

# **EL DERECHO DE PETICIÓN**

MARCUS VINICIUS REIS

Master en Derechos Fundamentales  
Universidad Carlos III de Madrid  
Práctica en la Asamblea de Madrid  
Madrid - 2004

# El Derecho de Petición

MARCUS VINICIUS REIS  
Universidad Carlos III de Madrid  
Asamblea de Madrid

“El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede ser, en ningún caso, prohibido, suspendido o limitado” (ART. 32 DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO, FRANCIA (1793)).

Este trabajo tiene como fuerza impulsora el período de prácticas en la Asamblea de Madrid, parte integrante del Master en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid. Trata, este primero texto, del Derecho de Petición, especialmente ante las Cortes Legislativas, una acción ya no tan usada por la sociedad, por eso considerado un derecho residual. Sin embargo, ese derecho todavía posee un carácter representativo muy intenso, pues significa que la relación entre Estado y ciudadano no es unilateral, sino bilateral. La sociedad no sólo se presta a recibir las leyes y servicios públicos del Estado, sino tiene la función de demandar sus deseos y necesidades a ese ente, participando incluso de la producción legislativa.

De esa manera, se busca en este texto hacer una breve introducción al tema, situando el Derecho de Petición en el subsistema de los derechos fundamentales, seguida de un análisis de ese derecho en general y ante la Asamblea de Madrid, para al final presentar las conclusiones sobre el trabajo.

## I. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO DE PETICIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El Poder es la exigencia primera de una sociedad. Así que esta surge, hay la necesidad de un Poder que la mantenga y la proteja, diciendo cuales los comportamientos permitidos y cuales los prohibidos. Esta restricción a la libertad de los individuos es una necesidad para la preservación del propio hombre. Como ya dicho por Hobbes<sup>1</sup>, “La causa final, fin o designio de los hombres al introducir esta restricción sobre sí mismos es el cuidado de su propia conservación (...)”.

De esta manera, el Estado al ejercer el Poder para la organización de la sociedad produce normas y las impone a través de la fuerza. Pero el Estado no tiene una competencia ilimitada o sin control. El propio Estado está limitado por las normas que produce, en especial por la norma fundamental, que es la constitución. Por eso que en este trabajo sólo se puede percibir el Estado en un modelo llamado Estado de Derecho. También, para que el Estado tenga legitimidad en organizar la sociedad, diciendo cual es el Derecho, se necesita que el Estado de Derecho sea democrático.

En el Estado de Derecho<sup>2</sup> se encuentra una relación entre Derecho y Poder llamada conexión, “que significa defender dos planteamientos: la consideración del Poder como fundamento de validez del Derecho y la de éste como elemento de racionalización del Poder.”<sup>3</sup> Eso significa que el Estado debe estar sometido a las leyes que produce – *Rule of Law*. Asimismo, significa que en la organización del Estado hay que existir una división de Poderes, con un Poder controlando otro – *checks and balances* - y con la existencia de algunos derechos básicos que deben ser respetados y garantizados, que son los derechos fundamentales.

---

<sup>1</sup> Vid. HOBBS, Thomas, *Del Ciudadano y Leviatán*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, p. 143.

<sup>2</sup> Vid. DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Ed. Taurus, Madrid, 1998, p. 44-56.

<sup>3</sup> Vid. ASIS, Rafael de, *Sobre el concepto y el fundamento de los Derechos: Una aproximación dualista*, Ed. Dykinson, Madrid, 2001, p. 42.

La democracia<sup>4</sup> debe estar en el Estado de Derecho, pues sólo así habrá legitimidad para el Poder producir el Derecho. El “Imperio de la ley” debe ser expresión de la voluntad general, y no la voluntad de uno o de pocos. La regla de la mayoría asegura que el Estado posee apoyo en la sociedad, pero hay que imponer límites a eso. La mayoría puede legislar de modo a violar los derechos de las minorías, lo que ya ha ocurrido en la historia<sup>5</sup>, por eso la sociedad necesita de un Estado que respete los derechos fundamentales, derechos que no pueden ser violados ni por el deseo de la mayoría.

Dentro del ordenamiento jurídico, el subsistema de los derechos fundamentales posee el papel más importante, por estar directamente derivado de la norma básica material. Esta refleja los valores que una sociedad intenta proteger como esenciales para la vida en común, y son los derechos fundamentales que garantizan esos valores. Como dice Peces-Barba<sup>6</sup>, los derechos fundamentales son fronterizos con la norma básica del sistema jurídico, y más lejano se encuentran los otros subsistemas.

El subsistema de los derechos fundamentales se encuentra en la Constitución<sup>7</sup> y puede ser desarrollado por ley. Es formado por diversos tipos de normas, como reglas que regulan la producción de otras normas, como reglas de derechos fundamentales propiamente dichas y como garantías a esos derechos. Esas normas no deben ser entendidas de forma aislada, sino que se comunican entre sí, formando una cadena lógica y necesaria para la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales.

Ahora, con esa breve introducción sobre los derechos fundamentales y de su papel ante el Estado, se puede acceder al tema del Derecho de Petición, que en España es un derecho fundamental, como se la

---

<sup>4</sup> Para que haya la verdadera democracia es necesario una base material a los individuos, es decir, que esos tengan comida, un hogar para vivir, educación, salud y trabajo. Hay que estar de acuerdo con la observación de Ulrich Beck, pues “sin seguridad material no puede existir libertad política, ni por tanto democracia alguna” (Vid. BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 97-98).

<sup>5</sup> La política nazi del Tercer Reich, en el poder de Alemania por instrumentos existentes en la democracia de ese país, es un ejemplo (Vid. PEREIRA, Juan Carlos, *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001, pp. 345-347).

<sup>6</sup> Vid. PECES-BARBA, *Curso de Derechos Fundamentales*, Universidad Carlos III de Madrid, 1995., p. 357.

<sup>7</sup> Como ocurre en Brasil y España, por ejemplo.

dice la Constitución de este Estado, en el Título Primero – De los Derechos y Deberes Fundamentales -, artículo 29:

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

El Derecho de Petición se encuentra en las normas de derechos fundamentales propiamente dichas en el sistema español, como potestades para Intervenir y participar de los asuntos del Estado. Del punto de vista histórico, ha surgido por la necesidad de los nobles en formular peticiones al monarca, no como un derecho de participación política, sino como una queja sobre intereses privados de sectores de la sociedad.

Según Bartolomé Cenzano, “En general, el derecho de petición se ejercita por los ciudadanos, solicitando una actuación concreta de la Administración, que está obligada a responder, y tal respuesta se interpreta jurisprudencialmente como un acto administrativo sometido a revisión jurisdiccional.”<sup>8</sup> Así, no posee más aquel carácter originario de un derecho civil, sino como un derecho fundamental de rango superior<sup>9</sup>, pues está en la Constitución, con fuerza contra el propio Estado.

Es verdad que actualmente el Derecho de Petición no se suele ser utilizado de modo frecuente por los miembros de la sociedad. Eso se explica porque en el pasado, cuando pocas eran las formas de relacionarse con el Poder, que era el Poder absoluto del Rey, donde no existían ciudadanos, sólo súbditos<sup>10</sup>, el Derecho de Petición se mostraba esencial a los individuos como uno de los raros medios de señalar al soberano sus insatisfacciones con algunos asuntos que les interesaban.

---

<sup>8</sup> BARTOLOMÉ CENZANO, José C. *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*. Editorial Tirant lo Blanch, Madrid, 2003, p. 219-220.

<sup>9</sup> Protegido, en caso de violación, por el Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional.

<sup>10</sup> BASTIDA FREIJEDO, F. J. *Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid, 2001, Tomo III, p. 199-200.

A pesar de eso, es un derecho todavía en ejercicio en la sociedad española, en especial ante las Cortes Legislativas, que pueden enviarlas al Gobierno con la exigencia de que haya respuestas por parte del Poder Público. Así establece el artículo 77 de la Constitución Española, y que se presenta como más una forma de control del Poder Legislativo sobre el Gobierno, derivada de una manifestación popular. Es un refuerzo al modelo de conexión entre el Poder y el Derecho en las sociedades que se encuentran en un Estado Democrático de Derecho.

Por la importancia de ese derecho y por la previsión constitucional de que deba ser desarrollado por ley, fue promulgada la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, que reglamenta el Derecho de Petición, actualizando la Ley de 22 de diciembre de 1960, donde estaba la antigua regulación, a fin de adaptar la norma a la nueva constitución y a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

## **II. EL DERECHO DE PETICIÓN Y LA LEY ORGÁNICA 4/2001**

El Derecho de Petición es un derecho subjetivo de cualquier persona natural o jurídica, española o no, con limitaciones apenas para el ejercicio por los miembros de las fuerzas armadas del Estado y de las instituciones de disciplina militar, que sólo pueden ejercer ese derecho individualmente y con respeto a la legislación específica.

Aunque la Constitución, en el artículo 29, apartado 1, mencione la expresión “españoles”, la Ley Orgánica 4/2001, en su artículo 1, apartado 1, dice que “Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición (...)”. Por eso, la doctrina entiende que no hay razón para una interpretación literal del dispositivo constitucional, desde que haya el respeto al contenido esencial de la norma<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Vide FREIJEDO, F. J. *Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*. Cit., p. 200.

La petición no necesita forma especial, desde que escrita, sea en el papel sea por otros medios, en especial informáticos<sup>12</sup>, bastando que haya la manifestación de voluntad de la persona. Los destinatarios tienen la obligación de acusar recibo, de tramitar y de contestar la petición, sea esta favorable o no. La Ley Orgánica 4/2001 no establece el procedimiento de la petición ante las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, que es parte de la autonomía organizativa de esas Casas<sup>13</sup>, estableciendo sólo las reglas generales, conforme la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la Ley citada, cabiendo a esas Casas la regulación específica del dispositivo.

El objeto de la petición es amplio cuando formulada ante una Corte Legislativa, pues caben a esas el control de todo el Gobierno, lo que permite peticionar sobre la actividad de esas Casas y el funcionamiento de todo el Poder Público. No se necesita que el objeto esté relacionado con el peticionario, pues puede estar presente un interés colectivo o general, y incluso el Derecho de Petición puede ser ejercido de forma colectiva, salvo si practicado por miembros de las fuerzas armadas y de las instituciones con disciplina militar.

Las peticiones pueden no ser admitidas, sea por el objeto ajeno a las atribuciones del destinatario, lo que difícilmente ocurrirá cuando dirigida a las Cortes Legislativas, sea por causa de la existencia de un procedimiento propio para el ejercicio del derecho. Importante destacar que la no admisión debe ser motivada, para que el peticionario pueda, caso desee, cuestionar la decisión ante un Tribunal. Admitida la petición, establece un plazo de tres meses para los destinatarios contestaren.

Así, son esas las reglas generales presentes en la Ley Orgánica 4/2001, que deben ser complementadas por los demás órganos del Estado con el fin de garantizar ese derecho fundamental. En la Asamblea de Madrid, la tramitación del Derecho de Petición tiene su regla en la

---

<sup>12</sup> Hay que permitir acreditar la autenticidad del documento.

<sup>13</sup> “Las Asambleas Legislativas de las CC.AA., en su condición de institución representativa, gozan, en efecto, de autonomía para el desarrollo de sus funciones. Esta autonomía se proyecta de forma múltiple: autonomía normativa, autonomía organizativa, autonomía financiera y autodidáctica.” (GUTIÉRREZ, Alfonso Arévalo; BERMEJO, Almudena Marazuela; CARAZO, Ana del Pinto. *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 43-44).

Resolución de 3 de julio de 1997, con las actualizaciones publicadas en el Boletín Oficial de esta Casa nº 202, de 13 de febrero de 2003.

### **III. EL DERECHO DE PETICIÓN Y ANTE LA ASAMBLEA DE MADRID**

La Resolución de 3 de julio de 1997 es el marco de regulación del Derecho de Petición en la Asamblea de Madrid. No hay diferencias sobre el objeto o sujetos en el proceso de tramitación de la Ley Orgánica, como no podría ocurrir. Recibida la petición, esta es remitida de inmediato a la Mesa, a fin de ser incluida en la primera sesión de este órgano. Los Letrados de la Asamblea hacen un informe jurídico en un plazo de diez días a la Secretaría General para las decisiones de la Mesa.

Los requisitos de la petición están en el artículo 3 de la Resolución, que se resumen a la cualificación de los peticionarios, las firmas y el pedido. En el apartado 3 de este artículo se encuentra la posibilidad de la Mesa requerir informaciones adicionales a los peticionarios, con el fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente. En el juicio de admisibilidad, podrá la Mesa no admitir las peticiones que no respeten las instituciones o que ya tengan el mismo objeto de otras en tramitación, según apartado 2 del mismo artículo.

Correspondiendo el objeto con las competencias de la Comunidad de Madrid, la Mesa podrá determinar su traslado a los órganos del Gobierno aptos a analizar el *petitum*. Si la competencia exigida para contestar la petición excede a la de la Comunidad de Madrid, la Presidencia de esta Casa debe enviarla al órgano responsable. Así establece el artículo 4 de la Resolución en estudio, y esas decisiones deben ser siempre comunicadas a los peticionarios. El deber de comunicar las decisiones a los peticionarios se encuentra en el núcleo del derecho de petición, que incluso con el fin del mandato de la Cámara, la caducidad de las peticiones pendientes serán notificadas a los responsables, como puesto en el artículo 5 de la Resolución.

El artículo 6 trata de la responsabilidad de los peticionarios, atendiendo al dispuesto en la Ley Orgánica 4/2001, que dice no existir



perjuicios para aquellas personas, salvo si incurrieren en delito o falta. De esa manera, el ejercicio digno de ese derecho es una protección no sólo al ciudadano, sino también al Estado, que es el mayor interesado en saber como están funcionando sus instituciones y como los individuos piensan de la actuación del Gobierno.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Se ha buscado en este texto situar el Derecho de Petición dentro del ordenamiento jurídico español. Establecido en el subsistema de los derechos fundamentales, este derecho se encuentra en la Constitución Española y fue desarrollado por ley orgánica, así como todos de su clase. A partir de esa regulación general, los Poderes Públicos tuvieron que crear los mecanismos para la efectividad de ese derecho junto a la sociedad.

El papel del subsistema de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico de un Estado permite definir algunas características básicas de cada organización política, como la relación entre el Poder y los individuos. En la sociedad española, con un mayor rango definido para ese subsistema, se puede decir que existe una protección a los individuos frente al Estado, lo que es esencial en un Estado Democrático de Derecho.

El Derecho de Petición como derecho fundamental permite una aproximación entre mayor entre el Gobierno y sus gobernados. A pesar de no ser mucho utilizado por la comunidad, pues hoy existen otros mecanismos para que se establezca esa relación, es una acción que tiene su importancia, especialmente por la imposibilidad de, sin motivación, no ser contestada por la Administración.

Por fin, ese derecho cuando ejercido ante las cámaras posee un significado extra. El Poder Legislativo es el responsable por el control del Gobierno, y nada más justo que permitir que sus representados participen de ese proceso de fiscalización. Así, se permite la completa armonía entre el Estado de Derecho y la Democracia, lo que demuestra la necesidad de desarrollar aún más el Derecho de Petición, quizá con una primera medida que sea la divulgación junto a la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA.

ASIS, Rafael de. *Sobre el concepto y el fundamento de los Derechos: Una aproximación dualista*, Ed. Dykinson, Madrid, 2001.

BARTOLOMÉ CENZANO, José C. *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*. Editorial Tirant lo Blanch, Madrid, 2003, p. 219-220

BASTIDA FREIJEDO, F. J. *Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid, 2001, Tomo III, p. 199-200.

DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Ed. Taurus, Madrid, 1998.

GUTIÉRREZ, Alfonso Arévalo; BERMEJO, Almudena Marazuela; CARAZO, Ana. del Pinto. *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 43-44

HOBBS, Thomas, *Del Ciudadano y Leviatán*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2002.

PECES-BARBA, G. *Curso de Derechos Fundamentales*, Universidad Carlos III, Madrid, 1995.

PEREIRA, Juan Carlos. *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001.