

## **El derecho de petición ante la Asamblea de Madrid<sup>1</sup>**

El derecho fundamental de petición nace como consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad. Históricamente el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada *vindicta privada*, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano. Sin embargo, cuando esto se estima como un principio de caos social, el orden público se invistió con la facultad de ser el garante del orden jurídico, manifestada en actos de autoridad, los que, con el auxilio de la fuerza material, en casos necesarios, harían efectivo el imperio del Derecho.

En la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la sociedad humana, el régimen de venganza privada fue dejando paso al régimen de autoridad. El individuo que veía menoscabados sus derechos por cualquier causa, comenzó a acudir a las autoridades, miembros del gobierno de la sociedad a que pertenecía, para que por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado.

El derecho de pedir, opuesto al de venganza privada, es, por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente.

Así pues, para Jellinek, «el derecho de petición es el instrumento idóneo para tutelar o hacer valer los intereses de los ciudadanos».

Históricamente debemos situar la consagración indirecta del derecho de petición en Inglaterra en la Carta Magna impuesta al rey Juan sin Tierra de 1215; siendo hasta 1689 que recibe su sanción definitiva y consigue su forma escrita en el artículo 5 del Bill of Rights que proclama «que es derecho de los súbditos dirigir peticiones al Rey, y todo encarcelamiento y procesamiento basado en tal petición es ilegal».

---

\* Asesora jurídica en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, Distrito Federal.

<sup>1</sup> Agradezco la ayuda del licenciado Martín Eduardo Ocampo García en la recopilación de los datos utilizados para la elaboración del presente trabajo.

Durante esta evolución, que arranca con la Carta Magna, la historia del derecho de petición ha estado unida estrechamente al desarrollo del sistema representativo, de la separación de poderes y de la institucionalización jurídica del Estado, considerándose en el siglo XVIII como algo inseparable del Gobierno civilizado.

En España, aunque existen atisbos de este derecho, no lo vemos incorporado en la Constitución de Cádiz; sin embargo, se promulga la Ley de 12 de febrero de 1822 relativa a prescribir los justos límites del derecho de petición. Es la Constitución de 1837 la primera que lo estableció en su denominación y naturaleza actual en el artículo 3 que señala que «todo español tiene derecho a dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey como determinen las leyes». A partir de este texto legislativo, el derecho de petición es reconocido por todas las constituciones españolas del siglo XIX.

El derecho de petición fue objeto de desarrollo legal mediante la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición, misma que a falta de desarrollo legislativo, y hasta la tardía Ley 4/2001, de 12 de noviembre, que la derogó, se encontraba en vigor salvo los preceptos que se opusieran o no pudieran ser interpretados de conformidad con la Constitución.

En los siglos XIX y XX el derecho de petición, fue igualmente regulado por los reglamentos de las Cámaras, por las leyes municipales y provinciales y por otras disposiciones de rango inferior que operan en ámbitos sectoriales.

Desgraciadamente, el significado del derecho de petición ha ido decreciendo, cuestionándose su propio sentido en un Estado de Derecho, con una democracia representativa fundada en el sufragio universal y en la opinión pública libre.

La vigente Constitución de 1978 lo configura tanto como derecho individual como colectivo, estableciendo unos requisitos para las peticiones y fijando a su vez una serie de restricciones para los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, cuestión esta última de la que no nos ocuparemos en el presente estudio.

Pues bien, el derecho de petición está consagrado en el artículo 29, en la sección primera del capítulo II del Título I de la Constitución, que se ocupa de la regulación de los derechos fundamentales y las libertades públicas, en los siguientes términos:

«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.»

Cabe aquí señalar que la ya mencionada Ley 92/1960, de 22 de diciembre, por la que se regulaba el derecho de petición, establecía en su artículo primero un concepto de dicho derecho, a saber:

«Artículo 1.

El derecho de petición es la facultad que corresponde a los españoles para dirigirse a los Poderes Públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia. De su ejercicio no podrá derivarse perjuicio alguno al peticionario, salvo que incurra en delito o falta.»

Sin embargo, la actual Ley 4/2001, reguladora del derecho de petición, no nos brinda un concepto del mismo, se limita a señalar los titulares de dicho derecho en su artículo primero:

«Artículo 1. *Titulares del derecho de petición.*

1. Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente Ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse perjuicio alguno para el peticionario. No obstante no resultarán exentos de responsabilidad quienes con ocasión del ejercicio del derecho de petición incurriesen en delito o falta.

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados, o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, sólo podrán ejercer este derecho individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.»

El derecho de petición a los Parlamentos es uno de los derechos con antecedentes más antiguos y actualmente todos los poderes públicos pueden recibir peticiones, dado que el derecho de petición ha pasado a ser un camino de comunicación entre ciudadanos y poderes públicos, un modo de participación de los ciudadanos en la vida política. Así lo estipula el artículo 77 de la Constitución.

«Artículo 77.

1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.»

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, reguladora del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, dispone:

«Artículo 1.

...

3. La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España.»

Ciertamente la Constitución Española reconoce al derecho de petición como un derecho fundamental, susceptible de recurso de amparo, pero a

juicio de la mayoría de la doctrina, el hecho de que únicamente señale a los españoles como titulares del mismo, que lo excluya a los extranjeros y señale limitaciones para los miembros de las Fuerzas Armadas, parece implícitamente reconocerlo como un derecho más bien de carácter político.

Sin embargo, la misma Constitución, en su artículo 13.1 establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas garantizadas en su título primero «en los términos que establezcan los tratados y la ley», reservando sólo a los españoles, en el artículo 13.2, los derechos reconocidos en el artículo 23 con las excepciones del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, reconoce a los españoles el derecho «que les permite dirigir, con arreglo a la ley a la que se remite la Constitución, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado».

En cuanto a la Comunidad de Madrid se refiere, sólo pueden ejercer el derecho de petición a los Parlamentos legislativos sus ciudadanos, entendiéndose por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7.2 de su Estatuto de Autonomía «... los españoles que, de acuerdo con las Leyes Generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios».

En cuanto a los destinatarios de este derecho se trata, el artículo 29 de la Constitución no precisa en absoluto quiénes pueden serlo de manera concreta, por lo que debemos basarnos en los autos y sentencias del Tribunal Constitucional. Así la sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, antes citada, señala que «la relación determinante de este derecho es la que se establece entre los ciudadanos y los poderes públicos», de forma que son estos últimos los destinatarios de las peticiones. Asimismo, el auto 749/1985, de 30 de octubre, indica que los destinatarios son «los órganos institucionales de cualquier clase», aunque cabe añadir que, pese a lo anterior, el Tribunal Constitucional se ha excluido a sí mismo de esta posibilidad en sus autos 46/1980, de 13 de octubre, y 81/1980, de 5 de noviembre, en base a tres argumentos: su no inclusión en el artículo 2 de la Ley 92/1960; la no atribución expresa, ni constitucional, ni legal, de la recepción de estas peticiones entre sus competencias; y su naturaleza jurisdiccional, incompatible con el derecho de petición.

Sin embargo, la Ley 4/2001 sí determina, en su artículo segundo, las autoridades que pueden ser destinatarias de las peticiones:

#### «Artículo 2. *Destinatarios.*

El derecho de petición podrá ejercerse ante cualquier institución pública, administración o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta.»

En este sentido, hasta el 30 de enero de 1997, fecha en que fue aprobado por el Pleno su nuevo Reglamento, la Asamblea de Madrid contaba con una Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones, encargada de la tramitación de las peticiones de los ciudadanos, siendo ahora función de la Mesa de la Asamblea, como claramente señala el artículo 49.1.e) de su Reglamento vigente:

«Artículo 49.

1. Corresponderán a la Mesa las siguientes funciones:

...

e) Tramitar las peticiones individuales o colectivas que sean recibidas por la Asamblea.»

Debido a la necesidad de una mayor regulación de este derecho, la Presidencia de la Asamblea dictó la Resolución de 25 de junio de 1997, de desarrollo del artículo 49.1.e) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, sobre la tramitación de los escritos de petición presentados en la Asamblea.

«Artículo 1. *De las peticiones*

Tendrán la consideración de peticiones... los escritos que ante la Asamblea de Madrid pudieren formular o presentar las personas físicas y jurídicas dirigidos a cualesquiera poderes públicos o autoridades...»

Por lo que se refiere al procedimiento y admisión de los escritos de petición, los artículos 2 y 3 de dicha resolución señalan lo correspondiente detalladamente.

Como es obvio, la Asamblea no tiene competencia general para conocer de todos los asuntos que se le presenten, por lo que es necesario contar con un precepto que indique claramente a qué órgano debe la Asamblea remitir aquellas peticiones que rebasen su ámbito competencial, para lo cual se transcribe a continuación lo más relevante que en este sentido marca la Resolución:

«Artículo 4. *De las remisiones.*

1. Cuando las competencias correspondieren a la Comunidad, examinado el escrito de petición, la Mesa podrá acordar su traslado:

a) A los Grupos Parlamentarios de la Asamblea o al Consejo de Gobierno... cuando en el petitum se planteara la existencia de lagunas o contradicciones en el ordenamiento jurídico...

b) Al órgano o autoridad de la Administración de la Comunidad de Madrid... cuando la petición afectare a cuestiones propias de su competencia administrativa.

c) En el caso de que en el escrito de petición se hiciera mención a violaciones o atentados contra los derechos de los menores de la Comunidad de Madrid procederá a darse inmediato traslado al Defensor del Menor.

2. Cuando las peticiones excedan de las competencias reconocidas en el Estatuto de la Comunidad de Madrid, la Mesa dará traslado de la misma... al órgano o autoridad competente:

- a) De la Administración del Estado...
- b) De las Cortes Generales...
- c) De alguna otra Comunidad Autónoma...
- d) De cualesquiera Administraciones Locales...

3. Cuando en el escrito de petición se hiciese referencia a hechos que presuntamente fueren constitutivos de delitos o faltas, o a asuntos que se encontraran *sub iudice*, el escrito podrá remitirse directamente al Ministerio Fiscal o al Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

4. Cuando en el escrito se refiriesen infracciones o incorrecciones en la actuación de las Administraciones Públicas que pudieren resultar lesivas para los derechos humanos y las libertades públicas de los ciudadanos, procederá su remisión al Defensor del Pueblo.»

Ahora bien, en ningún caso podrán ser tenidas en cuenta por la Asamblea: aquellas peticiones cuyo contenido sea imposible o ilícito; las peticiones carentes de fundamento; las peticiones cuya tramitación irroge perjuicios al interés o derecho legítimo de un tercero; las peticiones en las que se dé mala fe por parte del peticionario; aquellas peticiones que escapen de la competencia propia de la Asamblea, ya que la petición es el derecho de naturaleza fundamental a dirigirse a los Órganos del Estado en materia de su propia competencia; cuando la materia de que traten éstas fuera el contenido de proyectos de Ley o proposiciones de Ley tomados en consideración por la Asamblea que estuvieren tramitándose, hecho éste que habría de ser comunicado al peticionario.

## CONSIDERACIONES FINALES

El artículo 29.1 de la Constitución española remite a la regulación del derecho por ley; sin embargo, la falta de interés de los poderes públicos competentes se vio clara al haber permitido la vigencia de una norma pre-constitucional, la multicitada Ley 92/1960, y actualizar el desarrollo normativo de un derecho fundamental, después de tanto tiempo, a través de la actual Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición.

Era, sin duda alguna, necesario un replanteamiento de este derecho en una nueva regulación que potenciara su funcionalidad, puesto que, como señala la Exposición de Motivos de la actual Ley, las tendencias mayoritarias proclaman una mayor participación de los ciudadanos.

En cuanto a los titulares del derecho fundamental de petición, las posibilidades son dos: o bien es un derecho que pertenece a todas las personas, a todos los seres humanos nacionales o extranjeros, o, por el contrario, corresponde únicamente a los ciudadanos, y, por tanto, a los españoles.

Consideramos que el derecho de petición es sin lugar a dudas un derecho fundamental, que es objeto del recurso de amparo, que por lo mismo no puede ser en ningún caso suspendido y que vincula a los poderes públicos, cuyo desarrollo se hace por ley orgánica; y, que por lo mismo, debe reconocerse y garantizarse a todo ser humano, independientemente de su nacionalidad, pudiendo en todo caso ser restringido a los ciudadanos españoles tratándose de temas políticos.

El valor de esta institución no sólo depende de su regulación positiva, sino de otros muchos factores. Por lo pronto podemos hablar del trato que los poderes públicos otorguen a las peticiones y de la necesidad de que tengan conciencia de que son un instrumento al servicio de la ciudadanía.

Por otra parte, es deber señalar la importancia de una cultura cívica de los ciudadanos e incluso jurídica que les permita por lo menos conocer los límites de este derecho y el hecho de que del ejercicio de las peticiones no podrá derivarse perjuicio alguno para el peticionario o los peticionarios, salvo que incurrieren en delito o falta.

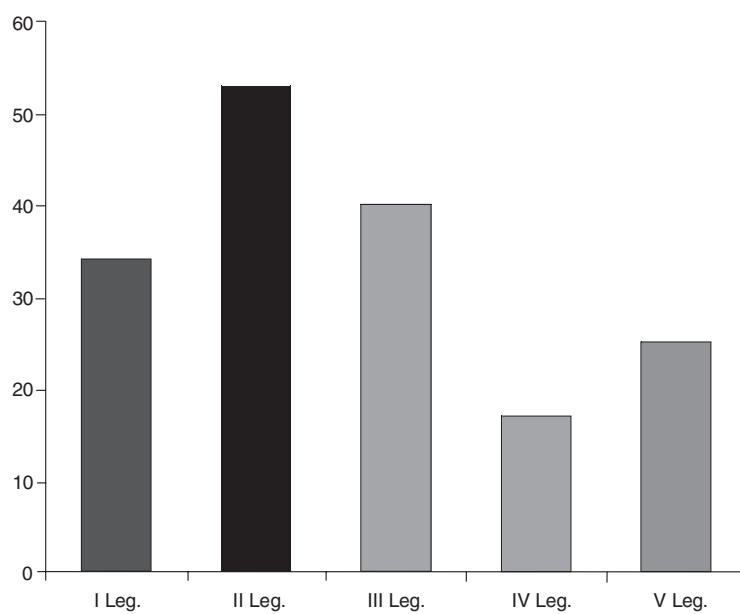
Como resultado del estudio e investigaciones realizadas para la composición del presente trabajo se halló que en relación con las primeras dos legislaturas de la Asamblea de Madrid, han disminuido los escritos de petición presentados ante la misma; y esto como consecuencia de que la población se percata de que en la mayoría de los casos sus escritos son remitidos, por falta de competencia, a otros órganos que puedan conocer sobre la materia en concreto de cada petición.

En la presente V Legislatura, la mayoría de las peticiones recibidas han sido remitidas por razón de competencia; lo que nos indica que la población tiene una mínima noción del campo competencial de la Asamblea.

El artículo 7 de la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, de 25 de junio de 1997, de desarrollo del artículo 49.1.e) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, sobre la tramitación de los escritos de petición presentados en la Asamblea, señala que «la Mesa de la Asamblea debe informar anualmente al Pleno de las peticiones recibidas, de su tramitación y de los acuerdos que hubiere convenido», agregando que este informe deberá ser «publicado oficialmente».

Desgraciadamente se constató que dicho informe no ha sido llevado a cabo en ninguna ocasión, cuestión que pudiera estar contribuyendo a la falta de conocimiento e información por parte de la ciudadanía que pretende se le garantice un derecho que la Constitución señala como fundamental. Así pues, considero fundamental la realización anual de dicho informe, dado que, siendo obligatoria su publicación, la población en general tendría la posibilidad de conocer a ciencia cierta el número de escritos que han sido recibidos por la Asamblea año con año, las materias que se tratan en dichos escritos y el ámbito competencial. De esta manera, la disminución en la recepción de escritos de petición, una vez que se ha instruido a la ciudadanía, se debería a que cuentan con el conocimiento de ante qué autoridad debe presentarse cada escrito en concreto, dependiendo de la materia de que se trate; y como consecuencia se lograría que esta vía de comunicación entre el poder y los ciudadanos fuera más rápida y eficaz.

### ESCRITOS DE PETICIÓN (Presentados: 169)



Escritos presentados por legislatura <sup>2</sup>:

- I Legislatura: 34.
- II Legislatura: 53.
- III Legislatura: 40.
- IV Legislatura: 17.
- V Legislatura: 25.



**ASAMBLEA DE MADRID  
V LEGISLATURA  
ESCRITOS DE PETICIÓN**

Materia	1999	2000	2001	2002	Total
<b>Vivienda</b>	0	0	3	0	<b>3</b>
<b>Personal laboral</b>	1	1	3	0	<b>5</b>
<b>Rehabilitación vivienda</b>	0	0	2	0	<b>2</b>
<b>Demanda de empleo</b>	1	0	0	0	<b>1</b>
<b>Adopción</b>	0	1	0	0	<b>1</b>
<b>Apertura farmacia</b>	0	1	0	0	<b>1</b>
<b>Grupos violentos</b>	0	1	0	0	<b>1</b>
<b>Varios</b>	4	1	6	0	<b>11</b>
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>25</b>

**Varios:**

- Formación profesional.
- Custodia de menores.
- Concurso administrativo.
- Irregularidad de situación escolar.
- Discriminación social.
- Inspección en Universidad.
- Tarifa de Transportes – Discapacitados.
- Indemnización.
- Saneamiento – Queja ciudadana.
- Solicitud de documentación sobre los Diputados de la Asamblea.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- COLOM PASTOR, Bartolomeu, *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- GARCÍA CUADRADO, Antonio, «El derecho de petición», *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991.
- GARRIDO FALLA, Fernando, «Comentarios al artículo 29 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R., «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en *Las Cortes Generales*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, vol. III.
- Constitución Española de 1978.*
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.*
- Reglamento de la Asamblea de Madrid*, de 30 de enero de 1997.
- Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid*, de 25 de junio de 1997, de desarrollo del artículo 49.1.e) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, sobre la tramitación de los escritos de petición presentados en la Asamblea.
- Ley Orgánica 4/2001*, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.