

Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de petición.

C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión Presentes

El suscrito, Senador de la República por el Estado de Jalisco a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, Héctor Pérez Plazola, en mi carácter de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, comparezco ante esta Soberanía en ejercicio de la facultad que me conceden los artículos 71, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 81, 169 y 172 del Reglamento del Senado de la República, a fin de presentar la siguiente Iniciativa con proyecto decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de petición, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 1º. de nuestra Carta Magna señala que *“todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”*; esto significa que los derechos que todo ser humano goza, están reconocidos pero su validez está sujeta a que sean asegurados o garantizados, a través de normas que los Poderes del Estado deben emitir, aplicar y hacer cumplir.

Los principios generales del derecho permiten clasificar las garantías individuales en tres grupos: de seguridad jurídica; de igualdad; y de libertad.

El objeto de las garantías de seguridad jurídica, a las cuales pertenece el derecho de petición, tema de esta iniciativa, es que las autoridades no apliquen arbitrariamente el orden jurídico a las personas; con ello se salvaguarda la libertad y dignidad de las personas.

Esta iniciativa tiene como objetivo garantizar a toda persona el pleno ejercicio del derecho de petición, el cual se encuentra consagrado en el artículo 8º. de nuestra Constitución, que a la letra señala:

“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.”

La falta de regulación y aplicación de este precepto constitucional ha sido una demanda constante por parte de la ciudadanía, ya que las autoridades administrativas encargadas de su observancia no cuentan con términos legales ni disposiciones sobre las que deba de sustanciarse la aplicación de esta garantía individual y el Estado debe garantizarle al gobernado el ejercicio pleno de este derecho.

El fundamento del derecho de acción, 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 y, aunque no tuviera lugar en el texto de nuestra Constitución, no por ello dejaría de ser necesario, sagrado, imprescriptible. Es un derecho natural y, por lo tanto, no es posible que su aplicación quede a discreción de la autoridad administrativa.

El primer antecedente histórico sobre el derecho de petición lo encontramos en la Constitución de Apatzingan. En ésta se establecía el derecho de reclamar cualquier derecho ante cualquier autoridad. Una segunda referencia, la encontramos en la Constitución de 1838, en la cual se limita este derecho solo a una petición y también se contempla el derecho para presentar iniciativas ante el Congreso. Por otro lado, en la Constitución de 1847, durante el periodo de Mariano Otero, se consagra el derecho de petición con rasgos al ámbito jurisdiccional.

En las Constituciones de 1857 y de 1917 se consagra el derecho de petición y el derecho a recibir una respuesta. En sus textos se precisan sus elementos esenciales:

1. **Activos.**- Los particulares del territorio nacional. Excepto en materia política, los activos deben ser ciudadanos (mayores, nacionales, capaces). El procedimiento es relativo a la elección de autoridades, busca tener influencia sobre la toma de decisiones.
2. **Pasivos.**- Funcionarios y empleados públicos con poder de decisión. Sus obligaciones son: No impedir el ejercicio del derecho y dar una respuesta. Este derecho es limitado. En materia judicial se actualiza constantemente.
3. **Requisitos.**- Por escrito; de manera pacífica; de manera respetuosa; señalar domicilio para notificar, en caso de no contar con éste, la respuesta se dará en la oficina del funcionario.
4. **Respuesta.**- Debe ser congruente y debe ser notificada en un breve término. Nuestra Constitución prevé que se debe dar respuesta en breve término, sin embargo, esta disposición deja en total estado de indefensión al gobernado, ya que la autoridad cuenta con tiempo ilimitado para responder. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en principio, señaló que un “*breve término*” eran tres meses y posteriormente consideró que “*el término se debía establecer en atención a la naturaleza de la petición*”.

Otro grave problema al que se enfrenta el peticionario es la ambigüedad en la respuesta. La autoridad tiene la obligación de dar una respuesta a la petición, sin embargo no es ético que su respuesta sea evasiva, que sólo pretenda dar largas al asunto. En caso de que la autoridad considere improcedente o infundada la petición debe, en forma clara y congruente, explicar el porqué se considera como tal. Es preciso que las autoridades resuelvan las peticiones en forma clara y concreta. De igual forma, en caso de negativa en la petición, es necesario que al solicitante se le otorgue la razón completa del porqué no se le concede lo solicitado, además se le deben dar los elementos para aceptar o impugnar la negativa. De esta manera, la autoridad y el gobernado contarán con los elementos suficientes para resolver los conflictos que podrían surgir entre ellos.

En síntesis, podemos destacar que los requisitos del derecho de petición son que el peticionario debe formular su solicitud ante la autoridad por escrito; se debe hacer de forma pacífica y de manera respetuosa. Asimismo, la autoridad tiene la obligación de contestar esta petición por escrito, de forma congruente con lo pedido, en un breve término y debe cerciorarse de que la respuesta al peticionario sea notificada del contenido del acuerdo que determinó sobre la solicitud que se le formuló.

La respuesta es un segundo acto dentro de lo que se puede considerar el procedimiento petitorio. Y remitiéndonos al constitucionalista González Pérez, éste afirma que en el procedimiento administrativo, la petición viene a ser, por una parte, el acto fundamental que delimita el ámbito objetivo de un procedimiento; por otra, el primero de los actos del mismo.

El respeto del derecho de respuesta a una petición, representa el respeto de un estado de derecho. Se vislumbra el deber insoslayable de los órganos y servidores públicos de que su actuación sea de buena fe, a pesar de estas previsiones, la práctica plantea numerosas dudas, mismas que han sido dilucidadas por los tribunales federales, cuyos criterios hemos abordado al explorar los elementos del derecho de respuesta, el cual también cuenta con elementos sustantivos para la aplicación del mismo.

El primer elemento a legislar es que recaiga un acuerdo por escrito. “*A toda petición deberá recaer un*

acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido”

Se considera necesario que el acuerdo sea escrito en idioma español, salvo excepciones de lenguas indígenas que sean reconocidas con el carácter de nacionales y que deberán contar con una respuesta bilingüe.

Además el acuerdo debe contener:

- Sentido del acuerdo y respuesta
- Congruencia con la petición
- Competencia del órgano o servidor público
- Estilo del acuerdo y respuesta
- Plazo para acordar
- Acuerdo por cada una de las peticiones hechas
- El fundamento legal en el que versa la petición

Hemos establecido que la referencia constitucional al derecho de petición, *stricto sensu*, se encuentra en el primer párrafo del artículo 8°. y que en el segundo apartado se garantiza un derecho a que los órganos públicos den una respuesta a la petición, el denominado derecho de respuesta.

Los elementos que deberán integrar la institución del derecho de respuesta son:

1. La obligación de los órganos o servidores públicos de acordar la petición.
2. Que este acuerdo sea por escrito.
3. Que se dé a conocer al peticionario en un término de tres meses el acuerdo recaído.
4. El fundamento legal en el que versa la facultad de dar respuesta.

Es importante hacer hincapié al criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, en cumplimiento irrestricto de este derecho, resolvió:

1. *Sentido del acuerdo y respuesta.* El derecho de respuesta no presupone que ésta deba ser favorable a la petición hecha, tampoco que deba ocuparse sobre el fondo de la cuestión. El derecho de respuesta opera como una garantía al peticionario de que el órgano o servidor público ha conocido de la petición, y ha dictado un acuerdo sobre tal conocimiento de la misma. Este acuerdo ofrece los más variados contenidos dependiendo del tipo de petición: proporcionar información, expedir documentación, realizar una inscripción, eliminar un registro, otorgar una prestación, conceder un permiso o licencia, restringir una actividad pública o privada, otorgar un beneficio, conocer de una queja, que se adopte una posición respecto a un ámbito del interés público, entre otros. En cualquier caso, la obligación constitucional pone de relieve que lo que se hace del conocimiento del peticionario es el acuerdo tomado por el órgano o servidor público respecto de la petición, y no la satisfacción del objeto de la misma. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha señalado tal distinción al resolver: “PETICIÓN. Una cosa es la falta de contestación a una petición hecha por escrito y en forma pacífica y respetuosa y otra muy distinta la falta de entrega de determinada documentación”.

Es por ello que en la propuesta de Ley Reglamentaria del artículo que nos ocupa, propongo los requisitos y excepciones que se deben de reunir para que la autoridad a la que se eleva una petición, notifique al peticionario su respuesta.

Los requisitos son:

1. Notificación por escrito
2. Notificación hecha por autoridad distinta
3. Dentro de los tres meses siguientes a su presentación, contados de forma natural.
4. Notificaciones de trámites sucesivos

5. Aclaraciones a la respuesta obtenida

Las excepciones son:

1. Aceptación tácita de la petición
2. Notificación por medios electrónicos de comunicación
3. No haber dado cumplimiento a una prevención.

En correspondencia a la aceptación tácita de la petición, el derecho de respuesta no es vulnerado, se da cuando la autoridad ha resuelto favorablemente la petición. Es decir, en aquellos supuestos en que el peticionario ha visto satisfecha la solicitud dirigida al órgano o servidor público. Así lo ha entendido el pleno de la Suprema Corte de Justicia en México, desde 1920:

“DERECHO DE PETICIÓN. No puede alegarse que se ha violado por las autoridades, si éstas han resuelto implícitamente sobre el asunto materia de la petición”. Aunque no se le haya notificado personalmente.

Con relación a la segunda excepción, corresponde a la notificación de la respuesta por algún medio electrónico o distinto de la notificación escrita y apegándonos al criterio de nuestro órgano máximo de control constitucional emitido por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, *SJF7*, t. 127-132, sexta parte, p. 118. Conforme al artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

“las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse: I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado; II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, *medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos*, y III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal. Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, *medios de comunicación electrónica u otro medio similar*. Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo”.

Ahora bien, la jurisprudencia ha sido uniforme en tal sentido y ha dictado numerosas resoluciones que ponen de relieve que el derecho de respuesta no presupone la contestación favorable a los intereses del peticionario. Así, tempranamente en 1918 el pleno de la Suprema Corte señaló:

“DERECHO DE PETICIÓN. Resolver un asunto contra las pretensiones del peticionario, no es violar ese derecho”. Y en 1920, reiteró tal criterio, al sostener: *“DERECHO DE PETICIÓN. Las garantías del artículo 8o. constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide, y no a que las peticiones se resuelvan en sentido determinado”.* Y en 1927, en forma tajante se advirtió: *“DERECHO DE PETICIÓN. No puede considerarse violado, si el peticionario ha obtenido una contestación cualquiera”.*

El derecho de respuesta se satisface cuando se acuerda por escrito la petición, ya sea en forma favorable o desfavorable, pero, además, indicando en los supuestos que lo exijan, los requisitos o trámites que deben seguirse para que la petición sea procedente.

En los supuestos en que la autoridad sea incompetente para resolver sobre el fondo del asunto o sobre la

procedencia formal de la petición no se le exime del deber de acordar; en su momento debe hacer del conocimiento del peticionario el acuerdo que ha recaído a su petición. A semejanza de lo manifestado al revisar el sentido del acuerdo, debe señalarse que el acuerdo escrito es obligación ineludible y, en los supuestos de incompetencia, es ese precisamente el contenido del mismo.

Otro punto sobre el que se debe legislar, es el hecho de que debe revisarse si los órganos y servidores públicos deben consignar o no los fundamentos en que se apoya su competencia para resolver, para así dar cumplimiento al principio de legalidad y certeza jurídica de la emisión de los actos de autoridad. En este mismo sentido, se debe señalar que la respuesta no sea ambigua, es decir, el estilo utilizado para hacer del conocimiento del peticionario el acuerdo recaído debe ser claro y preciso. Lo ambiguo es aquello que puede admitir interpretaciones distintas, y por extensión es lo dudoso, lo incierto, en suma, lo poco claro.

Igualmente es importante establecer los plazos para emitir el acuerdo de petición, toda vez que, hoy en día, sólo se cuenta con los plazos que señalan las jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que por el hecho de que no se fije un plazo determinado en la Constitución, no es *motivo para que tal acuerdo permanezca indefinidamente aplazado* ya que la misma Constitución impone a toda autoridad la obligación de contestar en breve tiempo a los peticionarios y ordena que a cada petición recaiga un acuerdo.

Ya que como hemos observado en el texto del artículo 80. Constitucional se habla de “breve término”, sin embargo, no establece una definición de lo que debe entenderse por breve término.

Por ello, se considera oportuno establecer que el plazo que debe otorgarse a las autoridades para dictar el acuerdo escrito sea aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de tres meses. Sobre este criterio que fija como plazo máximo para que la autoridad dicte el acuerdo vale la pena traer a cuenta dos criterios que emitió la Corte que prevé de tres meses, lo cual ha resultado muy amplio en relación a las necesidades de la sociedad, para obtener respuesta a su petición.

El primero de ellos, dictado en 1965 por la Segunda Sala, había señalado:

PETICIÓN, DERECHO DE. La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al *Semanario Judicial de la Federación*, expresa: “Atento lo dispuesto en el artículo 80. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que *si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional*”. De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición, para que se considere transgredido el artículo 80. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto.

En el mismo sentido está el criterio impuesto por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito en julio de 1975:

PETICIÓN. BREVE TÉRMINO. Es cierto que la tesis de jurisprudencia visible con el número 188 en la página 226 de la tercera parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* publicado en 1965 (tesis 470, pág. 767, misma parte, del Apéndice 1917-1975), dice que es indudable que se ha violado el derecho de petición consagrado por el artículo 80. constitucional cuando han pasado más de cuatro meses de la presentación de un ocurso sin que le haya recaído acuerdo alguno. *Pero resulta absurdo pretender interpretar esto a contrario sensu, en el sentido que no se viola el derecho de petición antes de cuatro meses.* La interpretación *a contrario sensu* sólo cabe, en efecto, cuando no hay más que dos afirmaciones contrarias posibles, de manera que la adopción de una bajo ciertas condiciones, obligan a la elección de la otra, bajo las condiciones opuestas. Pero cuando hay varias posibles afirmaciones, la elección de una, bajo ciertas

condiciones, de ninguna manera implica necesariamente la elección de ninguna otra, bajo condiciones diferentes. O sea que la interpretación *a contrario sensu* es la más delicada de aplicar, y de ninguna manera debe pretender abusarse de ella. De que se estime indudablemente extemporáneo un amparo promovido después de cuatro meses de conocer el acto reclamado, no podría concluirse, *a contrario sensu*, que es procedente todo amparo promovido antes de cuatro meses.”

Estos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirman que es necesaria la existencia de una disposición legal que prevea nuestra legislación para que tengan aplicatoriedad general. Por lo que en apoyo y en congruencia a la ley administrativa en México, debemos de establecer un plazo de tres meses para que la autoridad dé respuesta al peticionario, esto en correlación al ámbito administrativo que se prevé en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que señala en su numeral 17 que *“salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda”*.

Por lo que la propuesta que se incorpora es que la autoridad deberá de resolver dentro de los tres meses siguientes a la recepción de la solicitud. Asimismo, se legislará sobre aquellos supuestos en que el peticionario presente varias solicitudes. No se trata de aquellos casos en que las peticiones se encuentren en un escrito de peticiones común, sino cuando el mismo peticionario en diferentes ocursos dirige solicitudes distintas al órgano o servidor público. En tal supuesto se ha considerado que se debe contestar cada una de las solicitudes formuladas. Es innegable que la autoridad responsable está obligada a dar contestación a cada una de las peticiones dirigidas por el agraviado haciéndole saber en breve término el trámite o destino que se dio a las solicitudes formuladas, porque el precepto constitucional que otorga la garantía individual, claramente precisa que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. De lo que se deduce que lo establecido por el precepto constitucional no puede referirse únicamente a un acuerdo común, sino que debe proveerse cada una de las solicitudes.

Esta propuesta se refuerza con el contenido del artículo 16, fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que señala la obligación a la administración pública federal de *“dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen... debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley”*. Otro supuesto es el que tiene por cuestión el de sí las autoridades deben resolver en el caso de cuestiones planteadas a mayor abundamiento. En estos casos se ha propuesto: PETICIÓN, DERECHO DE. CUESTIONES PLANTEADAS A MAYOR ABUNDAMIENTO. Si una cuestión se planteó a mayor abundamiento ante la autoridad, ésta resulta obligada por el artículo 8o. constitucional a resolver al respecto lo que legalmente proceda, sin que pueda guardar silencio sobre dicha cuestión, sin violar la garantía señalada, pues no hay razón legal para dejar de ocuparse de las cuestiones aquí planteadas.

Ante la posibilidad de que se solicitara una misma petición en reiteradas ocasiones, es evidente que el órgano o servidor al contestar podrá denegar lo solicitado aduciendo el cumplimiento anterior de la petición o la denegación, también anterior de la misma. En todo caso quedaría la cuestión de determinar cuántas veces constituye el concepto *reiteradas ocasiones*, y sobre todo, la obligación que tendría el órgano o servidor de cumplir con ciertos requisitos para evitar infringir el precepto constitucional de legalidad.

Además propongo legislar sobre la forma de notificar al peticionario el derecho de respuesta, contemplando la obligación de los órganos o servidores públicos de hacer conocer al peticionario dentro de los tres meses el acuerdo recaído a su petición. Este elemento ofrece algunos matices que es preciso señalar, entre los que destacan: el carácter escrito, los supuestos en que la notificación es hecha por autoridad distinta de aquélla a la que se dirigió la petición, consignado en la redacción constitucional y la notificación de los trámites sucesivos, esto basado en criterios jurisprudenciales emitidos por nuestra más alta Institución interpretativa de la Ley, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entendemos que el contenido del derecho de respuesta se cumple cuando la autoridad que ha conocido de la petición hace del conocimiento del peticionario el acuerdo escrito que ha recaído a su solicitud. Dada la

amplitud de criterios sostenidos, a continuación señalaremos de manera resumida los supuestos, revisados por los tribunales federales y resueltos en tesis jurisprudenciales, en los que no se cumple con la obligación constitucional de dar respuesta a las peticiones formuladas. Conforme a tales criterios “*no se cumple con el hecho de que la autoridad transcriba por oficio a otra, la petición del propio interesado*”, tampoco con “*el simple envío de una copia al carbón a los peticionarios que se dirigen a una autoridad*”, asimismo se ha señalado que “*la garantía consagrada por el artículo 8o. constitucional no queda satisfecha por la circunstancia de que una notificación, cuya realidad no se ha comprobado, deba estimarse inminente*”. Se ha entendido que esta notificación deba tener el carácter de personal, tal y como lo apunta el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito en la siguiente tesis:

DERECHO DE PETICIÓN. DEBE NOTIFICARSE EN FORMA PERSONAL LAS FASES DEL TRÁMITE PARA CONTESTAR LA SOLICITUD CORRESPONDIENTE. Por encima de cualesquiera norma secundaria o decreto, se debe atender el texto del artículo 8o. Constitucional, que no admite más interpretación que la literal derivada de su simple lectura, de donde se obtiene que *es necesario notificar el acuerdo recaído a una petición, en forma personal*, notificación que incluye la de todas las fases del trámite requerido para contestar la solicitud.

Otro criterio que llama la atención, sostenido por la Segunda Sala en 1958, explicita el hecho de que entraña una obligación para la autoridad a quien se dirigió la petición que la notificación conste fehacientemente:

PETICIÓN, DERECHO DE. No se cumple con la garantía que consagra el artículo 8o. Constitucional, dictando el acuerdo correspondiente a la petición, sino que es necesario hacérselo saber en breve término al peticionario, y el argumento en el sentido de que no está obligada la autoridad responsable a justificar que ha hecho saber en breve término al peticionario el acuerdo recaído a su solicitud, ya que la autoridad es digna de crédito por la potestad federal, en su calidad de órgano del poder público que se presume que obra de buena fe, carece de sustentación legal, porque no dice qué disposición legal concede fe plena a las simples aseveraciones de las autoridades. Como mencione anteriormente, el derecho de respuesta se cumplirá plenamente cuando la autoridad que ha conocido de la petición dicte un acuerdo escrito y lo hace del conocimiento del peticionario. Sin embargo, este *hacer del conocimiento* implica una obligación para la autoridad: la de notificar al peticionario, dado que se ha resuelto que no puede entenderse el texto constitucional en el sentido de que “*ordena que los peticionarios gestionen que se les haga conocer el referido acuerdo*”. 1. *Notificación por escrito.* Un punto que mueve a discusión es el de que la notificación del acuerdo sea hecha por escrito. Si bien el texto constitucional prevé que el acuerdo que recaiga a la petición debe ser de tal carácter, no expresa de manera inequívoca tal supuesto para la notificación. Ante tal divergencia, los tribunales federales han sustentado en algunos casos, de manera expresa, que tal notificación se haga en forma escrita. Así, la Tercera Sala señala que el artículo 8o. constitucional “*no ordena que en una sola resolución se resuelvan... las peticiones... sino únicamente a que se conteste por escrito, en breve término, y que se haga saber al peticionario lo que proceda en el caso*”. De la lectura de la última parte de la oración puede presumirse que lo que pretendió advertirse era *que se acuerde por escrito*, sin embargo se prefirió utilizar la expresión *conteste*, con la consecuencia hermenéutica apuntada.

En otra tesis, igualmente polémica, la Segunda Sala consideró que “*se viola la garantía que consagra el artículo 8o. constitucional cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud*”.

Por lo que en mi propuesta planteo que ésta sea personal o a través de los medios electrónicos de comunicación, como lo son: el teléfono, fax, correo electrónico, sesiones de orientación en línea, etcétera, con que se cuenten, en base a los avances tecnológicos como mecanismos de comunicación procesal y administrativa, en tal sentido, cabe afirmar que la autoridad que tiene a cargo notificar la respuesta a una petición, debe hacer constar fehacientemente que ésta se llevó a cabo o, en su caso, hacer constar las razones o motivos que impidieron tal evento.

En el caso de las comunicaciones telefónicas podemos afirmar que se trata de mecanismos de comunicación

totalmente admitidos. En el ámbito procesal gozan de certeza jurídica y su utilización en la actualidad no es nada novedosa.

En el ámbito de ejercicio del derecho de petición considero que este medio de comunicación deviene efectivo y además permitido en dos supuestos:

1. Cuando el peticionario incluye domicilio y número telefónico, y
2. Cuando únicamente señala número telefónico.

En ambos supuestos estamos ante una tácita aceptación de que la notificación sea hecha por vía telefónica. De esta apreciación surge la pregunta: ¿Esta notificación telefónica puede suplir la notificación escrita? Considero que sí dado que el propio peticionario puede, en algunos supuestos, darse por satisfecho con la respuesta conseguida y cuyo contenido ha sido objeto de notificación por vía telefónica. Sin embargo, la notificación en tales términos podría crear incertidumbre para el órgano o servidor público, pues en el momento de la notificación no se registra físicamente que ésta fue hecha, a menos que la dependencia realice un registro magnetofónico de las notificaciones efectuadas; actividad completamente inusual en el ámbito administrativo mexicano.

Por otra parte, puede entenderse que esta notificación reúne las características de una comunicación verbal, con lo cual se puede considerar como violatoria del derecho de respuesta, al tenor de la tesis sustentada por la Tercera Sala que ya hemos mencionado: *“La contestación verbal a toda petición que se presenta, es violatoria de los artículos 8o. y 16 constitucionales”*. A pesar de tal consideración, el estado actual de las tecnologías de comunicación puede llevarnos a crear mecanismos que propicien certidumbre tanto para el órgano o servidor público como para el peticionario.

Con el avance de la tecnología, es razonado que las oficinas públicas podrían contar con grabadoras que registren fehacientemente la comunicación que ha sido transmitida, ofertando certidumbre al Estado y a la sociedad sobre el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 8°. Constitucional. Tampoco debe soslayarse la importancia que tienen los registros de llamadas que hacen las centrales telefónicas y que también pueden utilizarse para demostrar la existencia de la notificación o, al menos, ofrecer indicios en los casos litigiosos.

Otro mecanismo que la tecnología pone a nuestro alcance es el correo electrónico. Desde su aparición este medio de comunicación ha generado una industria de gigantescas proporciones y se ha posicionado como un medio de comunicación efectivo que permite generar certidumbre, para quien envía y para quien recibe existen formas de acreditamiento. En el ámbito administrativo, los órganos y servidores públicos tienen la posibilidad de solicitar el acuse de recibo automático, el cual se genera al momento de que el mensaje es leído. Otra posibilidad es enviar una copia del mensaje a una cuenta creada *ad hoc* para almacenar los envíos de este tipo de información. En cualquier caso, los órganos o servidores tienen la certidumbre de que el acuerdo recaído a la petición se ha dado a conocer al peticionario. La creación de bancos de datos con los registros de tales comunicaciones es factible hoy en día.

Otro tema que se incluye en la presente iniciativa, es el relativo a las aclaraciones a la respuesta obtenida por parte de la autoridad a la que se elevó la petición. Esta aclaración puede ser solicitada tanto al órgano o servidor público que la emitieron como al superior jerárquico de éstos. En el segundo supuesto se ha señalado que tal obligación del superior entraña el cumplimiento del derecho de respuesta y se basa en la presunción de que el superior conoce, o al menos debe conocer, la respuesta que ha dado el inferior jerárquico y puede emitir una aclaración al peticionario. La negativa a hacerlo implica una violación al derecho constitucional y así lo ha entendido el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito:

PETICIÓN, DERECHO DE. ACLARACIONES. Conforme al artículo 8o. constitucional, a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario. Los derechos de

los individuos que han sido garantizados en forma especial mediante su inclusión expresa en la Constitución Federal, deben ser interpretados por el juez de amparo de manera que el derecho constitucional resulte eficaz, y no de manera que resulte meramente teórico. Pues de lo contrario se vendría a privar de eficacia a la Constitución misma y a la esencia de nuestro sistema democrático. Así pues, el artículo 8o. constitucional debe ser interpretado y acatado en forma eficaz y generosa, que permita al peticionario tener una respuesta cabal y clara en breve término, satisfactoria si no en cuanto a su resultado, al menos en cuanto a proporcionar al gobernado la información exacta y precisa que desea, cuando esto está al alcance real del funcionario, sin interpretaciones rigurosas que menoscaben el contenido del derecho de petición y sin reenvíos que no sean absoluta y estrictamente indispensables. En consecuencia, si al quejoso se le comunica una resolución que le afecta en forma personal, y pide al respecto una aclaración al superior de quien le hizo la comunicación, es manifiesto que el superior o debe, o en todo caso puede, estar al tanto del contenido y alcance de la resolución comunicada, y también puede informarse al respecto, si es necesario, en breve término, y también en breve término hacer saber al quejoso la respuesta. Pero si en vez de hacer esto, o de al menos enviar la petición al subordinado para que la conteste, haciéndolo saber esto al peticionario (todo ello en breve término), se limita a decirle, sin informarle nada y sin hacer que la petición avance, que se dirija al subordinado para obtener la información que desea, se le está violando el derecho constitucional de petición. Pues en primer lugar, el superior puede y debe proporcionar la información que se le pide y, en segundo lugar, si la comunicación del subordinado lo afecta, el quejoso tiene derecho a saber, en la mejor opinión del superior, cuál es el contenido y alcance de la resolución, y más aún si sus términos son imprecisos.

En el tema de las excepciones que propongo sean incluidas en la Ley Reglamentaria, la aceptación tácita de la petición: al realizar la solicitud fundada en motivos concretos y razonables del cambio de dirección en la circulación vehicular de una calle. Si la autoridad correspondiente considera que hay motivos suficientes para realizar tal cambio, y lo hace sin notificar al peticionario que su solicitud ha sido acordada y llevada a la práctica, es evidente que no se vulnera el derecho de respuesta. Hay una respuesta implícita en la consecución de la conducta o actividad administrativa solicitada.

A primera vista puede advertirse una serie de incongruencia con lo ya citado, dado que se trata de una obligación constitucionalmente impuesta a los órganos del poder público. Sin embargo, es evidente que tal exigencia tiene una justificación en tanto se constituye en un mecanismo que opera para obligar a la autoridad en la atención de los asuntos o solicitudes en los que la ciudadanía está interesada y pone especial atención. Así, si la autoridad atiende tales peticiones y las satisface, es evidente que cumple sobradamente con el espíritu que anima el derecho de respuesta.

Desafortunadamente, no todos los casos que involucran tales supuestos fácticos pueden ser tan simples como el ejemplo transcrito y ante una posible controversia, siempre serán los tribunales los que de manera casuística decidan sobre el particular.

Dado que en nuestro país no existen límites del derecho de petición y, en consecuencia, del derecho de respuesta, es importante emitir una ley que regule este derecho, así como el actuar de la autoridad y del gobernado, esto con el fin de evitar tanto los abusos del poder como los excesos de los particulares.

Por lo antes expuesto, me permito poner a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la **Ley Reglamentaria del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de petición.**

Artículo Único.- Se expide la **Ley Reglamentaria del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de petición,** para quedar como sigue:

Ley Reglamentaria del Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derecho de Petición

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional; tiene por objeto:

- I. Garantizar el ejercicio pleno del derecho de petición.
- II. Definir las obligaciones de los funcionarios y empleados públicos con respecto al derecho de petición.
- III. Otorgar certeza jurídica a los peticionarios en cualquier etapa del procedimiento correspondiente para el ejercicio del derecho de petición.

Artículo 2. Son titulares del derecho de petición:

- I. Todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional. Los menores de edad deberán acudir a través de padre, madre o tutor.
- II. Todas las personas morales legalmente constituidas.

En materia política no podrán hacer uso de este derecho los extranjeros.

Artículo 3. El derecho de petición se ejercerá individual o colectivamente.

Artículo 4. Son sujetos obligados:

- I. Los funcionarios y empleados públicos.

Capítulo II

De las peticiones

Artículo 5. La petición puede versar sobre cualquier asunto o materia comprendida en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general.

No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establece un procedimiento específico distinto al regulado en la presente ley.

Artículo 6. La petición se formula por escrito, el cual debe contener los siguientes requisitos:

- I. La identidad del peticionario y domicilio o medio elegido para recibir notificaciones.
- II. Descripción clara y concisa de la petición.
- III. Nombre del órgano o servidor público al que está dirigida la petición.
- IV. De considerarse necesario, narrar los hechos que contribuyan al esclarecimiento y a la definición de la petición.
- V. Firma o huella digital del peticionario.

Artículo 7. El escrito debe presentarse por duplicado para acusar recibo en el domicilio donde despache el destinatario de la petición o en el área de oficialía de partes.

Es válida la presentación del escrito cuando se utilice cualquier medio, incluso de carácter electrónico, siempre que sea posible acreditar su autenticidad.

Artículo 8. Toda situación de emergencia se considera excepción al requisito de escritura.

Artículo 9. En el caso de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, son firmadas por todos los peticionarios, debe figurar junto a la firma de cada uno de ellos su nombre y apellidos.

Artículo 10. El peticionario puede dar cuenta del ejercicio de su derecho a institución u órgano diferente de aquél ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia del escrito sin otro efecto que el de su simple conocimiento.

Capítulo III

De los acuerdos

Artículo 11. A cada petición debe recaer un acuerdo escrito redactado en forma clara y concisa. Los elementos esenciales que debe contener el escrito son:

- I. Nombre, cargo y firma del sujeto obligado.
- II. Competencia del órgano o servidor público que emite el acuerdo.
- III. Un acuerdo fundad motivado.

El acuerdo deberá contener los fundamentos legales en los que se apoyan tanto la petición como la facultad de dar respuesta.

El acuerdo también deberá contener los términos en los que la petición fue tomada en consideración por parte del sujeto obligado; las razones y los motivos por los que se acordó acceder a la petición o negarla y, en caso de haber adoptado cualquier acuerdo, medida o resolución, la descripción de los términos de la misma.

La autoridad u órgano competente puede acordar, cuando lo juzgue conveniente, la publicación de la respuesta en el medio oficial que corresponda, en los términos previstos por la Ley Federal de Acceso a la Transparencia y a la Información Pública Gubernamental

Artículo 12. En el caso de que se presente la situación en la cual la autoridad competente ha llevado a la práctica la petición formulada, se avisará al peticionario por escrito, cómo, cuándo y dónde fue materializada su petición.

Artículo 13. Si el peticionario considera que el sentido del acuerdo que le ha sido notificado es ambiguo, puede solicitar una aclaración.

La aclaración se solicita por escrito dirigido al órgano o servidor público que emitió el acuerdo o al superior jerárquico.

La autoridad responsable debe dar respuesta a la aclaración por escrito en un plazo máximo de cuarenta y cinco días.

Capítulo IV

De la admisión de la petición

Artículo 14. Recibido el escrito de petición, la autoridad u órgano al que se dirija procede a comprobar su adecuación a los requisitos señalados en el artículo 5°. Como resultado de tal apreciación debe declararse su inadmisión o tramitarse la petición correspondiente.

Si el escrito de petición no reúne los requisitos establecidos en el artículo 5º o no refleja los datos necesarios con la suficiente claridad, se requiere al peticionario para que subsane los defectos advertidos en el plazo de quince días con el apercibimiento de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición de forma tácita, notificándose entonces su archivo con expresión de la causa.

Asimismo, se puede requerir al peticionario la aportación de aquellos datos o documentos complementarios que obren en su poder o cuya obtención esté a su alcance y que resulten estrictamente imprescindibles para tramitar la petición, para lo cual contará con cinco hábiles siguientes a la notificación del requerimiento. La no aportación de tales datos y documentos no determina por sí sola la inadmisibilidad de la petición, sin perjuicio de sus efectos en la contestación que finalmente se adopte.

Artículo 15. No se admiten las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan, así como aquéllas cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial que pretenda declarar, constituir o extinguir un derecho.

Tampoco se admiten aquellas peticiones sobre cuyo objeto existe un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismos no haya recaído acuerdo o resolución firme.

Artículo 16. La declaración de inadmisibilidad es siempre motivada y debe acordarse y notificarse al peticionario en los cuarenta y cinco días siguientes al de presentación del escrito de petición.

Cuando la inadmisión traiga causa de la existencia en el ordenamiento jurídico de otros procedimientos específicos para la satisfacción del objeto de la petición, la declaración de inadmisión debe indicar expresamente las disposiciones a cuyo amparo debe sustanciarse.

Cuando la inadmisión se base en la falta de competencia de su destinatario, la declaración de inadmisión debe indicar expresamente el órgano competente para la petición.

Artículo 17. Una vez admitida a trámite una petición, la autoridad u órgano competente está obligado a notificar la respuesta en el plazo máximo de noventa días a contar desde la fecha de su presentación.

Si transcurrido el plazo de noventa días, no se notificó el acuerdo correspondiente, la petición se considera como negada y el peticionario puede ocurrir al juicio de amparo haciendo valer la violación al artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella, tiene la obligación de atenderla y adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general.

Artículo 18. Para computar los términos, los días se consideran naturales; a excepción de los días de descanso obligatorio que señala el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo.

Capítulo V

De los medios de control

Artículo 19. El derecho de petición es susceptible de tutela judicial mediante la vía establecida en el artículo 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de cualesquiera

otras acciones que el peticionario estime procedentes.

Y puede ser objeto de protección y amparo de la justicia federal administrativa por la violación a la garantía individual consagrada por el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el procedimiento de protección jurisdiccional, en los siguientes supuestos:

- I. La declaración de inadmisibilidad de la petición.
- II. La omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido.
- III. La ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 11.

Capítulo VI

Del ejercicio del Derecho de petición para los pueblos indígenas

Artículo 20. En el ámbito territorial que comprenda a los pueblos y comunidades indígenas de cada entidad federativa o del Distrito Federal, que tengan libre determinación y autonomía, en los términos que dispone el artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los peticionarios tienen derecho a formular sus peticiones y a obtener respuesta en su lengua. El Estado, a través de sus distintos órganos, garantizará el pleno ejercicio de su derecho de petición.

Los organismos públicos e instituciones públicas de competencia nacional, estatal o municipal que protejan y auxilian a los pueblos y comunidades indígenas deben traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos a solicitud expresa del o los interesados.

Artículos transitorios

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Las entidades federativas emitirán las leyes, reglamentos y otras disposiciones para instrumentar en todo el país lo establecido en esta ley, en un plazo que no exceda de un año, a partir de la publicación a que se refiere el artículo anterior.

Artículo Tercero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo previsto en esta ley.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, a los veintitrés días del mes de noviembre del año dos mil diez.

Héctor Pérez Plazola,

Senador