la administración pública.

a) **Sujetos activos del derecho.** De acuerdo al texto que nos ocupa, los titulares del derecho de petición son todos los individuos que se encuentran en los Estados Unidos Mexicanos, según lo dispone el artículo 1º constitucional que otorga la mencionada extensión personal a las garantías establecidas por la Constitución. Sin embargo, este principio general encuentra una restricción en el artículo 8º realtiva a que en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

Por materia política debe entenderse todo lo relacionado con la elección de autoridades mediante el sufragio o con la formación y funcionamiento de las asociaciones y partidos políticos, igualmente debe quedar comprendida dentro de este concepto, la adopción de medidas legislativas o ejecutivas correspondientes a las atribuciones de los poderes respectivos, en el ámbito de sus facultades discrecionales, que tengan que ver con decisiones fundamentales para el país. Es éste, sin duda, un concepto difícil de delimitar. Es claro que recomendar la expedición de leyes u oponerse a ellas —dado que éstas son por su propia naturaleza decisiones políticas— es actuar en materia política. Lo mismo ocurre en el ámbito del Poder Ejecutivo cuando se trata de acciones vinculadas a su capacidad discrecional en cuanto a decisiones políticas fundamentales, como puede ser la suspensión de garantías individuales, la expropiación de bienes o la adopción de medidas de carácter diplomático.

Debe, sin embargo, hacerse una distinción en cuanto al alcance de las mencionadas medidas, lo cual corresponde a un análisis casuístico de la acción de los diferentes poderes. Por principio de cuentas cualquier decisión del Poder Legislativo, a nuestra manera de ver, es en esencia una deci-

sión política, incluso aquellas que tienen que ver con disposiciones individualizadas como puede ser el permiso que se concede para aceptar o no una condecoración extranjera. En ese caso, y pese a que el Poder Legislativo resuelve respecto de una situación individual, cualquier petición dirigida a tratar de influir en la decisión de dicho poder constituye una materia política reservada exclusivamente a los ciudadanos de la República. En el área del Poder Ejecutivo las facultades discrecionales pueden ser muy extensas, desde el otorgamiento o no de una licencia de funcionamiento que, por su naturaleza administrativa, no puede compartir la naturaleza de una decisión política; hasta la toma de decisiones en el campo de las relaciones internacionales que también, por su propia naturaleza, son esencialmente políticas. Corresponderá en todo caso al Poder Judicial determinar cuándo se está en presencia de una materia política y cuándo no; existen algunos casos claramente diferenciables, por ejemplo, si por medio del derecho de petición se pretende alentar o disuadir al Poder Ejecutivo respecto de tomar una medida expropiatoria se estará indiscutiblemente actuando en materia política, en tanto que si se trata de defenderse judicialmente de la acción de expropiación, se estará haciendo uso del derecho de petición por la vía de acción jurisdiccional, de modo tal que no puede alegarse que se trata de un derecho de petición en materia política sino sujeto estrictamente a las disposiciones legales aplicables al caso. Asimismo debe considerarse como materia política todo lo relacionado con las acciones que en asuntos internacionales realice el Ejecutivo de la Unión, tales como la permanencia o ruptura de relaciones diplomáticas o la presentación de datos para la declaración de guerra, que debe decidir el Congreso. No obstante, si de las circunstancias específicas de la toma de decisiones políticas, en estos aspectos, surge algún daño o perjuicio jurídicos que puedan ser reclamados ante los tribunales, la acción correspondiente ejercida ante ellos no debe considerarse como materia política. En virtud de que el derecho de petición en esta materia sólo se concede a los ciudadanos de la República quedan excluidos del mismo los extranjeros, los menores o aquellos que por alguna razón hubieren perdido la ciudadanía mexicana.

A *contrario sensu* debe entenderse que el derecho de petición en cualquier otra materia puede ser ejercido por todo individuo que se encuentre en los Estados Unidos Mexicanos independientemente de su condición, por lo tanto, pueden ejercerlo los privados de la ciudadanía, los extranjeros e incluso los menores de edad, conclusión esta última que es particularmente importante para los derechos de la juventud. En consecuencia si no se trata de una petición en materia política, las autoridades están obligadas a dar respuesta a la

misma, independientemente de la condición del peticionario; si la respuesta no se produce se estará en presencia de una violación de garantías individuales susceptible de ser reclamada en amparo.

Por otro lado, deben considerarse los efectos de una petición formulada por un sujeto activo no legitimado. Desde un punto de vista estrictamente constitucional, la petición elaborada en materia política por quien no sea ciudadano, no constituye una violación a la ley, salvo que se trate de extranjeros que pretendan actuar en materia política, en cuyo caso serían aplicables las disposiciones relativas derivadas de lo dispuesto en el artículo 33. En cuanto a los efectos de peticiones en materia política hechas por los que no son ciudadanos, pero sí nacionales, el único es que si la autoridad no da respuesta, como lo dispone el propio artículo, a la petición correspondiente, no se violaría la garantía individual contenida en él.

Si quien ejerce el derecho de petición en materias distintas a la política no cuenta con la capacidad jurídica correspondiente, la autoridad deberá hacerlo notar así en su respuesta, pero si omite formularla, se estará en presencia de una violación del mencionado derecho.

b) Sujetos pasivos del derecho de petición. De acuerdo a la redacción del artículo 8° estos sujetos son los funcionarios y empleados públicos; dentro de esta connotación debe comprenderse a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, según lo dispone la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En materia judicial el derecho de petición es ilimitado y constituye la base de toda acción procesal. En materia ejecutiva es el fundamento de todo inicio de tramitación ante la administración pública, comprende cualquier clase de solicitudes de permisos, licencias, autorizaciones, etc. En la vida cotidiana, la solicitud de una licencia de construcción, de una licencia de manejo, o de un pasaporte, no son sino efectos del derecho de petición establecido en el artículo 8°

En cuanto a la materia legislativa existen dos casos específicamente considerados en el ámbito federal, dentro del derecho de petición otorgado a los gobernados. El primero, constitucionalmente fijado en la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional, que establece la posibilidad de la *iniciativa popular* en cuanto a ordenamientos legales y reglamentos en el Distrito Federal, facultad regulada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que por falta de disposiciones procesales específicas, aún no ha sido llevada a la práctica. La segunda establecida en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 61 que dice "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano

presidente de la Cámara o a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones". En todo caso el Poder Legislativo deberá hacer del conocimiento del particular el resultado de su gestión para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8º.

c) Requisitos que debe llenar la petición. El artículo que nos ocupa señala tres requisitos que debe llenar la petición del gobernado; primero, que se formule por escrito; segundo, de manera pacífica, y tercero, en forma respetuosa.

En cuanto al requisito de la formulación por escrito éste tiende a fijar con precisión los términos de la petición, de modo que pueda establecerse posteriormente si cumple con los dos requisitos ulteriores, esto es, la forma pacífica y el respeto correspondiente con el que debe formularse, y además, que permita verificar, en su caso, la congruencia de la respuesta (véase más adelante el requisito de congruencia que debe llenar la contestación).

La disposición de que la petición sea formulada por escrito, ha ido cediendo poco a poco en la práctica ante la recepción de querellas verbales de los particulares, ocurre así en las instancias relativas a la protección del consumidor o a la aparición de figuras que se conocen en términos técnicos como vinculadas a la institución del *ombudsman*, en las cuales se admite la elaboración de quejas por las vías verbales. Respecto a esta institución denominada en su versión hispana, *defensor del pueblo*, el antecedente más técnicamente elaborado es el relativo a la institución de la Defensoría de los Derechos Universitarios, creada por la Universidad Nacional Autónoma de México, en mayo de 1985, que configura una fórmula de defensa de derechos basada en la presentación verbal de quejas contra las autoridades universitarias. Importantes elementos de esta institución defensora pueden hallarse en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que da al Ministerio Público atribuciones para orientar a los particulares acerca de la atención legal que corresponda a asuntos que sean de la competencia de otras autoridades, a las que podrá dirigirse para poner en su conocimiento, el caso de que se trate.

En cuanto al requerimiento de que la petición se elabore en forma pacífica, debe entenderse que en ella no se contendrá ninguna amenaza vinculada a la producción o no de respuesta, o al sentido de la misma. Por lo que toca a la exigencia de que la petición sea respetuosa, ésta no debe incluir injurias o malos tratamientos a la autoridad a la que se dirige. En síntesis y en términos populares, podríamos decir que la petición pacífica no permite amenazar, la respetuosa impide injuriar. Por lo que hace a los efectos jurídicos de la

violación de estas disposiciones constitucionales, es de entenderse que la autoridad no estará obligada a responder peticiones que no cumplan con los mencionados extremos, es decir, si una petición se formula en términos irrespetuosos o amenazantes, producirá en primer lugar, la no obligación de la autoridad a darle respuesta; y en segundo, la posibilidad de la configuración de los delitos de amenazas o injurias.

d) Requisitos que debe cumplir la respuesta. El segundo párrafo del artículo que comentamos contiene la garantía jurídica fundamental planteada en el mismo, a la que hemos llamado derecho de respuesta, expuesta en los siguientes términos: "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". De la lectura del texto anterior, queda claro que la respuesta debe también elaborarse por escrito y dirigirse al autor de la petición; además, deberá cumplir el requisito de producirse en *breve término*. Sobre este punto ha sido necesario que se pronuncie el Poder Judicial para determinar qué se entiende por *breve término*. La jurisprudencia de la Corte ha determinado que una petición no respondida en el término de cuatro meses ha rebasado el *breve término* al que se refiere la Constitución, sin embargo, no debe entenderse esta resolución judicial en el sentido de que el *breve término* corresponde exactamente a cuatro meses. Ha habido determinaciones judiciales en el sentido de que debe responderse en un plazo de diez o quince días, la Ley de Responsabilidades vigente hasta 1982, establecía con claridad un término de treinta días para dar respuesta a una petición. La jurisprudencia de la Corte señala que por *breve término* "debe entenderse . . . aquel en que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse". Esto quiere decir que la Corte ha previsto que no toda petición puede ser acordada en el mismo lapso y que si para algunas puede ser necesario un término de varios meses, para otras, el plazo puede contabilizarse de manera menor. Ha quedado claro también en la jurisprudencia de la Corte que el exceso de trabajo de las autoridades administrativas no es pretexto para dejar de dar respuesta a una petición y que en todo caso deben tomarse las medidas correspondientes para facilitar el desahogo de los trámites. Por otra parte, es requisito fundamental constitucionalmente establecido, el dar a conocer la resolución al peticionario. Esto obliga a la autoridad a notificar al particular acerca de lo que ha resuelto. Por supuesto, y así la Corte lo ha dejado asentado, la obligación constitucional correspondiente no se refiere a la resolución favorable de la petición, basta para cumplir con la garantía constitucional, que se dé respuesta a la misma, sea en sentido afirmativo o negativo.

Por último debe señalarse en este apartado el requisito de congruencia que pese a no estar señalado explícitamente en el artículo 8°, la jurisprudencia de la Corte ha establecido con claridad. En términos populares diríase que no se vale contestar a una cosa con otra, la autoridad debe dar respuesta congruente a la petición hecha, de manera tal que no puede, en su resolución, hacer referencia a cuestiones distintas de las que el particular ha planteado en su petición. Es necesario destacar que la respuesta debe ser ciertamente dada a conocer al autor de la petición. La exigencia constitucional no se satisface solamente con la elaboración de la respuesta escrita si ésta no es dada a conocer de manera clara al peticionario.

La riqueza del derecho de petición se manifiesta al constatar que sus diversas modalidades dan origen a las más variadas formas de relación institucional entre gobernantes y gobernados, y al crear las fórmulas para garantizar a los segundos la respuesta eficiente y expedita de parte de las autoridades del Estado a la formulación de sus requerimientos.

Queda por resolver el problema de qué debe hacerse en los casos en que no existe respuesta de la autoridad correspondiente; estamos en presencia aquí de lo que la doctrina ha llamado el silencio de la administración. ¿Cómo debe entenderse la falta de respuesta de la autoridad? De acuerdo con ciertas disposiciones legales como el artículo 37 del Código Fiscal, la falta de respuesta equivale a lo que llama la doctrina una *negativa ficta*, es decir, la negación de la petición del particular. En el derecho administrativo mexicano, la negativa ficta existe en materia fiscal y debe entenderse que si no hay respuesta de la autoridad se está en presencia de una resolución denegatoria de la petición correspondiente.

La jurisprudencia de la Corte ha determinado que independientemente de que la ley establezca un efecto negativo a la falta de respuesta dentro del término previsto, los particulares están facultados para exigir la contestación que corresponda a la petición hecha a la autoridad. La negativa ficta viene a ser una forma de fijación de una respuesta ante una situación jurídica indeterminada, pero también existe la concepción de que el silencio sea interpretado como respuesta afirmativa, ello ocurre cuando la autoridad no resuelve, dentro del plazo fijado, respecto del registro de un sindicato. Por otro lado se estima que cuando la autoridad calla, no dice nada, en consecuencia debe exigírsele la respuesta correspondiente.

En esa virtud el derecho de petición abre la posibilidad, ya determinada por la Corte, de que pueda pedirse amparo contra lo que podríamos considerar una falta de acto de autoridad, es quizá éste el único caso en que el acto de autoridad recurrible en amparo es la omisión de dicho acto, es posible, por lo tanto, solicitar la protección de la

justicia federal en contra de la falta de respuesta a una petición elaborada por un gobernado. Estamos entonces en presencia de un acto de autoridad consistente en una omisión: el no dar respuesta a la petición formulada en los términos establecidos constitucionalmente.

Véanse los artículos 33 y 3°, fracción VI.

BIBLIOGRAFÍA: Acosta Romero, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislación, jurisprudencia y doctrina*, México, Porrúa, 1983, pp. 46-71; Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 374-378; Comisión Interamericana de Derechos, Organización de los Estados Americanos, el Derecho de Petición, *Segundo informe*, 24º periodo de sesiones, 1970, pp. 4-70; Montiel y Duarte, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Porrúa, 1979, pp. 285-297; Vértiz, Julio, "La acción civil como derecho cívico de petición", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, Argentina, III y IV, julio-diciembre, 1951, pp. 455-480.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

ARTÍCULO 9° No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. 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 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.

COMENTARIO: El artículo que se comenta consagra a nivel constitucional tanto la libertad de asociación como la de reunión. Por libertad de asociación se entiende el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte, la libertad de reunión alude al derecho o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes con cualquier objeto lícito y de manera pacífica.

Conviene advertir que, a diferencia de la libertad de asociación, al ejercerse la libertad de reunión no se crea una entidad jurídica propia con sustantividad y personalidad diversa e indepen-