

El derecho de petición como herramienta de participación ciudadana y fortalecimiento del Estado de derecho: análisis de un caso replicable

*Diego de Jesús Zúñiga Martínez**

Resumen: El estudio analiza el derecho de petición como institución jurídica y detalla sus elementos y alcances. Posteriormente, con el análisis de un caso práctico de litigio estratégico sobre el derecho de petición que produjo una sentencia que ordenó construir obras e incrementar el presupuesto de un ayuntamiento municipal, este trabajo argumenta que la estrategia empleada y los resultados obtenidos pueden replicarse en todo el país, como una herramienta eficaz de participación ciudadana tanto individual como colectiva, así como una vía para fortalecer el Estado de derecho por conducto de los ciudadanos. En suma, esta disertación busca demostrar que sí es posible que la sociedad logre que el gobierno preste más y mejores servicios y materialice derechos humanos, a través de solicitudes que se realizan exclusivamente por medios institucionales, como el derecho de petición.

Palabras clave: derecho de petición, juicio de amparo, litigio estratégico.

The right to petition as a tool to foster strengthen the rule of law: Analysis of a replicable case

Abstract: This work analyzes the right to petition as a legal institution and details its elements and scope. Subsequently, with the analysis of a practical case of strategic litigation on the right to petition that produced a ruling that ordered construction and increase the budget of a municipal council; this paper argues that the strategy used

* Diego de Jesús Zúñiga Martínez. Abogado. México. Correo electrónico: directivo@zunigamartinez.com

and the results obtained can be replicated throughout the country, as an effective tool to foster citizen participation both individually and collectively, as well as a way to strengthen the rule of law through citizens. To sum up, this dissertation seeks to demonstrate that it is possible for society to achieve that the government provides more and better services and materializes human rights, through requests that are made exclusively by institutional and legal means, such as the right to petition.

Keywords: right to petition, juicio de amparo, strategic litigation.

Prólogo

Desde sus orígenes, el derecho de petición se ha considerado como un derecho político, ya que le reconoce al ciudadano la posibilidad de participar en las actividades del ente gubernamental (Cienfuegos, 2004: 267). Sin embargo, con independencia de alguna connotación académica o doctrinal del derecho de petición, lo que propone este trabajo al analizar un caso real, exitoso y replicable, es demostrar su utilidad al ciudadano común y a la propia autoridad de que el derecho de petición es una herramienta capaz de producir resultados tangibles, como la mejora e incremento de servicios públicos, el avance en la actividad gubernamental y, en definitiva, la materialización de derechos humanos. Con el estudio también se busca revelar que cumplir la ley trae beneficios y nos puede ayudar a tener una mejor vida, sin necesidad de corrupción, tráfico de influencias o grandes cantidades de dinero, sino que basta con conocimiento. Para realizar el estudio se utilizó la metodología cualitativa, debido a que el objetivo es describir la conducta y percepción de ciudadanos, autoridades y jueces sobre la aplicación estratégica del derecho de petición. En consecuencia, el enfoque de investigación académica fue el análisis de un caso real de litigio constitucional para describir su fundamento social y jurídico, su desarrollo como procedimiento legal, sus alcances y su relación con otros derechos humanos. Particularmente se busca entender cómo el derecho de petición, utilizado adecuadamente, puede ser un medio de participación ciudadana eficaz, así como una herramienta para consolidar el Estado de derecho a por conducto

de los ciudadanos. Con ese objetivo, el primer apartado del estudio explica la noción del derecho de petición a nivel internacional y local, así como los elementos y bases para el ejercicio eficaz de este derecho en el sistema jurídico mexicano. Posteriormente, el segundo apartado aborda la relación del derecho de petición con la materialización de otros derechos humanos. El tercero analiza un caso específico de litigio estratégico sobre derecho de petición que a través de una sentencia de amparo produjo la realización obligatoria de obras públicas, el incremento del patrimonio de la autoridad responsable y, en concreto, el respeto de los derechos humanos de los peticionarios. Luego, el cuarto apartado detalla las implicaciones jurídicas y sociales del caso analizado, mientras que la quinta y sexta partes del trabajo explican cómo la estrategia utilizada puede implementarse como herramienta de participación ciudadana, así como de fortalecimiento del Estado de derecho, respectivamente. Finalmente, el séptimo apartado contiene las conclusiones específicas del trabajo que nos atañe. En el anexo se establecen propuestas específicas de reformas legales que, considero, pueden ser útiles para la labor legislativa, producto del análisis sobre el derecho de petición y su incidencia en el desarrollo y los asuntos públicos del país.

La democracia es una forma superior de gobierno, porque se basa en el respeto del hombre como ser racional – John F. Kennedy

El derecho de petición como institución jurídica

Hoy en día la mayoría de los países de influencia occidental reconocen al derecho de petición como un derecho subjetivo público, resultado de la consolidación progresiva de la democracia y el Estado de derecho, con instituciones elegidas por los ciudadanos para representar sus intereses. En Europa, por ejemplo, aunque otras formas de participación política o ciudadana lo han marginado, el derecho de petición se mantuvo en la mayoría de los países del viejo continente (con raras excepciones, como Chipre, Estonia, Finlandia o Suecia) y se introdujo en una serie de sistemas jurídicos extranjeros (European Parliament,

2015), mientras que en el continente americano casi la mitad de sus 35 países reconocen expresamente el derecho de petición a cualquier ciudadano en sus constituciones.¹

Ahora bien, cabe señalar que en las naciones de tradición jurídica basada en el derecho consuetudinario, anglosajón o *common law*, el derecho de petición es una facultad dirigida principalmente al Parlamento o al Congreso, porque se entiende como el derecho de cualquier constituyente de solicitar a su representante que vote a favor o en contra de algún tema que se discuta en el Congreso, así como a influir en la agenda legislativa (Spanbauer, 1993). En estos sistemas jurídicos, el ejercicio del derecho de petición generalmente significa apoyar cualquier iniciativa de interés público, como las relacionadas con asuntos políticos, económicos, sociales, medioambientales o de inmigración, etcétera. Sin embargo, conforme a esta concepción del derecho de petición, los solicitantes no tienen derecho a una respuesta a cada petición que realicen (European Parliament, 2015), porque el derecho de petición se entiende con relación a los poderes, competencias y campos de actividad del Parlamento o del Congreso, que son en particular funciones legislativas y de supervisión. Como máximo exponente de esta apreciación de los alcances del derecho de petición en el *common law*, el tribunal supremo de Estados Unidos ha resuelto que los funcionarios públicos que reciben una petición no tienen el deber de responder al peticionario (Oyez, n.d.).

Por el contrario, en casi la mitad de los países latinoamericanos con tradición de derecho civil o continental como México, el derecho de petición se reconoce como un derecho humano o fundamental en la constitución de esas naciones e implica la garantía de que cada petición deberá ser contestada por la autoridad que la reciba. El fundamento internacional de lo anterior es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que desde 1948 establece: “Artículo xxiv. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, por razones de interés general o

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para obtener esta información el autor de este trabajo analizó las constituciones y cartas de derechos de los 35 países del continente americano.

privado, y el derecho a obtener una pronta decisión al respecto.” Mientras que en el caso específico de nuestro país, la propia Constitución en su artículo 8° ordena que “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”.

En consecuencia, podemos ver que mientras en los sistemas jurídicos basados en el *common law*, como Estados Unidos y otras naciones de Europa, el derecho de petición se dirige comúnmente al Parlamento o al Congreso, y no hay obligación para la autoridad peticionada de emitir una respuesta al solicitante, mientras que en México, como en la mayoría de los países latinoamericanos con sistemas legales derivados del derecho civil, por el contrario, toda petición debe ser contestada en breve término y hecha del conocimiento del solicitante, puesto que ello es parte fundamental del derecho de petición como derecho humano o fundamental de cualquier ciudadano.

En México, el sustento jurídico del derecho de petición se encuentra en los artículos 8° y 35, fracción V, de la Constitución federal, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 8°. 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.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Conforme a lo anterior, el derecho de petición se subdivide en dos derechos fundamentales: el primero consiste en la facultad de toda persona para presentar peticiones respetuosas en búsqueda de su interés particular o general, de manera pacífica y por escrito a cualquier autoridad competente, ya sea ejecutiva, legislativa y judicial; y segundo, el derecho que tiene el peticionario a obtener una respuesta ade-

cuada, coherente, legal y completa en un breve periodo a cada petición que presente ante una autoridad.

Respecto a los elementos o requisitos de procedimiento para que una persona pueda ejercer su derecho de petición, el primero es que el peticionario haga su petición por escrito y en español, y luego firme el documento que la contiene. Si ésta o sus anexos están escritos en un idioma diferente, entonces la petición debe ir acompañada de una traducción al español. Ahora bien, a pesar de que las firmas digitales o las certificaciones digitales permiten tratar los documentos electrónicos como si estuvieran escritos en papel, es recomendable que las peticiones se hagan en papel para garantizar el posterior cumplimiento del derecho de petición. Esto se debe a que será más fácil presentar como prueba una hoja de papel sellada para probar el contenido de nuestra petición y que un funcionario público la recibió, que introducir un documento electrónico con una firma digital que, de acuerdo con la legislación mexicana, debe estar certificado por un perito para producir efecto legal en juicio. Luego, respecto al segundo requisito de la petición, ésta debe realizarse de forma pacífica y respetuosa, por lo cual las palabras que se dirijan al funcionario público no deben ser ofensivas o agresivas. Del mismo modo, la petición no debe inducir a cometer crímenes, actos ilegales o causar desorden social (Cienfuegos, 2004: 135-138). Además, la manera respetuosa en que se hará la petición se justifica por la buena fe y el respeto que debe existir entre el peticionado y el peticionario, sin importar que el primero sea una autoridad y el segundo sea ciudadano porque la respuesta al peticionario también será respetuosa.

En consecuencia, si la petición se hace por escrito y de manera pacífica y respetuosa, la autoridad destinataria tiene el deber de recibir el documento que contiene la petición, y también tiene el deber de sellar y firmar el acuse de recibo. Y si la autoridad receptora rechaza recibir la petición, entonces el peticionario puede impugnar tal conducta y forzar la recepción del documento, porque la recepción de la petición es el punto de partida de este derecho fundamental. Posteriormente, el derecho a obtener una respuesta a cada petición se satisface cuando el funcionario público destinatario resuelve el asunto objeto de la petición, luego emite una respuesta por escrito y finalmente comunica

dicha respuesta en un breve término al peticionario. En particular, la Suprema Corte mexicana ya ha definido que el derecho a obtener una respuesta no significa que la contestación deba ser positiva en todos los casos o que deba conceder al peticionario lo que éste ha pedido. En cambio, lo que ordena la Constitución es que la respuesta debe resolver la petición de manera clara y justa, dando al solicitante las razones de la aceptación o rechazo de su petición y dando al solicitante también la oportunidad de impugnar dicha decisión si no está de acuerdo (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 1978). Máxime, en el caso de que la autoridad receptora considere que faltan algunos requisitos o documentos para resolver la petición, debe notificarse al solicitante para que proporcione dichos documentos o requisitos, pero en cualquier caso no justificará la falta de emisión de una respuesta. En este punto, no debe pasarse por alto que muchas autoridades no responden a todas las peticiones que reciben bajo el concepto legal de “negativa ficta”. De acuerdo con la ley secundaria mexicana, cuando un peticionario no recibe una respuesta dentro del término establecido por cualquier regulación, entonces significaría que la solicitud se ha resuelto en un sentido negativo (negativa ficta). Sin embargo, como la Constitución es la ley suprema del país y ésta ordena que toda petición debe ser contestada por la autoridad, entonces cuando no se produzca esa respuesta, cualquier ciudadano y en todos los casos podrá promover un juicio de amparo ante un juez federal alegando la violación a su derecho fundamental de petición y así obligar a que se conteste la solicitud.

Ahora bien, cabe destacar que en México no existen leyes o regulaciones secundarias para normar el ejercicio del derecho de petición. Como resultado de esta insuficiencia legislativa, hoy día no se establecen ni se imponen sanciones para castigar a los funcionarios públicos que no respetan el derecho de petición de los ciudadanos. Asimismo, la falta de regulación explícita crea ambigüedad al no existir un término definido para la emisión de una respuesta a las peticiones, produciendo que sean los jueces quienes, caso por caso, tengan que determinar si el tiempo de contestación es excesivo o injustificado. De igual manera, no hay una definición sobre lo que un peticionario puede pedir, ni lo que puede hacer en caso de que la respuesta no sea

satisfactoria. Por ende, sin una ley que determine con claridad todos estos elementos y alcances del derecho de petición, los tribunales federales constitucionales están a cargo de su exigibilidad e interpretación en todo el país, sin importar quién o dónde se encuentra la autoridad que reciba la petición de un ciudadano. Esta circunstancia, aunque negativa desde el punto de vista legislativo, también contiene la ventaja de que el derecho de petición es aplicado por las autoridades mexicanas con las facultades legales más efectivas para hacer cumplir sus decisiones,² es decir, los jueces federales del Poder Judicial de la Federación. De hecho, debido a que la Constitución mexicana, como muchas otras constituciones de países latinoamericanos,³ establece que el derecho de petición es un derecho fundamental, su defensa y protección es una tarea a cargo de los tribunales más poderosos, en procedimientos especiales y rápidos diseñados para proteger los derechos humanos, comúnmente llamados “juicios o acciones de amparo”. Esto se debe a que la falta de respuesta a una petición viola directa e instantáneamente el derecho humano del solicitante. Por tanto, se requiere la intervención inmediata de los jueces constitucionales para detener dicha violación y se perpetúe cada que pasa sin una respuesta. Así, dichas particularidades colocan al derecho de petición en un sitio privilegiado en comparación con otros derechos civiles y políticos, ya que mediante la exigencia jurisdiccional de respeto al derecho de petición es posible obligar a la autoridad a emitir una respuesta sin necesidad de iniciar algún otro procedimiento o trámite gubernamental anterior.

Bajo este panorama es particularmente significativa la jurisprudencia sostenida por un Tribunal Colegiado de Circuito en un caso de violación del derecho de petición, en el que ese órgano jurisdiccional estableció que toda respuesta a una petición debe ser adecuada, coherente, legal y completa, porque

² De acuerdo con el artículo 107, fracción *xvi*, de la Constitución mexicana, toda sentencia que otorgue protección constitucional a una persona contra la violación de sus derechos humanos se hará cumplir totalmente sin excepción, y para este fin los jueces constitucionales tienen el mando de todos los poderes públicos, incluidas las fuerzas militares del país.

³ Igual que la nota 1.

[...] el derecho de petición, que es una prerrogativa creada y promovida dentro de los Estados democráticos, en la que es concebible la posibilidad de participación activa de las personas en la vida pública, se respeta sólo si la autoridad proporciona en su respuesta la información suficiente para que el peticionario pueda comprender completamente su significado y alcance (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, 2017).

Por último, cabe mencionar que la literatura y doctrina legal mexicana sobre el derecho de petición es escasa y que la mayoría de los autores, como Cienfuegos Salgado (2004), han seguido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que tiene la última palabra sobre los aspectos jurídicos del país. Luego, en el ámbito interamericano, Antonio García Cuadrado resalta que la importancia del derecho de petición radica en que se compone de cuatro elementos diferentes que llevan a su reconocimiento en un número importante de las constituciones y la declaración de derechos del mundo. En primer lugar, existe un componente legal del derecho de petición porque es un derecho público subjetivo y, por tanto, el Estado está obligado a respetarlo y hacer que se cumpla. Segundo, el derecho de petición tiene una naturaleza político-ética porque en la historia sirvió como prueba de confianza entre gobernados y gobernantes, como un instrumento para legitimar el poder. En tercer lugar, existe un elemento de psicología entre quienes hacen las peticiones y quienes las reciben. El derecho de petición obliga a la actitud del gobernante de atender a las personas, escuchar y conceder lo que ha solicitado, si es justo. Y cuarto, el derecho de petición crea una convicción interna en el peticionario de que cada vez que vaya a sus autoridades, será escuchado y obtendrá una respuesta (García, 1991: 168).

El vínculo del derecho de petición con otros derechos humanos

Dada la preeminencia de los derechos humanos, cada país tiene el deber de hacer su mayor esfuerzo para materializarlos en beneficio de

la mayor cantidad posible de personas. Sin embargo, las capacidades de los gobiernos son limitadas y en los países en vías de desarrollo o menos desarrollados lo son más, debido a múltiples razones que van desde la carencia de recursos hasta la inestabilidad política o social que impide a las autoridades realizar su trabajo en determinadas regiones. En este sentido, la primera relación del derecho de petición con todos los derechos humanos es funcionar como canal de comunicación entre ciudadanos y gobierno mediante el cual las personas pueden transmitir a sus autoridades qué necesitan para gozar de sus derechos humanos como salud, agua potable, alimentación, educación, vivienda, seguridad, circulación o movilidad, trabajo, esparcimiento, etcétera. De esta manera, al ejercer su derecho de petición, las personas pueden informar al gobierno la falta de realización de un derecho humano particular y de allí motivar e incluso obligar a la autoridad a obtener los recursos necesarios para prestar los servicios públicos correspondientes o realizar los ajustes necesarios en la política pública, a fin de que el derecho humano respectivo sea satisfecho. Dicho en una frase, el derecho de petición puede ser una herramienta para que se realicen los derechos humanos del peticionario.

Ahora bien, otra relación del derecho de petición con los derechos humanos es que permite a los ciudadanos llevar ante un tribunal constitucional un caso sobre violación o deficiente satisfacción de derechos humanos que en otro escenario no tendría éxito ni sería admitido, conforme a los requisitos procedimentales que la ley establece. En el derecho mexicano, a la capacidad de un ciudadano de exigir al gobierno que realice algo para respetar derechos humanos mediante un juicio de amparo se llama “interés jurídico o interés legítimo” y sólo lo tiene aquella persona titular de un derecho o que resiente perjuicios en su esfera jurídica. Por ello, el derecho de petición cobra importancia, ya que otorga al peticionario el derecho de exigir una respuesta y, por ende, el “interés jurídico” de exigir al gobierno que atienda la petición del ciudadano para respetar sus derechos humanos.

Por ejemplo, si un ciudadano (el peticionario) ingresa una petición respetuosa por escrito y después de un periodo razonable no recibe una respuesta de la autoridad, funcionario del Estado o empleado estatal que recibió la petición, entonces el peticionario tiene derecho a

presentar un juicio de amparo para exigir la emisión de una respuesta adecuada, coherente, legal y completa en corto tiempo. Asimismo, el peticionario tiene derecho a impugnar posteriormente la respuesta a su petición con un nuevo juicio de amparo, ya sea que la respuesta sea afirmativa o negativa, si el peticionario no está satisfecho o si considera que la respuesta es incorrecta o ilegal.

En caso contrario, cuando un ciudadano no tiene interés jurídico o interés legítimo claro, por más injusta o dañina que sea la conducta u omisión del gobierno, existirá gran posibilidad de que su demanda de amparo sea desechada. Para ilustrar mejor este tema consideremos un caso hipotético relacionado con la provisión de agua potable. Si un grupo de personas acude directamente a promover juicio de amparo alegando que el gobierno municipal viola por omisión su derecho humano de acceder al agua potable debido a la falta de prestación de este servicio, es probable que el juez desestime el caso porque no habrá evidencia alguna de que el gobierno municipal en realidad cometió una omisión específica de brindar agua potable a esos ciudadanos en particular. Pero, en otro escenario, si este mismo grupo de personas primero hace una petición al gobierno municipal para el suministro de agua potable, entonces se convierten en peticionarios y crean un deber constitucional del gobierno municipal para responder a su petición en específico. Es decir, estos ciudadanos crean la obligación del gobierno municipal de atenderlos, ya que como peticionarios particulares e identificados tienen el derecho a obtener y exigir una contestación relacionada con su derecho humano de acceso al agua potable. Luego, ya con la respuesta de la autoridad emitida, estos peticionarios tendrán pleno interés jurídico para continuar el juicio de amparo toda vez que dicha contestación a su petición será la prueba incontestable de que, por omisión, el gobierno no les ha brindado agua potable y por ello los ciudadanos se vieron obligado a solicitarlo por conducto oficial, máxime que si la autoridad contesta la petición negando la provisión del servicio de agua potable, entonces se robustecerá la conclusión de que esa autoridad municipal viola por omisión los derechos humanos de los peticionarios, en virtud de que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación recientemente ha establecido que cuando el Estado mexicano tiene a su cargo tomar acciones para la realización

de los derechos humanos de su población, debe hacer todo lo posible y utilizar todos los recursos que estén a su disposición para cumplir con ese deber. En particular, el máximo tribunal mexicano ha resuelto que cuando alguna dependencia alegue carencia presupuestaria para prestar algún servicio del que dependa el goce de derechos humanos, dicha circunstancia debe acreditarse plenamente, pues de otro modo subsiste la presunción de que sí hay capacidad económica para ello (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

Bajo esta línea argumentativa, como el ejercicio del derecho de petición permita a los ciudadanos exigir acceso a servicios públicos de buena calidad, tal como vimos en párrafos anteriores, entonces el derecho de petición está vinculado de forma estrecha con el derecho humano de todos a tener igual acceso al servicio público en su país, según el artículo 21 (2) de la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁴ De igual forma, el derecho de petición está relacionado con el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, como lo establece el artículo 21 (1) de la misma declaración, porque al presentar peticiones se permite a un ciudadano tener una participación directa en las actividades de la autoridad, así como en los asuntos de interés público de la comunidad en la que vive.

Por otro lado, el derecho de petición está estrechamente relacionado con el derecho humano al desarrollo,⁵ porque cuando una persona presenta una petición, él o ella, como miembro de la sociedad, tiene una oportunidad real de participar plena y libremente en decisiones vitales de interés público y para exigir la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los recursos económicos. De hecho, si el objetivo del desarrollo es mejorar el bienestar de cada miembro de la sociedad, entonces el ejercicio del derecho de petición ayuda a alcanzar ese objetivo porque da derecho a las personas a participar, contribuir y disfrutar de ventajas económicas y sociales, del desarrollo

⁴ Todos tienen derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes elegidos libremente.

⁵ De conformidad con la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, 41/128, aprobada en la 97ª sesión plenaria del 4 de diciembre de 1986.

cultural y político, en el que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales pueden realizarse plenamente.

Análisis de un caso de litigio estratégico sobre derecho de petición

El autor de este trabajo vive en la “colonia Colonial”, un barrio popular y de bajos ingresos con aproximadamente 500 habitantes en Tuxtla Gutiérrez, la capital del estado mexicano de Chiapas. Actualmente, tengo 27 años de edad y recuerdo desde muy pequeño que la mayoría de las calles del vecindario se han encontrado en malas condiciones, mientras que algunas de ellas son terracerías que en tiempo de lluvia se vuelven lodazales, sin importar que tales calles sean el acceso principal a la colonia y parte de la ruta del transporte público. Por su parte, el servicio de alumbrado público también era deficiente y había zonas del vecindario sin luminarias que estaban oscuras todas las noches durante muchos años. Estas circunstancias incrementaron la incidencia de delitos e hicieron más difícil que las personas que habitamos la colonia Colonial disfrutáramos de una vida normal y segura, ya que ante servicios públicos de mala calidad es más complicado ejercitar nuestros derechos humanos de vivienda digna, desarrollo, alimentación, salud, circulación o movilidad, educación, trabajo, esparcimiento, etcétera.

Asimismo, durante toda mi vida he sido testigo de cómo los candidatos al gobierno municipal de la ciudad por todos los partidos políticos han visitado mi colonia, supuestamente “recogiendo” las necesidades de los ciudadanos con la promesa de atender y resolver los problemas en el futuro, si el candidato es elegido. Entre esos reclamos permanentes de mis vecinos, siempre ha estado la construcción y reparación de las principales calles y la mejora del servicio de alumbrado público. Sin embargo, hasta la fecha, ningún alcalde ha actuado voluntariamente para atender las necesidades de mis vecinos y, en consecuencia, existe una percepción social de desconfianza en el gobierno entre los habitantes de la colonia Colonial. Más grave es que las personas de todas las edades tienen la desafortunada creencia de que la única forma de obtener obras públicas del gobierno es ofreciendo

sobornos, utilizando influencias político-económicas o cerrando calles con bloqueos ilegales.

Por ende, considerando todo lo anterior, en mayo de 2016 decidí implementar un caso de litigio estratégico para buscar una alternativa que permitiera resolver los problemas de los servicios públicos deficientes en la colonia Colonial basado única y exclusivamente en la ley. Para tal fin, organicé a 50 vecinos y les pedí que firmaran una petición colectiva al alcalde de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, solicitando la construcción y reparación de las principales calles y la mejora del servicio de alumbrado público en nuestro vecindario. Al principio, mis vecinos dudaban sobre las posibilidades de éxito de la estrategia, por lo cual aproveché esa oportunidad para explicar a mis conciudadanos que mi propuesta no perseguía interés político o económico alguno, sino poner en práctica lo que aprendí en mi licenciatura y maestría, que tuve oportunidad de cursar en el extranjero. En particular, gané la confianza de mis vecinos al no pedir ninguna contribución o recurso económico, ya que decidí lanzar este proyecto bajo el enfoque de justicia social, democracia participativa y fortalecimiento del Estado de derecho, como un caso pro-bono, para cuestionar hasta qué punto el litigio estratégico se puede utilizar para mejorar los servicios públicos, que son fundamentales para respetar los derechos humanos de la población.

De esta forma, el primer paso de la estrategia fue reunir a mis vecinos y elaborar una petición escrita al alcalde de la ciudad basada en los derechos humanos de petición y vivienda adecuada, en la cual yo sería el representante común de todos los vecinos. Lo que pedimos al gobierno municipal de Tuxtla Gutiérrez fue la pavimentación y reconstrucción inmediata de calles, así como la reparación del sistema de alumbrado público en nuestro vecindario, considerando que conforme al artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, el gobierno municipal de mi ciudad (como el de cualquier otro municipio del país) tiene a su cargo la provisión y mantenimiento de servicios de alumbrado público, calles, parques y jardines, así como sus equipos. Luego, presenté dicha petición ante la oficialía de partes del alcalde de Tuxtla Gutiérrez y esperé durante cerca de dos meses por una respuesta adecuada y por escrito. Sin embargo, como era de esperarse, jamás recibí

una respuesta del alcalde a la petición que le hicimos los vecinos de la colonia.

Por consiguiente, el 1 de julio de 2016, como un segundo paso de la estrategia, presenté una demanda de amparo bajo el argumento de que el alcalde violó mi derecho humano de petición y luego de un mes y medio de proceso judicial, el 16 de agosto de 2016, el juez federal resolvió que efectivamente el alcalde violó mi derecho humano de petición porque no emitió la contestación correspondiente dentro de breve término. Como resultado, el juez constitucional ordenó al alcalde emitir una respuesta adecuada, coherente, legal y completa a mis peticiones.⁶ Así, en cumplimiento a dicha sentencia de amparo, la autoridad emitió su respuesta unos días después, pero la misma fue ilegal e insuficiente porque a pesar de que aparentemente constituía una orden del alcalde para proporcionar los servicios públicos relacionados con las peticiones, la realidad es que dicha respuesta no tenía bases legales, técnicas ni económicas para que se pavimentaran las calles y se arreglaran las luminarias públicas de la colonia Colonial. Francamente, la respuesta del alcalde fue una elusión a su deber. En consecuencia, preparé una nueva demanda de amparo para impugnar la primera respuesta del alcalde y la presenté ante el juzgado de distrito el 16 de octubre de 2016. Este nuevo procedimiento constitucional fue el cuarto paso de la estrategia y después de dos meses, el 22 de diciembre de 2016, el juez federal falló nuevamente a mi favor, ordenando al alcalde responder mis peticiones de manera legal y completa.⁷ Particularmente, se ordenó al alcalde establecer un término específico para que sus empleados determinaran todos los aspectos jurídicos, económicos y técnicos relacionados con la construcción y reparación de las principales calles y la mejora del servicio de alumbrado público en la colonia Colonial.

Enseguida, para cumplir la nueva sentencia de amparo, el alcalde emitió su nueva respuesta a las peticiones originales, pero esta vez lo

⁶ Sentencia constitucional dictada el 16 de agosto de 2016, por el Juez Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas en el juicio de amparo indirecto número 1374/2016.

⁷ Sentencia constitucional dictada el 22 de diciembre de 2016, por el Juez Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas en el juicio de amparo indirecto número 1994/2016.

hizo negando la pavimentación de las calles y la reparación del alumbrado público en la colonia Colonial, argumentando falta de presupuesto y recursos para ejecutar dichas obras públicas. Luego, decidí impugnar la mencionada respuesta del alcalde con un tercer juicio de amparo,⁸ ya que en mi opinión la falta de acción del alcalde para mejorar las malas condiciones de las calles públicas y el alumbrado público en mi vecindario constituía una violación directa de derecho humano a una vivienda adecuada, tutelado por el artículo 4° séptimo párrafo de la Constitución mexicana,⁹ el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cultural;¹⁰ y la Observación general No. 4: El derecho a una vivienda adecuada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.¹¹ En este tercer juicio de amparo también argumenté que el alcalde no cumplió con su deber de utilizar todas sus facultades legales y esfuerzos para proporcionar a sus conciudadanos los servicios públicos adecuados que están estrechamente relacionados con la realización del derecho humano a una vivienda adecuada. Y paralelamente, argumenté que si el alcalde pretendía justificar la falta de atención a lo solicitado por los vecinos de la colonia Colonial por una supuesta carencia de dinero, esa de ninguna forma podría ser una excusa válida para no brindar los servicios públicos solicitados en las peticiones, ya que tanto el alcalde como el gobierno municipal tienen la facultad legal para solicitar un aumento en su presupuesto para prestar más y mejores servicios

⁸ Juicio de Amparo Indirecto número 277/2017 tramitado por el Juez Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas.

⁹ “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una casa decente y respetable. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para lograr dicho objetivo”.

¹⁰ “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluida la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados, y para la mejora continua de las condiciones de vida. Los Estados Parte tomarán las medidas apropiadas para garantizar la realización de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento”.

¹¹ “Un refugio adecuado significa ... privacidad adecuada, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, infraestructura básica adecuada y una ubicación adecuada con respecto al trabajo y las instalaciones básicas, todo a un costo razonable”.

públicos, así como para solicitar el apoyo del gobierno federal y estatal en esos temas. El 28 de abril de 2017, el juez federal emitió su sentencia constitucional y falló nuevamente a mi favor, declarando que todos mis argumentos eran correctos y estableció que la conducta ilegal del alcalde violó mis derechos humanos de petición y vivienda adecuada. Por tanto, como efectos del amparo concedido al que ahora escribe, el juez federal ordenó al alcalde de Tuxtla Gutiérrez girar instrucciones a sus subordinados para que de forma inmediata se iniciaran los trámites para la pavimentación y la reconstrucción de las calles, así como la reparación de todo el sistema de alumbrado público de la colonia Colonial. Además, en la sentencia de amparo también se ordenó al alcalde y al gobierno municipal de Tuxtla Gutiérrez usar todas sus facultades legales para obtener los recursos necesarios para la ejecución de dichas obras públicas. El razonamiento del juez constitucional fue el siguiente:

SENTENCIA CONSTITUCIONAL. Quejoso: Diego de Jesús Zúñiga Martínez. Autoridad responsable: Presidente Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

II. Actos reclamados:

- El oficio número **, de fecha 12 de enero de 2017, suscrito por el Presidente Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y girado al quejoso, mediante el cual pretendió responder a las peticiones de mi poderdante le realizó mediante escritos de fechas 27 de abril y 18 de mayo de 2016.
- La omisión de satisfacer el derecho humano a una vivienda digna y decorosa del quejoso, lo que se traduce en la omisión de ejercer todas las facultades necesarias y emplear todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por acordar favorablemente las peticiones del impetrante descritas en el punto anterior.
- La omisión de autorizar la transferencia de recursos suficientes a las dependencias correspondientes del H. Ayuntamiento Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, para la ejecución de las obras públicas que le fueron peticionadas por el quejoso mediante escritos de fechas 27 de abril y 18 de mayo de 2016.

[...]

De lo que se advierte que en principio es obligación del Presidente Municipal velar por el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales y en el caso de que en algún sector de la población que se encuentre dentro de la jurisdiccional territorial del municipio que preside, padezca de insuficiencia o falta de mantenimiento de esos servicios, tiene la obligación de proveer lo necesario a fin de que esas demandas sean resueltas.

[...]

En otro orden, en la última parte del párrafo tercero y último párrafo del oficio reclamado, aduce la autoridad responsable que debido a la racionalidad y austeridad que existe en el Estado y a las medidas de austeridad implementadas para el ejercicio fiscal del año en curso, así como por no encontrarse contemplado como proyecto de obra pública para el ejercicio fiscal del año en curso, no es posible atender las peticiones realizadas por el quejoso.

La anterior repuesta carece de fundamentación y motivación, y por ende es violatoria de los derechos de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en el artículo 16 constitucional, en primer lugar porque la autoridad responsable no expone con claridad en qué consisten esos conceptos (racionalidad y austeridad), tampoco cita el precepto legal en la que se prevean aquellos conceptos, la relación que guarda con la petición del quejoso y por qué impide que se acuerde favorable su petición.

Lo anterior es así, pues como correctamente lo apreció la parte quejosa, la autoridad responsable no justificó por qué si sus peticiones de obra pública las realizó desde los meses de abril y mayo de dos mil dieciséis, aquellas no fueron contempladas para el ejercicio fiscal del año en curso, siendo que dichas peticiones se realizaron tiempo antes de que se hicieran los proyectos de presupuestos del año en curso.

[...]

Así también, el argumento que utiliza en el sentido de que no cuenta con recursos suficientes para realizar las obras públicas solicitadas, viola los derechos de legalidad y seguridad jurídica, en virtud de que no demuestra que efectivamente no existen recursos para atender las peticiones del quejoso, ni tampoco se le explicó por qué los recursos no son suficientes. Ahora bien, suponiendo sin conceder que efectivamente no cuenta con recursos suficientes para atender la petición realizada, los artículos 36, fracción LII, y 40, fracciones IV y XL, de la Ley Orgánica Municipal del Esta-

do de Chiapas, faculta al Presidente Municipal, para que con autorización de los miembros del Ayuntamiento, pueda gestionar ante Ejecutivo Estatal o Federal, y los sectores social o privado, los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones de obra pública, lo cual, era necesario que demostrara.

Apoya a lo anterior, la tesis a. cix/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguiente:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. CUANDO EL ESTADO ADUCE QUE EXISTE UNA CARENCIA PRESUPUESTARIA PARA SU REALIZACIÓN, DEBE ACREDITARLO. [Se transcribe].

[...]

En otro orden, tal y como lo refirió el impetrante de amparo, la autoridad responsable violó por omisión el derecho humano a una vivienda digna, previsto en el artículo 4°, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles, Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno, por las razones siguientes.

Los anteriores artículos establecen el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, así como la obligación del Estado a tomar las medidas apropiadas para asegurar su efectividad, lo cual en el caso del Estado Mexicano, también se ve corroborado en el artículo 1° de nuestra Carta Magna el cual dispone que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que para que una vivienda se considere digna, requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar

e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje.

[...]

De lo que se concluye que el Estado a fin de cumplir con su obligación de proporcionar a sus gobernados una vivienda digna, no sólo debe cumplir con una infraestructura básica de aquélla, sino que también debe permitirles de manera enunciativa y no limitativa, el acceso a los servicios públicos básicos, entre otros, alumbrado público, transporte público, sistemas adecuados de alcantarillado, evacuación de basura, vialidades, perfectamente alineadas y pavimentadas, lugares de recreación y cultura física, seguridad pública, etcétera; en caso contrario, el Estado no estará cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados.

Luego, es inconcuso que la respuesta dada al impetrante de amparo, bajo los argumentos de racionalidad y austeridad, falta de inclusión como proyecto de obra pública e insuficiencia y/o falta de recursos económicos, conculca el derecho fundamental a una vivienda digna, pues la autoridad responsable soslayó realizar su máximo esfuerzo a fin de cumplir con ese imperativo, ya que no debe perderse de vista que las solicitudes de pavimentación, reconstrucción de calles, construcción de banquetas, alumbrado público y otros servicios públicos, solicitados por el quejoso, fueron realizadas mediante escritos de veintisiete de abril y dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

[...]

Por lo anterior, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para los efectos que se precisan en el considerando siguiente. Sexto. De la concesión del amparo. Así las cosas, al concluir la inconstitucionalidad del acto reclamado, con fundamento en el artículo 77, fracción I, así como en su primer y último párrafo de la Ley de Amparo en vigor, lo que procede es conceder a Diego de Jesús Zúñiga Martínez, el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que Presidente Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, realice lo siguiente:

1. Deje insubsistente el oficio **, de doce de enero de dos mil diecisiete;
2. Emita uno nuevo en el que a fin de cumplir con los imperativos que le imponen los artículos 4º, párrafo séptimo, de la Constitución Política

de los Estado Unidos Mexicanos, 25, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 11.1, del Pacto Internacional de Derecho Civiles, Económicos Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno, y demás relativos y aplicables, de forma inmediata, atienda las solicitudes hechas por el quejoso para resolver favorablemente la pavimentación de vialidades, reconstrucción o bacheo de calles, mantenimiento y reparación de luminarias, en la **, de esta ciudad.

3. Así también, analice si la colonia en comento cuenta con un espacio suficiente para la construcción de un Parque Deportivo y Recreativo, y de ser factible provea lo necesario a fin de que dicho centro recreativo se construya, lo que deberá fundar y motivar adecuadamente, en caso de que considere no viable esa obra.

4. Toda vez que en el oficio reclamado adujo que no contaba con recursos suficientes para atender las obras públicas solicitadas, siguiendo los lineamientos de esta ejecutoria deberá gestionar la obtención de aquellos ante las autoridades que correspondan, lo que deberá acreditar con la documentación correspondiente.

5. Tomando en cuenta que de acuerdo a sus facultades y obligaciones, la autoridad responsable no podría por sí sola dar cumplimiento a esta sentencia, puesto que implica la erogación de recursos públicos, desde este momento se vincula como ente moral de derecho público al Ayuntamiento Constitucional de Tuxtla Gutiérrez, a fin de cumplir con la ejecutoria.

Esta sentencia de amparo causó ejecutoria (quedó firme) el 29 de mayo de 2017 y debido a trámites administrativos internos, el 21 de agosto de 2017, el alcalde finalmente cumplió parcialmente con ella mediante la expedición de un oficio, a través del cual se ordenó la pavimentación y reconstrucción inmediata de las calles públicas y la instalación de alumbrado público en la colonia Colonial, bajo los siguientes términos textuales:

Oficio número SG/DJ/2130/2017, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 21 de agosto de 2017.

C. DIEGO DE JESÚS ZÚÑIGA MARTÍNEZ Y OTROS.

En atención a la solicitud de pavimentación, reconstrucción o bacheo de calles y mantenimiento y reparación de luminarias en la Colonia Colonial de esta ciudad, sobre el particular y en cumplimiento a la ejecutoria de fecha 28 de abril del presente año, emitida dentro de los autos del Juicio de Amparo 277/2017, radicado en el Juzgado Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas y en atención a lo requerido en oficio 861/2017, por la autoridad federal; comunico a Usted lo siguiente:

Que resulta favorable la petición realizada respecto a la pavimentación de vialidades, pavimentación o bacheo de calles, mantenimiento y reparación de luminarias; en tales consideraciones, mediante diversos oficios SG/DJ/2128/2018 y SG/DJ/2129/2018, se instruyó al Secretario de Obras Públicas Municipales y Secretario de Servicios Municipales, respectivamente; procedan de manera inmediata, a la pavimentación de vialidades, reconstrucción o bacheo de calles y mantenimiento y reparación de luminarias en la Colonia Colonial; lo anterior con el apercibimiento correspondiente; para los efectos correspondientes, anexo al presente, sírvase encontrar copias simples de los oficios de referencia.

Como resultado de lo anterior, dentro de las 24 horas siguientes se realizaron obras de bacheo en la calle principal de la colonia Colonial, así como también se repararon todas las luminarias públicas del vecindario. Por otro lado, tanto el alcalde como el gobierno municipal de Tuxtla Gutiérrez han gestionado el aumento de su presupuesto con los recursos necesarios para pavimentar cinco calles en la colonia Colonial, por el orden de 9'539,085.25 (nueve millones quinientos treinta y nueve mil ochenta y cinco pesos, 25/100 m.n.), los cuales ya fueron obtenidos y en la primera quincena de septiembre de 2018 se iniciará con los trabajos de pavimentación de una de esas vialidades. Además, el alcalde responsable me ha proporcionado copias certificadas de los documentos oficiales que demuestran su cumplimiento a la sentencia de amparo que se dictó para respetar mis derechos humanos de petición y vivienda adecuada. En particular, se ha demostrado la gestión de recursos y el impulso que el autor de este trabajo ha dado a través del juez federal, para que se ejecuten todas las obras públicas objeto del amparo.

Por último, hay que resaltar que el caso analizado finalizará hasta que todas las obras públicas se hayan realizado de manera completa y adecuada, por lo cual, mientras ello sucede, el autor de este trabajo como peticionario y quejoso, tengo y ejerceré la facultad legal de revisar la aplicación correcta de los recursos públicos para la satisfacción del derecho humano a una vivienda digna de mis conciudadanos.

Relevancia jurídica y social del caso analizado

La importancia social del caso de la colonia Colonial puede aparentar ser pequeña debido a que los servicios públicos provistos (construcción y mantenimiento de calles y alumbrado público) sólo beneficiaron a una pequeña población en un caso aislado. Del mismo modo, cualquiera podría decir que obtener la provisión de tales servicios públicos a través de litigio estratégico llevó mucho tiempo y que hay formas más fáciles y rápidas de obtener los mismos resultados, como usar influencias políticas, protestar o, en el peor de los casos, sobornar a funcionarios públicos. Sin embargo, bajo mi apreciación el caso de la colonia Colonial es de alta relevancia social porque ha demostrado a los ciudadanos que participaron que sí es posible obtener la atención de sus autoridades a través de canales institucionales basados únicamente en la ley. Asimismo, el caso es evidencia irrefutable de que los beneficios de hacer cumplir el derecho de petición están disponibles para todos sin costo alguno. Esto es crucial para fortalecer el Estado de derecho en países como México, donde casi la mitad de la población es pobre y con bajos niveles de educación superior, ya que el caso de la colonia Colonial comprueba que la ley y las instituciones son herramientas de cambio social accesibles por todas las personas, a pesar de su condición económica, pues lo único que falta es la diseminación del conocimiento jurídico adecuado entre la población.

Por otro lado, aunque el caso estudiado produjo el mantenimiento de las calles y el alumbrado público, no debe olvidarse que ello se logró porque los derechos humanos de petición y vivienda adecuada de los peticionarios se hicieron valer mediante litigio estratégico constitucional. En consecuencia, la estrategia aplicada en la colonia

Colonial puede replicarse con toda seguridad en otros casos y lugares con el propósito de realizar otros derechos humanos para grupos más grandes de personas, en virtud de que el fundamento legal será el mismo en todos los casos: el ejercicio previo del derecho de petición como el detonante del “interés jurídico” de los ciudadanos para poder exigir mediante juicio de amparo a las autoridades que tomen acción para materializar otros derechos humanos y presten más y mejores servicios públicos. Además, si bien pasó más de un año y tres juicios de amparo en el caso de la colonia Colonial para lograr resultados, lo cierto es que mis vecinos y yo estamos satisfechos de haber puesto en movimiento a nuestras autoridades para tomar acción sobre las necesidades urgentes de nuestro vecindario sin darles cualquier soborno y sin usar influencias políticas. También estamos muy orgullosos de haber obtenido lo que necesitamos de nuestras autoridades sin afectar a terceros como ocurre en los bloqueos ilegales de calles. Y lo más importante, estamos satisfechos de haber tenido la oportunidad de demostrarnos a nosotros mismos como ciudadanos que sí es posible hacer cambios reales e importantes con y sólo con la ley.

Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, el caso de la colonia Colonial es relevante porque su estrategia puede aplicarse en todo el territorio mexicano, ya sea por una persona o por un millón de personas, con los mismos resultados debido a las siguientes razones. Primera, conforme al artículo 115, fracción III, de la Constitución mexicana,¹² todos y cada uno de los más de 2,400 ayuntamientos municipales tienen el mismo deber de proporcionar los mismos servicios públicos a la población, que están íntimamente relacionados con la realización de los derechos humanos, a saber: salud (agua potable, drenaje, alcantarillado, rastros, mercados y centrales de abasto, reco-

¹² Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

lección de basura, panteones), seguridad pública (vigilancia policiaca, luminarias públicas), y acceso a vivienda digna y decorosa (calles, parques y jardines). En segundo lugar, la Ley de Amparo que se requiere para hacer cumplir el derecho de petición y otros derechos humanos es federal, lo que significa que se aplica de igual manera en las 32 entidades federativas de México por un mismo órgano, el Poder Judicial de la Federación. Y tercera, las sentencias favorables emitidas en el caso objeto de estudio son definitivas y firmes (cosa juzgada), de modo que constituyen precedentes relevantes que podrían ser utilizados en otros juzgados federales en todo el territorio mexicano, aunado a que si con la estrategia propuesta se logran cinco casos resueltos en el mismo sentido, se obtendría una jurisprudencia de observancia obligatoria para todos los casos futuros.

En cuanto a la relevancia jurídica internacional del caso analizado, en aquellos países donde existe un procedimiento constitucional para hacer valer directamente el derecho de petición, la estrategia de la colonia Colonial podría aplicarse también. Por ejemplo, en el continente americano la estrategia podría ser utilizada en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, según un análisis comparativo hecho a las constituciones o las declaraciones de derechos de los 35 países. Además de ello, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre es exigible en los 35 países de las Américas, según la propia interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Monroy Cabra, n.d.). Por tanto, el derecho de petición y obtener una respuesta reconocida por el artículo xxiv de dicha Declaración también es exigible, incluso en aquellos países donde las constituciones no reconocen expresamente este derecho, como aquellos inspirados en la tradición del *common law*. Además, sería interesante presentar un caso de prueba en la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra un país que viola el derecho de petición argumentando que la omisión de responder a una petición es ilegal no sólo por sí mismo, sino porque obstaculiza la participación ciudadana y consecuentemente se convierte en un obstáculo para la realización de otros derechos humanos.

El derecho de petición como herramienta de participación ciudadana

En nuestro país existen diversas formas de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la consulta pública y la iniciativa popular. Todas son buenas herramientas que permiten a la sociedad expresar su voluntad y decidir, con base en la mayoría, cuál es la acción que el gobierno debe tomar sobre un tema específico. Sin embargo, el hecho de que estos medios de participación ciudadana necesiten de una participación colectiva para funcionar, es precisamente lo que desmotiva al ciudadano individual a tomar parte, ya que la exigencia de alcanzar una mayoría o número determinado de interesados representa un objetivo que no siempre se logra. A veces no se reúne el *quórum*¹³ necesario o no se alcanza la mayoría porque no participó suficiente gente, porque el tema no fue comprendido correctamente, porque hubo injerencia o boicoteo de actores políticos o sujetos que protegieron sus intereses, o simplemente porque la mayoría decidió que lo planteado no era viable o de su interés. En todo caso, esa necesidad de tener que “convencer” a los demás para que un ciudadano vea resueltas sus problemáticas individuales es el principal desaliento de estos medios de participación ciudadana. Por otra parte, en el caso del plebiscito, el referéndum y la consulta pública, para que sean válidos y puedan tener efectos jurídicos, es necesario que el gobierno los organice y los avale. En efecto, de nada sirve que la población de un país organice cualesquiera de estos medios (plebiscito, el referéndum y la consulta pública), y en su caso obtenga una mayoría que decida que algo debe o no hacerse, pues sin el reconocimiento oficial del gobierno ello no será más que una expresión de ideas, pero de ninguna forma un resultado que obligue a la autoridad a tomar acción.

Ahora bien, de forma muy distinta a todo lo anterior, el ejercicio correcto del derecho de petición habilita al ciudadano individual a realizar, con base en la ley, planteamientos directos a su autoridad ya sea para solicitar algo, hacer una propuesta o establecer una reclamación. De acuerdo con el sistema jurídico mexicano e interame-

¹³ Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

ricano, cada ciudadano que realice una petición a su gobierno tiene el derecho correlativo de obtener una respuesta en breve término. Si bien dicha respuesta puede ser negando o concediendo lo que se pidió, o bien, solicitando mayor información o refiriendo al peticionario a otra autoridad a la que corresponda atender el tema solicitado, lo importante es que en todos los casos esa respuesta debe existir, precisamente porque hay un deber constitucional del gobierno de atender cada petición. Esta obligación de contestar a cada petición es lo que coloca al derecho de petición en un plano de superioridad, en comparación con otros medios de participación ciudadana, ya que la existencia de un vínculo jurídico individualizado entre peticionario y autoridad peticionada vuelve al derecho de petición exigible ante los tribunales, incluso en contra de la voluntad del propio gobierno, garantizando así que siempre se le haga caso al ciudadano. Así, considerando al derecho de petición como un medio de participación ciudadana, se puede lograr no solamente respuesta de las autoridades, sino que cada petición sea una oportunidad para que el ciudadano motive a su gobierno a iniciar acciones reales para mejorar los servicios públicos y de esta forma materializar derechos humanos y abrir un canal para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos de su comunidad.

No obstante, debe reconocerse que el derecho de petición no es ampliamente utilizado como medio de participación ciudadana debido a que su puesta en marcha requiere de conocimientos jurídicos específicos que no son del conocimiento de la población en general. Para redactar una petición adecuada, por ejemplo, primeramente se necesita identificar cuál es el tema a tratar, ya que de eso dependen los siguientes elementos, como la autoridad competente a cargo de atender la petición y a la cual debe dirigirse el escrito, el fundamento legal y la forma en que deben pedirse las cosas. Posteriormente, es necesario saber cómo exigir una respuesta de la autoridad en caso de que ésta omita contestar a través de un juicio de amparo. También se necesita el conocimiento técnico y legal suficiente para impugnar la respuesta del gobierno en caso de que no resuelva de manera satisfactoria lo que se peticionó, e incluso, se requiere de asistencia legal para traducir la eventual respuesta en actos materiales que atiendan lo que necesita

el peticionario. Por lo anterior, considero que es momento de revertir esta tendencia y dar al derecho de petición el lugar que merece, como herramienta de participación ciudadana, en su vertiente de ejercicio individual y basada exclusiva y totalmente en la ley. Para lograrlo, se necesita de un esfuerzo de capacitación ciudadana, similar al que sucede en todos los países del mundo con sistemas democráticos, en los que se promociona con mucha amplitud el voto en las elecciones o se alienta la participación en las consultas públicas, plebiscitos y referéndums. Sólo que, a diferencia de los medios de participación ciudadana tradicionales, para amplificar el alcance del derecho de petición a más personas se necesita brindar una capacitación legal muy específica a la sociedad. Esta capacitación puede y debería iniciar desde los niveles educativos básicos (desde la primaria, secundaria y hasta la preparatoria), en los cuales se educaría a los futuros ciudadanos sobre la titularidad que tendrán de un derecho de altísima importancia, igual a los que comúnmente se enseñan (salud, educación, vivienda, etc.), consistente en el derecho de petición y el correlativo derecho a obtener una respuesta. Pero no bastaría con enseñar cuál es el derecho y su fundamento, sino que para lograr que en la vida práctica esta capacitación tenga alguna utilidad, es necesario también enseñar cómo utilizar el derecho de petición.

Ahora, si bien la educación inicial de las nuevas generaciones puede ser el detonante de una nueva cultura legal en la sociedad, en la que más ciudadanos sepan que tienen derecho a hacer planteamientos directos a su gobierno y obtener una respuesta (derecho de petición), la realidad es que ello no sería suficiente, pues en determinado momento se presentará la necesidad de asistencia legal especializada que permita al derecho de petición producir todos sus efectos. Es aquí, entonces, donde este trabajo nos deja ver que la participación ciudadana requiere de la intervención decidida de la sociedad civil organizada, ya que se hace necesario contar con actores que brinden dicha asesoría legal a la población en el correcto ejercicio de su derecho de petición, porque sólo de esa forma se logrará un efecto expansivo del uso de ese derecho, como una herramienta efectiva de participación ciudadana individual o colectiva. Tomando en cuenta lo anterior, el autor de este trabajo fundó una organización sin fines de lucro enfocada en brindar

asesoría legal especializada sobre el derecho de petición y la participación ciudadana llamada “PROGRESO A TRAVÉS DEL DERECHO, A.C.”,¹⁴ mediante la cual se demuestra que el ejercicio estratégico de petición puede ayudar a los ciudadanos y al gobierno a realizar otros derechos humanos como vivienda adecuada, acceso a agua potable y saneamiento, nivel máximo posible de salud, educación, desarrollo, etc. Todo se realiza con la finalidad de que el proyecto se replique en todo México y, de esta forma, algún día, la mayor parte de los ciudadanos sepan cómo ejercer su derecho de petición y hacerlo respetar por vías judiciales, en caso necesario.

Fortalecimiento del Estado de derecho

El derecho de petición tiene una posición privilegiada como herramienta para fortalecer el Estado de derecho porque desde su inicio y hasta su fin, todo el espectro de actividades que el peticionario y la autoridad peticionada deben hacer para cumplir con esta institución jurídica está normado constitucionalmente. En efecto, cuando el ciudadano decide hacer una petición, desde el primer momento debe ceñirse a los elementos y requisitos que exige la norma fundamental, siendo éstos que su petición se realice por escrito, de manera pacífica, respetuosa y dirigida a una autoridad. Luego, la autoridad peticionada adquiere la obligación constitucional e ineludible de contestar, también de forma escrita, en breve término y de hacer llegar esa contestación al peticionario por medios oficiales. Posteriormente, si el peticionario decide controvertir la respuesta que obtuvo a su petición, sólo podrá hacerlo por causas legales, en los cuales tendrá la oportunidad de demostrar que lo que pidió no fue atendido completa o correctamente por la autoridad; o bien, que las razones y fundamentos legales de la contestación son equivocados, inexistentes o inaplicables. De igual forma, si existe tal impugnación del peticionario a la respuesta de la autoridad a su petición, ello tendrá que ser en un procedimiento legal en el que la autoridad peticionada tendrá la oportunidad de demostrar que su respuesta sí es correcta o que sí satisface lo que el peticionario solicitó.

¹⁴ <https://www.facebook.com/progreso.derecho/>

Finalmente, será un juez el que tome la última decisión y determine si, en efecto, la petición fue atendida debidamente y si la contestación es adecuada, o si la respuesta tiene que modificarse para que satisfaga los intereses del peticionario.

Entonces, como se puede ver, al ejercitarse y respetarse el derecho de petición, los ciudadanos se comunican con su gobierno por medios legales e institucionales exclusivamente, de ahí que el derecho de petición fomente la consolidación del Estado de derecho, ya que tanto el ciudadano como el gobierno desarrollan su relación conforme a “un principio de gobernanza y orden social en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia”, lo cual es la definición del Estado de derecho adoptada por el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (2004).¹⁵ Bajo esta premisa, resulta clara la existencia de una relación lógica de correspondencia entre el número de ciudadanos que saben ejercitar su derecho de petición y el nivel de consolidación del Estado de derecho en un país, porque si el concepto internacionalmente aceptado del Estado de derecho nos dice que éste se presenta cuando todas las personas se desarrollan e interactúan entre sí y con su gobierno con base en la ley, entonces, a mayor número de personas que se comporten así (de forma legal), mayor es la cercanía de alcanzar el Estado de derecho.

Conforme a esta línea de pensamiento, la consolidación del Estado de derecho se convierte en un elemento medible y verificable, con relación al número de personas de determinado país que deciden someterse a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia. Así, en el caso de México, por ejemplo, con una población censada en 2015 de 119'938,473 personas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015), podríamos elaborar una regla de medición en la cual se podría deter-

¹⁵ De acuerdo con el informe del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, (S/2004/616) de 3 de agosto de 2004, y la Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el Estado de derecho en los planos nacional e internacional, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 24 de septiembre de 2012.

minar qué porcentaje del total de población reconoce y utiliza su derecho de petición en su interacción con el gobierno, precisamente porque ello es un claro indicador del sometimiento de una persona a los cauces legales y la correspondiente renuncia a otros medios para obtener la atención del gobierno como la violencia, la protesta, o la corrupción. Empero, con independencia del número de personas que respondan a una eventual encuesta para conocer el porcentaje de población que si decide someterse a la ley y por ende vivir en Estado de derecho, lo que nos revela y demuestra esta analogía es que sí es válido afirmar que por cada persona más que sepa cómo ejercitar su derecho de petición, se avanza un grado más hacia la consolidación del Estado de derecho.

Supóngase que existe una escalera gigantesca, en la cual cada uno de los 119'938,473 habitantes de México es un escalón. Pues bien, la parte más alta de esa escalera será el Estado de derecho, en el que todos los “escalones han sido recorridos” o bien, en el que todos los ciudadanos saben cómo utilizar su derecho de petición. Pero, si todavía no llegamos a la cima de esa escalera, indudablemente podremos saber qué tan cerca estamos de alcanzarla, con relación al número de escalones que nos faltan para llegar. Y de igual forma, también sabremos que por cada escalón que subamos estaremos cada vez más cerca de esa meta, pues sin importar que sólo sea un escalón, lo claro es que sin él no podríamos subir toda la escalera. Por ello es que, bajo esta óptica analógica de la escalera, lo mismo sucedería con la consolidación del Estado de derecho, ya que por cada persona que sea capacitada en cómo usar su derecho de petición, indudablemente estaremos más cerca de lograr la totalidad de personas que se someten a la ley al momento de interactuar y pedir a su gobierno. Conforme a lo anterior, cualquier proyecto que tenga a cargo capacitar ciudadanos en el ejercicio de su derecho de petición, indiscutiblemente contribuirá a la consolidación del Estado de derecho, ya que dará como resultado que sea más cercana la meta de que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia.

En este sentido, cuando un funcionario público resuelve una petición de manera clara y justa, dando al peticionario las razones para aceptar o rechazar su petición, así como la oportunidad de impugnar dicha decisión, también se cumple con el Estado de derecho, pues se elimina la arbitrariedad y se aplica de forma estricta la ley. Es tal la importancia del respeto al derecho de petición, que un tribunal constitucional de México ya resolvió que en un país con Estado de derecho toda petición es respondida por las autoridades (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 1978). De ahí que en este trabajo se argumente que para fortalecer el Estado de derecho mediante la extensión de la aplicación de la ley vigente en nuestros países, podemos comenzar ampliando el uso del derecho de petición por parte de los ciudadanos y su respeto por parte de las autoridades.

Conclusiones

- El ejercicio correcto del derecho de petición habilita al ciudadano o a una colectividad a realizar, con base en la ley, planteamientos directos y libres a su autoridad, ya sea para solicitar algo, hacer una propuesta o establecer una reclamación, con el correlativo derecho de siempre obtener una contestación que debe ser fundada y motivada con la explicación clara de por qué se concede o se niega lo solicitado.
- La estrategia de aplicación del derecho de petición del caso de la colonia Colonial es replicable en todos los municipios del país, ya que el marco constitucional y legal que lo sustenta es de aplicación similar en todo el territorio nacional.
- Particularmente, con el ejercicio correcto del derecho de petición los ciudadanos pueden coadyuvar de gran forma a tener mejores servicios públicos que brindan los gobiernos municipales, relacionados con el goce de derechos humanos como: salud (agua potable, drenaje, alcantarillado, rastros, mercados y centrales de abasto, recolección de basura, panteones), seguridad pública (vi-

gilancia policiaca, luminarias públicas), y acceso a vivienda digna y decorosa (calles, parques y jardines).

- Ahora, la estrategia implementada en el caso de la colonia Colonial también puede aplicarse con otras autoridades del orden estatal, federal u organismos autónomos, dado que con el derecho de petición se puede ejercer ante cualquier autoridad y en esa medida, los ciudadanos pueden participar activamente con su gobierno en la resolución de problemas de interés común a través de: *a)* comunicación y demostración jurídica de las necesidades de la población; *b)* aclaración jurídica de las capacidades o limitación de la autoridad para atender esas necesidades; y *c)* aumento de los presupuestos y capacidades del gobierno, cuando se acredite que una autoridad en particular no tiene los medios suficientes para brindar sus servicios y materializar derechos humanos.
- Aunque el derecho de hacer solicitudes por escrito al gobierno es generalmente conocido por la población, bajo la idea de “presentar oficios”, la realidad es que pocos son los ciudadanos que saben cómo ejercer el derecho de petición y menos los que conocen cómo exigir su respeto, mediante procedimientos legales como el juicio de amparo. Por tanto, se necesita formar líderes comunitarios bien capacitados sobre cómo ejercer el derecho de petición, a fin de que éstos asesoren y trasladen el conocimiento a más personas, organizaciones e incluso a los servidores públicos.
- Es muy importante que el gobierno reciba y responda siempre las peticiones de los ciudadanos, porque si la gente no ve resultados utilizando canales institucionales y legales, entonces se genera una percepción social de imposibilidad de participar mediante canales democráticos en asuntos públicos, lo que orilla a las personas a protestar o exigir sus derechos violando la ley, ejerciendo violencia, dañando a terceros y creando un entorno de falta de Estado de derecho; por ejemplo, con bloqueos de calles o carreteras que desafortunadamente ocurren con frecuencia en el sur de México.

- El ejercicio efectivo del derecho de petición es una buena alternativa para reconstruir la confianza de las personas en su gobierno, ya que permite establecer canales de comunicación y cooperación accesibles y directos entre gobernantes y gobernados; en la medida que cada vez que un funcionario público responda una petición, existe una prueba incuestionable de que el gobierno sí le hace caso a sus ciudadanos.
- Extender la aplicación del derecho de petición puede traer más gobernanza y democracia a México y otros países, ya que permitiría que más personas participen activamente en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.
- El derecho de petición coadyuva al fortalecimiento de la democracia, pues ante la obligatoriedad de que el gobierno conteste a sus ciudadanos, se produce una legitimación que ningún otro medio de participación ciudadana puede otorgar, consistente en la prueba indubitable de que la autoridad, en realidad, sí está al pendiente de los gobernados, los escucha y los atiende. A su vez, si el fortalecimiento de una democracia se produce como consecuencia del uso, tan a menudo como sea posible, de los instrumentos de participación que el sistema pone en manos del pueblo, para el uso y ejercicio de sus derechos democráticos (Lasagabaster, 2003), entonces la expansión del uso del derecho de petición tendrá ese efecto (fortalecer la democracia), ya que permitirá a las personas participar de manera más directa y fácil en su gobierno y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.
- El ejercicio y respeto al derecho de petición coadyuva a la consolidación del Estado de derecho porque da lugar a que la relación entre gobernados y gobierno se desarrolle exclusivamente en la ley, así como que los primeros obtengan lo que necesitan y los segundos hagan bien su trabajo sin afectar a terceros.
- Para tener éxito en el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho es fundamental incluir a los ciudadanos como actores clave y no sólo capacitar a los funcionarios públicos, reformar le-

yes o mejorar las capacidades de las autoridades, porque el Estado de derecho y la democracia son conceptos abstractos que sólo se vuelven reales en una sociedad cuando la mayoría de las personas deciden aplicarlos en su diario vivir.

- En suma de lo anterior, visualizo un sistema democrático en el que una comunidad puede organizarse para seleccionar un tema relevante y luego presentar un caso de litigio estratégico con el objetivo de obtener una sentencia de amparo que ordene la construcción de una obra pública, el desarrollo de una política pública o la promulgación, reforma o derogación de la legislación. Y en el caso de que la autoridad a cargo de cumplir dicha sentencia argumente la falta de dinero, entonces la estrategia estará diseñada para lograr el aumento del presupuesto de dicha autoridad. Es verdad que las personas tienen el derecho inalienable de exigir al gobierno que actúe y mejore los servicios públicos, pero también es cierto que la única forma de que esas demandas sean legítimas es haciéndolas a través de medios legales e institucionales, como el derecho de petición. Por ello, el ejercicio estratégico del derecho de petición representa una alternativa para lograr ese objetivo, ya que permite fomentar la participación ciudadana y mejorar los servicios públicos a través de la intervención de ciudadanos comunes que alzan la voz y participan en asuntos de interés público, exigiendo a sus autoridades que tomen medidas al respecto.

Referencias

Acemoglu Daron y James A. Robinson (2012), *Por qué fracasan los países, los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, México, Crítica.

Bartra Cavero, José (n.d.), *El derecho de petición*. Disponible en www.civilisac.org/civilis/wp-content/.../El-Derecho-de-Petición-Bartra-Cavero-1.pdf (consulta: 12 julio de 2018).

Blanco Uribe Alberto (2012), *El derecho de petición y el derecho de petición internacional*, tesis doctoral presentada ante la Universidad

- Central de Venezuela. Disponible en <https://albertoblancouribe.wordpress.com/2012/10/29/el-derecho-de-peticion-y-el-derecho-de-peticion-internacional/>
- Ben, Willis (2014), *The Advantages and Limitations of single Case Study Analysis*. Disponible en <http://www.e-ir.info/2014/07/05/the-advantages-and-limitations-of-single-case-study-analysis/>
- Bentham, Jeremy (1776), *A fragment on government*, en *New Collected Works* (1968), Londres, J. H. Burns-I. R. Dinwiddy, cap. 1.
- Central Intelligence Agency (n.d.), *The World Factbook Mexico, economy overview*. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html> (consulta: 12 julio de 2018).
- Cienfuegos Salgado, David (2004), *El derecho de petición en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 135-138 y 267.
- (2004), “La interpretación de los derechos de petición y de respuesta por el Poder Judicial de la Federación”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México. Disponible en www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/9/r9_5.pdf
- Child Rights International Network (2010), *Guide for Strategic Litigation: An introduction*. Disponible en <https://www.crin.org/es/biblioteca/publicaciones/guia-sobre-litigio-estrategico-una-introduccion>.
- Colomer, Josep M., (1987), *Teoría de la democracia en el utilitarismo (en torno al pensamiento político de Jeremy Bentham)*. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26945.pdf>
- Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008), *La ley: la clave para el desarrollo sin exclusiones. VOLUMEN I Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres*. Disponible en http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-i---spanish/VolI_ES.pdf
- Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos (1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*, Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2013), *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_170616.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016), *Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas*. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- De Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital*, Reino Unido, Black Swan Book.
- Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, Medias Nacionales del Movimiento Estadístico (n.d.). Disponible en <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacion-Relevante.htm?pageName=informacion%2FmediasNacionales.htm> (consulta 2 junio de 2018).
- European Parliament (2015), *The Right to Petition*, Policy Department Citizen's Rights and Constitutional Affairs. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL_STU\(2015\)519223_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL_STU(2015)519223_EN.pdf)
- García Cuadrado, Antonio (1991), "El derecho de petición", *Revista de Derecho Político*, núm. 32. Disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1991-32-96F31A5E/PDF>
- Guevara Niebla, Gilberto (1999), "Mexicanos sin civismo", *Nexos*, febrero. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=9168>
- Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Aline Rivera Maldonado (2009), "El caso 'Mininuma': un litigio estratégico para la justiciabilidad de los derechos sociales y la no discriminación en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 251. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28901/26128>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), *Población*. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2017), *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Disponible en <https://www.gob.mx/inafed>

- James, Michael (1981), “Public interest and majority rule in Bentham’s democratic theory”, *Political Theory*, vol. 9, núm. 1.
- Lasagabaster, Iñaki (2003), “¿Qué es el derecho de petición?”, *Revista Elkarri*, núm. 97, octubre. Disponible en <http://www.edualter.org/material/denip2004/lasagabaster.htm>
- Lowe, David (2016), “The right to petition and the reinforcement of representative democracy”, PSA Conference Paper 2016. Parliaments & Citizens Panel. Disponible en <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2016/Lowe%20-%20The%20right%20to%20petition%20and%20the%20reinforcement%20of%20representative%20democracy.pdf>
- McDonald v. Smith, 472 U.S. 479 (1985). Disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/472/479/case.html>
- Mental Disability Advocacy Centre (n.d.), *Strategic Litigation*. Disponible en http://mdac.org/en/what-we-do/strategic_litigation (consulta: 10 de junio de 2018).
- Monroy Cabra, Marco Gerardo (n.d.), “Aplicación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06857-7.pdf> (consulta: 27 de junio de 2018).
- Oyez, n.d. (1984), *Minn. Bd. Commun. for Colleges v. Knight*, 465 U.S. 271 (1984). Disponible en <https://www.oyez.org/cases/1983/82-898>
- Pazos, Luis (2014), *Políticas económicas*, México, Diana.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011), “Sentencias de amparo cuyo cumplimiento implica pagos a cargo de las autoridades del gobierno del Distrito Federal. Al constituir presupuesto devengado, su monto debe incluirse con precisión en el anteproyecto, programarse en el proyecto y aprobarse en el presupuesto de egresos”, Jurisprudencia P./J. 9/2011, Incidente de inexecución 542/2008, Virginia Wiechers Leal de Graue. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=109611>
- Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito (2017), Inconformidad 24/2017, “Derecho de petición. El efecto de la concesión del amparo en un juicio en el que se examinó su violación, no puede quedar en la simple exigencia de una

- respuesta, sino que requiere que ésta sea congruente, completa, rápida y, sobre todo, fundada y motivada (Legislación vigente a partir del 3 de abril de 2013)”, Jurisprudencia XVI.1o.A. J/38 (10a.), Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Jungo. Secretaria: Marcela Camacho Mendieta. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>
- Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (1978), “Petición, Derecho de. Respuestas ambiguas”, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, t. 115-120, Sexta Parte, p. 123.
- Richter Morales, Ulrich (2013), *Manual del poder ciudadano. Lo que México necesita*, México, Océano Expres.
- Rosas, Alejandro y Ricardo Cayuela Gally (2011), *El México que nos duele. Crónica de un país sin rumbo*, México, Planeta.
- Salvioli, Fabián Omar (n.d.), “El aporte de la Declaración Americana de 1948 para la Protección Internacional de los Derechos Humanos”. Disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-aporte-de-la-declaracion-americana-de-1948-para-la-proteccion-internacional-de-los-derechos-humanos-fabian-salvioli.pdf> (consulta: 14 de agosto de 2018).
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014), “Derechos económicos, sociales y culturales. Cuando el Estado aduce que existe una carencia presupuestaria para su realización, debe acreditarlo”, Tesis: 2a. CIX/2014 (10a.), Amparo en revisión 378/2014, Adrián Hernández Alanís y otros. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=166107>.
- Spanbauer, Julie M. (1993), “The First Amendment Right to Petition Government for a Redress of Grievances: Cut From a Different Cloth, 21 Hastings Const. L.Q. 15 (1993)”, John Marshall Law School, The John Marshall Institutional Repository. Disponible en <http://repository.jmls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=facpubs>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014), *La Ley de Amparo en lenguaje llano, ¿por qué es importante para la protección de nuestros derechos?* Disponible en www.ceedad.org/LiteratureRetrieve.aspx?ID=137554

Suprema Corte de Justicia de la Nación *et al.* (2013), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2014), *Human Right to Water*. Disponible en http://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml.

Anexo. Propuestas de reformas legislativas

El trabajo desarrollado en el presente estudio llevó a la identificación de áreas del marco jurídico nacional que necesitan complementarse o modificarse para hacer más eficaz el ejercicio del derecho de petición, especialmente para utilizarlo como herramienta de participación ciudadana que canalice las necesidades, inconformidades y propuestas de la población.

I. Se propone emitir la nueva “Ley del Derecho de Petición, reglamentaria de los artículos 8° y 35, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, mediante la cual se defina lo siguiente:

- a) El término máximo que se propone para resolver una petición es de 15 días hábiles, bajo la inteligencia de que cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en dicho plazo, entonces la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto, es decir, 30 días hábiles.
- b) El derecho de petición se podrá ejercer ante entidades privadas que desarrollan funciones de interés públicos tales como: empresas de servicios domiciliarios (comunicaciones, agua potable, electricidad, etc.) y entes que prestan el servicio de salud.
- c) Se mencionará, de manera enunciativa, más no limitativa, que en ejercicio del derecho de petición se podrá solicitar: el ejercicio de un derecho, la intervención de una entidad o un funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.
- d) Se garantizará que el ejercicio del derecho de petición será siempre gratuito y que podrá realizarse sin necesidad de repre-

- sentación a través de un abogado, bastando sólo que la petición se realice de forma escrita, pacífica y respetuosa.
- e) Se garantizará que ninguna autoridad o servidor público podrá negarse a recibir peticiones, siempre y cuando se hagan por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Asimismo, se establecerá que si la petición es defectuosa o incompleta, en todo caso deberá ser siempre recibida para iniciar el plazo de atención, pero se suspenderá con un término de 5 días para subsanar omisiones de parte del peticionario.
 - f) Se establecerá una sanción administrativa y disciplinaria contra el servidor público que no respete el derecho de petición, ya sea al demorar injustificadamente la respuesta, emitir contestaciones evasivas o incompletas, o bien por negarse a recibir la petición.
 - g) Se aprovecharán las tecnologías de información, al establecer que la petición podrá presentarse verbalmente, por escrito o a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos digitales, como por ejemplo, con el uso de firmas electrónicas avanzadas o dispositivos similares.
 - h) Cada entidad de gobierno dispondrá de un funcionario público habilitado para recibir peticiones por escrito, por medios electrónicos y de forma verbal, la cual deberá consignarse en un documento físico o digital por dicho funcionario para generar constancia de la petición, su contenido y la fecha en que se realizó.
 - i) Finalmente, se garantizará que las peticiones que impliquen la atención de un derecho humano o la prestación de servicios públicos relacionados con los mismos tendrán atención prioritaria.

II. Se propone reformar, por adición de un segundo párrafo, el artículo 197 de la Ley de Amparo, a fin de establecer que todas las autoridades responsables y vinculadas que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de una sentencia de amparo, tendrán la obligación correlativa de solicitar en su presupuesto para el ejercicio fiscal inmediato siguiente una partida presupuestal especial —sepa-

rada de los demás adeudos derivados de laudos o sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales locales— para hacer frente a los pasivos generados por el cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas en los juicios de amparo, cuando el cumplimiento de esa resolución implique el pago o la erogación de cantidades ciertas y determinadas de recursos públicos. Asimismo, la norma deberá exigir que las autoridades, en la solicitud de esos recursos, expliquen y justifiquen con pruebas, en forma detallada, la fecha en la que causaron estado las sentencias, el monto exacto o aproximado de los recursos que se necesitan y, en su caso, los accesorios que podrían generarse por su falta de liquidación oportuna dentro del ejercicio fiscal respectivo.

III. De igual forma, se propone adicionar un tercer párrafo al artículo 197 de la Ley de Amparo para establecer que cuando el cumplimiento de una ejecutoria de amparo implique la erogación de recursos públicos por parte de las autoridades responsables, entonces los montos respectivos de dinero deberán considerarse como presupuesto devengado de esas autoridades para el siguiente ejercicio fiscal, a efecto de asegurar su dotación desde el primer día del nuevo año fiscal y de esta forma asegurar el cumplimiento de las resoluciones constitucionales.

De ser reformado el artículo 197, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 197. Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude este Capítulo.

Todas las autoridades tienen la obligación de incluir en su presupuesto una partida presupuestal especial para hacer frente a los pasivos generados por el cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas en los juicios de amparo, cuando ello implique el pago o la erogación de cantidades determinadas de recursos públicos. Para afectar recursos de la partida especial mencionada, las autoridades deberán explicar de forma detallada y justificar con pruebas la fecha en la que causaron estado las sentencias, el

monto exacto o aproximado de los recursos que se necesitan y, en su caso, los accesorios que podrían generarse por su falta de liquidación oportuna dentro del ejercicio fiscal respectivo.

Cuando financieramente no sea posible cumplir de inmediato con la ejecutoria de amparo, entonces los montos correspondientes de recursos públicos que deban erogarse para tal fin deberán considerarse como presupuesto devengado de la autoridad respectiva y, por ende, dichos montos deberán incluirse y proporcionarse de forma obligatoria para el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de la autoridad.

IV. En línea con lo anterior, se propone reformar, por adición de un segundo párrafo, el artículo 158 de la Ley de Amparo, para garantizar el cumplimiento inmediato de la suspensión, cuando ello signifique erogar recursos públicos o ejecutar obras, en estos casos las autoridades responsables y las vinculadas a acatar la medida cautelar deben conseguir de inmediato los recursos, incluso mediante transferencias presupuestales entre sus propias partidas y sólo cuando ello sea financiera o jurídicamente imposible, entonces la consecuencia será que la cantidad de dinero para cumplir con la suspensión deberá incluirse de forma obligatoria en el presupuesto de egresos de la autoridad respectiva para el ejercicio fiscal siguiente inmediato, a fin de que se garantice la provisión de esos recursos y así se cumpla la medida suspensiva, para quedar como sigue:

Artículo 158. Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión se observarán las disposiciones relativas al Título Quinto de esta Ley. En caso de incumplimiento, cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacer cumplir la resolución suspensiva o podrá tomar las medidas para el cumplimiento.

Cuando el cumplimiento de la suspensión implique la erogación urgente de recursos públicos o ejecutar obras por parte de la autoridad responsable o vinculada, éstas deberán conseguir de inmediato los recursos, incluso mediante transferencias presupuestales entre sus propias partidas y sólo cuando ello sea financiera o jurídicamente imposible, entonces, se

deberá proveer el incremento extraordinario de su presupuesto o la colaboración de otras autoridades para cumplir la suspensión.

Con la adopción de las tres propuestas anteriores (puntos II, III y IV), se busca agilizar la ejecución de las sentencias y suspensiones dictadas en los juicios de amparo, así como traducir en legislación positiva el criterio fijado por una jurisprudencia de observancia obligatoria, en la que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que cuando el cumplimiento de sentencias de amparo, cuyo cumplimiento implique pagos a cargo de las autoridades, entonces el monto respectivo debe considerarse como presupuesto devengado y, por ende, su monto debe incluirse con precisión en el anteproyecto, programarse en el proyecto y aprobarse en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal actual o el inmediato siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 162472

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIII, Marzo de 2011

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 9/2011

Página: 5

SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA PAGOS A CARGO DE LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. AL CONSTITUIR PRESUPUESTO DEVENGADO, SU MONTO DEBE INCLUIRSE CON PRECISIÓN EN EL ANTEPROYECTO, PROGRAMARSE EN EL PROYECTO Y APROBARSE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 46, fracción III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, constituye una atribución exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal presentar ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la iniciativa que contenga el proyecto anual del presupuesto de egresos, de donde le resulta la obliga-

ción correlativa de solicitar una partida especial —separada de los demás adeudos derivados de laudos o sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales locales— para hacer frente a los pasivos generados por el cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas en los juicios de amparo, cuando vinculen a la administración pública del Distrito Federal al pago de cantidades ciertas y determinadas, solicitud en la cual deberá explicar en forma detallada la fecha en la que causaron estado los fallos, el monto aproximado de las devoluciones y, en su caso, los accesorios que podrían generarse por su falta de liquidación oportuna dentro del ejercicio fiscal respectivo. Lo anterior encuentra explicación lógica en que la restitución de dichas cantidades se considera presupuesto devengado, en términos del artículo 2o. de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, cuyo pago por tanto es ineludible y carece de sentido no programarlo, presupuestarlo y aprobarlo desde que inicia el año, con el propósito de que las autoridades que conforman la administración pública del Distrito Federal, a cargo del Jefe de Gobierno por disposición del párrafo cuarto del artículo 122 de la Constitución Federal, no resten en forma generalizada y continua la eficacia de dichas sentencias, pues el artículo 66, fracción II, del propio Estatuto, atribuye a dicha conducta incluso consecuencias políticas, al señalar que son causas graves para la remoción de este servidor público “Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión”; lo cual significa que existe un mandato específico de colaboración para que, en materia presupuestal, el órgano ejecutivo de carácter local programe el pago de las cantidades destinadas al cumplimiento de las sentencias protectoras de garantías, y el órgano legislativo de esta entidad federativa apruebe la partida específica que abastezca de fondos bastantes para sufragarlas, más aún cuando el párrafo tercero del artículo 1o. de esta ley señala que los sujetos obligados a cumplirla observarán que la administración de los recursos públicos se realice con un enfoque de respeto a los derechos humanos, entre otros principios.

Incidente de inejecución 542/2008. Bernardino Franco Bada. 1o. de marzo de 2011. Once votos; los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales votaron con salvedades. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: David Espejel Ramírez.

Incidente de inejecución 599/2009. Fibra Mexicana de Inmuebles Caballito, S.A. de C.V. 3 de marzo de 2011. Once votos; los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales votaron con salvedades. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Juan Carlos Roa Jacobo y Gustavo Adolfo Castillo Torres.

Incidente de inejecución 623/2009. CMB Inmobiliaria, S.A. de C.V. 3 de marzo de 2011. Once votos; los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales votaron con salvedades. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Francisco Octavio Escudero Contreras y Gustavo Adolfo Castillo Torres.

Incidente de inejecución 624/2009. Inmobiliaria IRCAP, S.A. de C.V. 3 de marzo de 2011. Once votos; los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales votaron con salvedades. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gustavo Adolfo Castillo Torres.

Incidente de inejecución 656/2009. Virginia Wiechers Leal de Graue. 3 de marzo de 2011. Once votos; los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales votaron con salvedades. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Emmanuel Rosales Guerrero y Gustavo Adolfo Castillo Torres.

El Tribunal Pleno, el catorce de marzo en curso, aprobó, con el número 9/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de marzo de dos mil once.