

**BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, EXTENSIÓN Y PUBLICACIONES**

**EL DERECHO DE PETICIÓN EN
LA CONSTITUCIÓN DE 1980
Y EN LA LEGISLACIÓN DE ESPAÑA,
ESTADOS UNIDOS Y FRANCIA.**

**DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS
AÑO XIII, N° 273**

**SANTIAGO DE CHILE
MAYO DE 2003**

TABLA DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCION.	1
II. MARCO TEÓRICO.	2
1) CONCEPTO AMPLIO DEL DERECHO DE PETICIÓN.	2
2) FIGURAS AFINES.....	3
3) CLASES DE PETICIONES.	5
a) <i>Peticiones de interés particular y peticiones de interés general.</i>	5
4) CONTENIDO DEL DERECHO DE PETICIÓN.....	6
5) NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE PETICIÓN.....	7
III. EL DERECHO DE PETICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980.	8
IV. LEGISLACIÓN EXTRANJERA.	11
1. ESPAÑA.	11
a) <i>Titulares del derecho de petición.</i>	11
b) <i>Destinatarios del derecho de petición.</i>	13
c) <i>Objeto de las peticiones.</i>	14
d) <i>Formalización y presentación (artículos 4 y 6 de la ley)</i>	15
e) <i>Tramitación, subsanación (artículos 7 y 8).</i>	15
f) <i>Inadmisión (artículos 8 y 9).</i>	16
g) <i>Tramitación y contestación de peticiones admitidas.</i>	16
h) <i>Protección jurisdiccional (artículo 12)</i>	17
2. ESTADOS UNIDOS.	17
1. <i>La Doctrina Noerr-Pennigton. El derecho de Petición otorga inmunidad frente a la responsabilidad derivada de infracciones de la legislación antitrust.</i>	19
2. <i>El ejercicio del derecho de petición ante las distintas instancias del poder público.</i>	20
a) El ejercicio ante el legislativo y ante órganos con potestad normativa de la Administración Pública.....	20
b) El ejercicio del derecho de petición ante órganos administrativos con competencias resolutorias.	21
c) Peticiones dirigidas a las corporaciones de derecho público.	21
d) Peticiones ante órganos jurisdiccionales.	21
FRANCIA.....	22
1. <i>Asamblea Nacional.</i>	22
a. Las condiciones de transmisión de las peticiones.	22
b. Los titulares del derecho de petición.	23
c. Las condiciones formales y substantivas de admisibilidad (causas de inadmisibilidad).....	23
d. Registro de las peticiones.	23
e. Procedimiento.....	23
f. Relación entre el Mediador de la República y la comisión encargada de la petición.	24
g. Información relativa al tratamiento de las peticiones.	24
h. Caducidad de las peticiones.....	25
2. <i>Senado.</i>	25
a. Las condiciones de transmisión de las peticiones.	25
b. Los titulares del derecho de petición.	25
c. Condiciones formales y substantivas de admisibilidad (causales de inadmisibilidad).....	25
d. Registro de peticiones.	26
e. Comisión competente para el tratamiento de las peticiones.	26
f. Facultades en materia de información.....	26
g. Cooperación entre la comisión encargada de las peticiones y las otras comisiones parlamentarias.	26
h. Relaciones entre el Mediador de la República y la comisión encargada de la petición.	27
i. Curso del proceso dado a las peticiones.	27
j. Información relativa al tratamiento de las peticiones.	28
k. Caducidad de las peticiones.....	28

CONCLUSIONES	28
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	30

EL DERECHO DE PETICIÓN EN
LA CONSTITUCIÓN DE 1980
Y EN LA LEGISLACIÓN DE ESPAÑA,
ESTADOS UNIDOS Y FRANCIA.

Estudio elaborado por Patricia Canales con la colaboración de Virginie Loiseau, de la Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional.

I. INTRODUCCION.

El derecho de petición se consagra en forma indirecta en Inglaterra en la Carta Magna impuesta al Rey Juan sin Tierra por sus barones en 1215. Se hace uso de este derecho en la *Petition of Right* de 1628, uno de los textos fundamentales del régimen político británico, a través del cual los ingleses impusieron a Carlos I el reconocimiento formal de sus libertades públicas.

Este derecho no es precisamente una creación de la Revolución liberal¹, más bien al contrario, el principio de la soberanía indivisible, la hostilidad a los cuerpos intermedios y a la voluntad particular, en definitiva, el rechazo a reconocer otras corporaciones que no fuesen la corporación general de los ciudadanos no favorecieron el reconocimiento de este derecho en la Revolución francesa. Por ello no es de extrañar que tampoco figure en la Declaración de los Derechos de los Hombres y del Ciudadano de 1789. Aparece en la Constitución francesa de 1791 como derecho natural y civil, y, por consiguiente, abierto a todos los hombres, incluso a los que no gozaban de derechos políticos, como la libertad de dirigir a las autoridades

¹ Según Rousseau, para poder fijar el enunciado de la voluntad general, importa, que no haya ninguna sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine exclusivamente según el mismo.

constituidas peticiones firmadas individualmente. En este sentido, el derecho de petición constituía un mecanismo de corrección del sufragio político restringido adoptado por la Constitución de 1791, que había distinguido entre ciudadanos activos y pasivos. Gracias a este derecho, todos los ciudadanos podían tener una participación secundaria e indirecta en el ejercicio del poder legislativo; los ciudadanos que no gozaban de sufragio político no podían, de esta manera, rehusar la obediencia de las leyes bajo el pretexto que no estaban representados en las votaciones, ya que el derecho de petición les permitía pedir la reforma o mejora de las mismas; para los ciudadanos activos representaba un correctivo al gobierno representativo que permitía recordar a sus diputados sus deseos y proyectos. Por lo tanto, el derecho de petición constituía en esta etapa histórica un instrumento de legitimidad democrática. Esta constitucionalización se trasladará a la práctica totalidad de las constituciones europeas.

Además, la importancia histórica de este derecho se pone de manifiesto cuando se señala su influencia en el desarrollo de otros derechos, en especial en los de reunión, asociación, manifestación o imprenta.

Este trabajo contiene un marco teórico del derecho de petición, su tratamiento en la Constitución chilena de 1980, la legislación de España, Francia y el sistema de Estados Unidos.

II. MARCO TEÓRICO.

1) Concepto amplio del derecho de petición.

En un sentido amplio, es el derecho de los ciudadanos de dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen las leyes sobre las materias de su competencia. Se caracteriza por las siguientes notas:

Limitaciones en cuanto al sujeto pasivo, las peticiones se pueden dirigir a los poderes públicos y sólo a determinados poderes públicos. Se refiere sólo a las peticiones que los ciudadanos dirigen a esos poderes, no a las que éstos puedan dirigir a los demás ciudadanos o personas físicas o jurídicas privadas, lo que excluye las peticiones estrictamente privadas como pueden ser los requerimientos. Las peticiones deben ser dirigidas a las autoridades determinadas por la ley.

En cuanto a la materia: deben estar dentro del ámbito de las competencias del órgano público atribuidas por el ordenamiento.

2) Figuras afines.

No todas las peticiones dirigidas a los poderes públicos se realizan en el ejercicio del derecho de petición. Así las peticiones que se formulan ante los Jueces o Tribunales o ante el Tribunal Constitucional solicitando que se resuelva un conflicto o que se declare la inconstitucionalidad de una norma, no se formulan en el ejercicio del derecho de petición. Por lo tanto, es necesario distinguir entre petición, acción y denuncia.

En cuanto a la distinción entre petición y acción, aún cuando históricamente es probable que el derecho de acción fuera una consecuencia o una manifestación del derecho de petición, en la actualidad se entiende que son dos derechos autónomos y separados. Basta señalar que para ejercitar el derecho de acción se exige ser titular de derechos o intereses legítimos, y para ejercitar el derecho de petición se exige lo contrario, esto es, no ser titular de derechos o intereses legítimos. En el caso que no se trate del ejercicio del derecho de petición, el poder público devuelve la demanda o solicitud del particular para que éste la presente al órgano competente siguiendo el cauce procesal adecuado.

Por otra parte, no cabe confundir las peticiones con los recursos administrativos, ya que éstos pretenden anular o reformar los actos administrativos, esto es, impugnar un acto, mientras que las peticiones lo que pretenden es provocarlos o producirlos, y menos aún con un recurso administrativo extraordinario, por lo que el derecho de petición no puede ser utilizado

para dejar sin efecto actos administrativos que, siendo susceptibles de recursos, no fueron impugnados. Tampoco pueden confundirse las peticiones con las reclamaciones en vía administrativa previas al ejercicio de acciones civiles y laborales, ya que en este caso se está ante un presupuesto procesal fundamentado en un derecho subjetivo o en un interés legítimo lesionado.

Igualmente, este derecho no se puede tomar por las denuncias administrativas o penales, ya que aquéllas lo único que pretenden es poner en conocimiento de las autoridades judiciales o administrativas hechos que pudieran constituir delitos, faltas o infracciones administrativas al objeto de que estas autoridades puedan iniciar un proceso penal o incoar un expediente sancionador.

Otra distinción necesaria es la que se hace entre petición y solicitud en el ámbito administrativo (solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo, reclamación o solicitud fundada en derecho, instancia administrativa). Según Jellinek², el derecho de petición es el instrumento idóneo para tutelar o hacer valer los intereses de hecho de los ciudadanos; estos pueden consistir en una acción o en una omisión por parte de la Administración del Estado, que favorezca a una o más personas, en la modificación de instituciones estatales existentes o en la creación de nuevas instituciones. También para hacer valer tales intereses está prevista una pretensión jurídica derivada inmediatamente de la personalidad. Esa es el derecho de instancia en su más amplia extensión, que comprende el derecho de petición verdadero y propio y la pretensión jurídica de que se tomen en consideración los intereses de hecho del individuo.

Por su parte, la doctrina española reconoce a las peticiones un carácter residual, al señalar que cuando lo que se pide no es objeto de un procedimiento administrativo o jurisdiccional se está ante el derecho de petición.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que dentro de los ordenamientos jurídicos existe la llamada acción pública, que significa que a pesar que los ciudadanos no sean titulares de

² Citado por Colom Pastor en: El Derecho de Petición, p.32.

derechos subjetivos o de intereses legítimos en estos campos pueden presentar solicitudes de iniciación de procedimientos, interponer recursos administrativos, si procede, e incluso recursos contenciosos administrativos y en este caso se trataría de una pretensión fundada en derecho y no ante el ejercicio del derecho de petición. La acción pública es para la observancia de las leyes, para actividades regladas que están dentro del ámbito del principio de legalidad, para que se cumpla el ordenamiento. Ahí el administrado ejercita una pretensión de fondo. En cambio el ciudadano que ejercita el derecho de petición es para actividades que en principio no son regladas, que están dentro del ámbito de la discrecionalidad u oportunidad. Las peticiones se pueden referir a actividades indiferentes para el ordenamiento jurídico.

3) Clases de peticiones.

a) Peticiones de interés particular y peticiones de interés general.

Parte de la doctrina se ha referido a la naturaleza dual de este derecho, distinguiendo entre las auténticas peticiones de interés general formuladas en el ejercicio del derecho de petición, derecho político reservado sólo a los ciudadanos, y las quejas o peticiones de interés particular, derecho abierto a todos los hombres.

En el derecho constitucional comparado, la enmienda primera de la Constitución de los Estados Unidos de América, al referirse al derecho de petición, si bien pone el acento en las peticiones de interés privado, esto es, en las quejas o agravios, no impide la presentación de las peticiones de interés general. En cambio, la Constitución italiana de 1947, en su artículo 50, limita el ejercicio del derecho de petición a los intereses generales, al disponer que los ciudadanos pueden dirigir peticiones a las cámaras, “*solicitando medidas legislativas o exponiendo necesidades comunes*”, circunstancia que la doctrina ha justificado señalando que los intereses privados encuentran suficiente protección en los recursos administrativos y en el recurso contencioso-administrativo. La Declaración americana de los Derechos del Hombre, lo contempla en su doble vertiente, incluyendo las peticiones “*por motivos de interés general, ya de interés particular*”.

Peticiones individuales y colectivas, clasificación que atiende al número de personas que suscriben la petición.

4) Contenido del derecho de petición.

El contenido del derecho se identifica, por una parte, con la facultad de formular la petición sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno para el peticionario. Facultad – obligación que ya proclamara el Bill of Rights de 1689, al establecer que es un derecho de los súbditos elevar peticiones al Rey, y que son ilegales todas las prisiones y procesamientos que se hagan basándose en tales peticiones, y por otra, con las siguientes obligaciones de parte del destinatario: examinar materialmente las peticiones, resolverlas fundadamente en un plazo razonable y comunicar la resolución a los peticionarios.

En cuanto al examen material de la pretensión, la doctrina ha señalado que los organismos o instituciones están obligadas a tomar en consideración la petición o que el derecho de instancia, o más bien el derecho al examen de la instancia, consiste en la obligación, que incumbe a cualquier órgano del Estado, dentro de los límites de su propia competencia, de recibir las instancias de los ciudadanos y de darles curso. Presupuesto de esta obligación puede ser la inadmisibilidad de la petición que se producirá cuando se pide algo que está prohibido por la ley, o cuando no reúne los requisitos formales propios de toda petición dirigida a una autoridad, o cuando contiene insultos, exigencias excesivas o amenazas.

La obligación de resolver las peticiones por parte de los poderes públicos ha sido objeto de preocupación en la historia del instituto que se analiza. Incluso los textos internacionales se han preocupado del tema como es el caso del artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que dispone: *“Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivos de interés general, ya sea interés particular, y el de obtener pronta resolución”*.

Sin embargo, la doctrina ha señalado reiteradamente, que se trata de un derecho de contenido formal, por lo tanto, no comprende el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado. Esto significa que el ciudadano en principio no tiene derecho al logro de lo pedido y sólo lo tiene a los aspectos procedimentales del derecho de petición, esto es, a una resolución fundada, dictada siguiendo un procedimiento. Pero en un Estado social y democrático de Derecho son los poderes públicos los que están al servicio de los ciudadanos y no al revés, por lo tanto siempre que el interés general consienta o permita la petición, la autoridad tendría que otorgar lo pedido.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, hay que considerar que, una parte de las peticiones no tienen en cuenta los intereses generales, sino los particulares del peticionario (se trata de las denominadas peticiones privadas), y de otra, que aunque la petición sea pública y por consiguiente permita al poder público servir o dar satisfacción a los intereses generales, el poder público puede denegar la petición por razones de oportunidad o conveniencia política, por considerar que hay un interés público y social predominante, por carecer de disponibilidades presupuestarias o las derivadas de la prelación de otras necesidades a realizar por el órgano político conforme a su programa político.

Además, si bien no existe ni un derecho ni un interés legítimo al logro de lo pedido puede construirse un interés legítimo al procedimiento y a la observación del derecho. Es decir, los particulares no sólo tienen derecho a que la Administración conteste fundadamente a las peticiones siguiendo un procedimiento sino igualmente tiene derecho a que el contenido de la resolución se ajuste a los principios generales del derecho, a que ésta no infrinja o vulnere el principio de igualdad o el de prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos. Por ejemplo, dos peticiones idénticas que son resueltas de manera distinta por un mismo poder público sin motivación alguna.

5) Naturaleza jurídica del derecho de petición.

Este tema ha sido objeto de constante polémica a lo largo de la historia de este instituto. En efecto mientras unos pocos autores han negado al derecho de petición la

categoría de derecho subjetivo o de derecho en sentido técnico, la doctrina dominante entiende que se trata de un verdadero derecho subjetivo. Pero dentro de estos últimos vuelve a surgir la polémica cuando se trata de clasificarlo, porque, si para unos se trataría de una libertad, otro sector defiende que es un derecho natural o individual y para otros un derecho político. En la actualidad, gran parte de la doctrina, lo considera como un derecho público subjetivo, en la medida en que las peticiones se dirigen a los poderes públicos y la mayoría de los autores apuesta por su carácter político y, más concretamente, como un derecho de participación política o administrativa.

III. EL DERECHO DE PETICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980.

El artículo 19 N° 14 de la Constitución reconoce a todas las personas *“el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”*.

De las Actas de la Comisión de Estudios de la Constitución (sesiones 125 y 127) se desprende que en el debate hubo una inadecuada comprensión de la esencia y del contenido del derecho de petición, el cual no puede ser considerado como “el derecho a hacer presente sus puntos de vista” (p.5) o “el derecho a que se tomará en consideración su punto de vista” (p.7) o “el derecho a tomar conocimiento de la inquietud del ciudadano” (p.7) o “el derecho a que sean acogidas sus opiniones” (p.8) o “el derecho a ilustrar la acción de la autoridad” (p.8) o “el derecho a la sugerencia” (p.9). En cuanto a la esencia del derecho se confundió con “el derecho de hacer valer su reclamo, protesta o queja” (p.12), confundiéndolo con el derecho de acceso a la justicia que quedó consagrado en el número 3 del artículo 19.

Ahora bien, la discusión de los comisionados se centró en dos aspectos: la conveniencia de contemplar el deber de respuesta en el mismo texto constitucional y el rol fundamental que debe desempeñar el legislador, especialmente a fin de evitar el ejercicio abusivo e ilegítimo del derecho.

En cuanto al primer aspecto, la Comisión, por mayoría de votos, aprobó la idea de contemplar la obligación de dar respuesta en forma expresa en el mismo texto constitucional. Sin embargo, pasados los antecedentes al Consejo de Estado, éste eliminó la disposición que establecía esta obligación, situación que se confirmó en la Junta de Gobierno y en el texto definitivo.

No obstante este antecedente histórico, gran parte de la doctrina nacional, afirma la obligación de responder que pesa sobre la autoridad requerida, argumentando, que de lo contrario resultaría ilusorio este derecho. Agregan que en el fondo es un limitado derecho de iniciativa que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos y que envuelve la obligación correlativa del poder público a quien se dirige, de pronunciarse acerca de la petición que se le formula. Finalmente señalan que, separada del deber de respuesta carece de verdadera utilidad y eficacia.

Por otra parte, la legislación nacional, concretamente el artículo 8° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que *“Los órganos del Estado actuarán por propia iniciativa en cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando...se haga uso del derecho de petición o reclamo”*. Aún más, después de las modificaciones introducidas por la Ley N° 19.653, en la Ley de Bases, esta ha pasado a contemplar el caso de una petición concreta, del plazo de su resolución y de los efectos de la falta de respuesta por parte de la autoridad requerida. Es así como el artículo 13 de la ley, relativo a la publicidad de los actos administrativos y de los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo o esencial y al derecho de cualquier interesado a requerir tal documentación por escrito al jefe de servicio respectivo. El inciso 9° dispone que *“El jefe superior del órgano requerido deberá pronunciarse sobre la petición, sea entregando la documentación solicitada o negándose a ello, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contado desde la formulación del requerimiento, o desde la expiración del plazo concedido al tercero afectado, en el caso previsto en el inciso séptimo”*. El artículo 14 complementa y da eficacia a la disposición citada mediante la acción judicial, contemplando no sólo la hipótesis del rechazo expreso sino además la de la falta de todo pronunciamiento frente a la petición, al disponer que *“vencido el plazo previsto en el artículo anterior para la entrega de la*

documentación requerida...el requirente tendrá derecho a recurrir al juez de letras en lo civil del domicilio del órgano de la Administración requerido, que se encuentre de turno según las reglas correspondientes, solicitando amparo al derecho consagrado en el artículo precedente". Por lo tanto la posibilidad de que la Administración permanezca pasiva ante un requerimiento particular ha quedado superada y transformada en antijurídica. Ejercido el derecho de petición la inactividad administrativa es ilícita.

En cuanto a las sanciones por el incumplimiento de esta obligación, el Código Penal, en el Libro II, título III, párrafo 4, "De los agravios inferidos por los funcionarios públicos a los derechos garantidos por la Constitución", el artículo 158 N° 4° sanciona al empleado público que arbitrariamente impidiere a un habitante de la República hacer uso del derecho de petición que le garantiza la ley. Además, el artículo 256, situado en el título V, párrafo 12 "Abusos contra particulares", sanciona al empleado público del orden administrativo que maliciosamente retardare o negare a los particulares la protección o servicio que deba dispensarles en conformidad a las leyes y reglamentos. Por su parte el Estatuto Administrativo dentro de las prohibiciones a que se encuentran afectos los funcionarios públicos, contempla la de someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución, o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes.

En lo que se refiere al segundo aspecto, los comisionados coincidieron también en el rol fundamental que le cabe al legislador en el desarrollo y complemento de este derecho para hacerlo vigente en la práctica, señalando que debe determinar cuál es la sanción que tendrá el funcionario que no cumpla con la obligación de responder y cual es el efecto del silencio de la autoridad³.

³ Actualmente se encuentra en trámite en el Congreso un proyecto de ley que regula el silencio administrativo

IV. LEGISLACIÓN EXTRANJERA.

1. España.

La Constitución Política de 1978, en su artículo 29 dispone:

*“1. Todos los españoles tendrán derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
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 la legislación específica”.*

a) Titulares del derecho de petición.

El desarrollo normativo de este derecho fundamental está contenido en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, que en su artículo primero señala:

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

En cuanto a la extensión que hace la ley de la titularidad de este derecho a los extranjeros, el legislador ha mantenido esta postura a partir de la Ley Orgánica 3/1981, que en su artículo 10 señala: *“Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural y jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración del Poder Público”.* El Tribunal Constitucional señaló en sentencia de 1993 que la queja ante el Defensor del Pueblo supone

una manifestación concreta del derecho de petición y, en coherencia, está sujeta a las determinaciones constitucionales de éste por lo que su no limitación por razones, entre otras, de nacionalidad supone una muestra clara de la voluntad legislativa de reconocimiento del ejercicio del derecho de petición por los extranjeros. Otras manifestaciones legislativas postconstitucionales, entre las que podrían citarse, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y la Ley 5/1984, de 26 de marzo, de regulación del derecho de asilo y de la condición de refugiado, avalan esta interpretación de la voluntad legislativa.

Siguiendo esta misma postura, la Ley Orgánica 4/2001, delimita del ámbito subjetivo de titulares del derecho de petición extensivamente, entendiendo que abarca a cualquier persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, como cauce de expresión en defensa de los intereses legítimos y como participación ciudadana en las tareas públicas.

En lo que se refiere a la presentación de peticiones por parte de personas jurídicas de derecho privado no presenta ningún tipo de especialidad respecto al ejercicio simplemente individual o colectivo del derecho fundamental, siempre que la voluntad social se hubiera expresado a través de los procedimientos para la adopción de acuerdos legalmente previstos. El ejercicio del derecho por parte de personas de derecho público ha planteado algunos problemas. El primero, derivado de su propia capacidad general para la detentación de derechos fundamentales, cuestión parcialmente resuelta por el Tribunal Constitucional que la admiten en cuanto recaben para sí mismas ámbitos de libertad, de los que deben disfrutar sus miembros, o la generalidad de los ciudadanos, siempre que se trate, como es obvio, de derechos que, por su naturaleza, puedan ser ejercitados por este tipo de personas. El segundo, se refiere por lo tanto, a determinar la concreta posibilidad de que las personas jurídico-públicas ejerciten válidamente el derecho de petición, cuestión que ha sido contestada positivamente en cuanto el Tribunal Constitucional les ha reconocido la titularidad de derechos formales como el de tutela judicial efectiva, sobre todo cuando dichos entes de derecho público tengan constitucionalmente reconocido un ámbito de autonomía propio como sucede con las Comunidades Autónomas, Entidades Locales básicas y a las Universidades.

b) Destinatarios del derecho de petición.

El artículo 29 de la Constitución, no precisa el destinatario de este derecho; por su parte el artículo 77 señala:

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

El Reglamento del Congreso de los Diputados, dedica sólo el artículo 49 a este derecho, señalando que la Comisión Permanente de Peticiones, estará compuesta por un miembro de cada uno de los Grupos Parlamentarios. Tendrá un Presidente un Vicepresidente y un Secretario, que corresponderán, por su orden, a los representantes de los tres Grupos parlamentarios de mayor importancia numérica al comienzo de la Legislatura. El órgano parlamentario examina cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y puede acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara: 1º Al Defensor del Pueblo. 2º A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate. 3º Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda. Puede acordar, si no procede la remisión, el archivo de la petición sin más trámite. Por último, se acusa recibo de la petición y se comunica al peticionario el acuerdo adoptado.

En el Reglamento del Senado el artículo 198 dispone que: *“Las peticiones que los españoles dirijan al Senado en el ejercicio de su derecho de petición se atenderán a la forma y demás requisitos que establezca la Ley”.* Además, su Comisión de Peticiones está dotada de una serie de facultades en el tratamiento de las estas: contempla la obligación de las autoridades de proporcionar información sobre las peticiones que se les remitan; la posibilidad de trasladar a los demás grupos parlamentarios las mismas para que promuevan alguna iniciativa parlamentaria; está obligada a informar al Pleno en cada período de sesiones del número de peticiones recibidas, de la decisión adoptada sobre ellas y de las actuaciones emprendidas por las autoridades destinatarias de las mismas, contenidos que deben ser publicados oficialmente y ser objeto de consideración por la Cámara.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 4/2001 Reguladora del Derecho de Petición, establece que:

“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”.

No obstante la pluralidad de destinatarios de las peticiones, la doctrina rechaza la posibilidad que el Rey sea sujeto pasivo, dada la especial posición institucional de este, dotado de meros poderes formales y sin capacidad por tanto de subvenir materialmente las quejas y solicitudes que se le remitan. Del mismo modo, las peticiones que se hagan ante los órganos que integran el Poder Judicial, no generan ningún tipo de relación jurídica entre el peticionario y el órgano judicial. Unánimemente la doctrina ha sostenido que el derecho de petición debe necesariamente referirse a zonas discrecionales de actuación de los poderes públicos, y estando los Jueces y Tribunales sometido únicamente al imperio de la ley, difícilmente se encontrarán esas zonas que permitan el planteamiento de peticiones. El Tribunal Constitucional ha rechazado de modo rotundo la posibilidad de ser el mismo destinatario del derecho de petición.

c) Objeto de las peticiones.

De acuerdo con el artículo 3 de la ley:

“Las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general. No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley”.

d) Formalización y presentación (artículos 4 y 6 de la ley)

Se formulan por escrito, utilizando cualquier medio, incluso electrónico, que permita acreditar su autenticidad, e incluirán necesariamente la identidad del solicitante, la nacionalidad si la tuviere, el lugar o el medio elegido para la práctica de las notificaciones, el objeto y el destinatario de la petición. Cuando se trate de peticiones colectivas, además de cumplir con estos requisitos deberán ir firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar al lado de cada firma su nombre y apellidos. El peticionario podrá dar cuenta del ejercicio de su derecho a una institución u órgano diferente de aquél ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia por escrito, sin otro efecto que el de ponerlo en su conocimiento. Los peticionarios podrán exigir la confidencialidad de sus datos.

Además, el escrito en que se formula la petición, y cualquier otro documento y comunicación, podrán presentarse ante cualquier registro o dependencia admitida a estos efectos por la legislación reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común. El destinatario acusará recibo de la misma y lo comunicará al interesado dentro de los diez días siguientes a su recepción.

e) Tramitación, subsanación (artículos 7 y 8).

El destinatario deberá comprobar su adecuación a los requisitos previstos, ordenará las diligencias, comprobaciones y asesoramientos pertinentes. Con estos antecedentes deberá declarar su inadmisión o tramitar la petición correspondiente. Si el escrito no reúne los requisitos o no refleja los datos necesarios con suficiente claridad, se requerirá al peticionario para que subsane los defectos advertidos en el plazo de quince días bajo apercibimiento que si no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, notificándose entonces su archivo con expresión de la causa. También se le podrá requerir al peticionario la aportación de datos o documentos complementarios que obren en su poder o cuya obtención esté a su alcance y que resulten estrictamente imprescindibles para tramitar la petición. La no aportación de tales datos y documentos no determina por sí sola la inadmisibilidad de la petición, sin perjuicio de sus efectos en la respuesta que finalmente se adopte.

f) Inadmisión (artículos 8 y 9).

No se admiten las peticiones que estén fuera del ámbito de competencia del destinatario o cuya resolución deba basarse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial. Tampoco se admitirán las peticiones sobre cuyo objeto exista un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismos no haya recaído acuerdo o resolución judicial firme.

La declaración de inadmisibilidad debe ser siempre motivada y además acordada y notificada al peticionario en los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al de presentación del escrito de petición. Cuando la causa de inadmisión sea la existencia en el ordenamiento jurídico de otros procedimientos específicos para la satisfacción del objeto de la petición, la declaración que así lo señale debe indicar expresamente las disposiciones a cuyo amparo deberá substanciarse, así como el órgano competente. En otro caso, se entenderá que la petición ha sido admitida a trámite.

Por otra parte, cuando la declaración de inadmisibilidad se basa en la falta de competencia del destinatario, éste la debe remitir al organismo que estime competente dentro del plazo de diez días comunicándolo al peticionario. En este caso el plazo se contará desde la recepción del escrito. El órgano o autoridad que se estime incompetente remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si ambos pertenecen a la misma institución, administración u organismo.

g) Tramitación y contestación de peticiones admitidas.

Si la petición es admitida a trámite, la autoridad competente está obligada a contestar y notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses contados desde la fecha de su presentación. Asimismo, si lo considera necesario puede convocar a los peticionarios a una audiencia especial. Cuando la petición se considere fundada, la autoridad competente deberá

tomar las medidas oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general.

La contestación debe contener los términos en que la petición se ha considerado y las razones o motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo. En el caso que, como resultado de la petición, se haya adoptado cualquier acuerdo, medida o resolución específica, se agregará a la contestación. Cuando la autoridad competente lo estime necesario podrá acordar la inserción de la contestación en el diario oficial que corresponda.

Anualmente la autoridad competente confeccionará una memoria de actividades derivadas de las peticiones recibidas.

h) Protección jurisdiccional (artículo 12)

Este derecho goza de tutela judicial mediante las vías establecidas en la Constitución, sin perjuicio de las otras acciones que el peticionario estime procedentes. Podrá ser objeto de recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, de acuerdo con las normas reguladoras de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: a) la declaración de inadmisibilidad de la petición; b) la omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido; c) la ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos en esta ley.

2. Estados Unidos.

La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos establece: *“El Congreso no aprobará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”*.

El derecho de petición, reconocido a los súbditos británicos desde la Magna Carta de 1215, aparecía incluido en las Cartas coloniales otorgadas por la monarquía británica a los

colonos. Durante el siglo XIX, el crecimiento del movimiento antiesclavista supone la formación de una conciencia social crítica en relación al conjunto normativo que permitía esta actividad, en concreto, supone la presentación de peticiones para la derogación de la Ley Federal sobre el comercio de esclavos. El Congreso resolvió que todas estas peticiones serían rechazadas sin que fueran impresas o remitidas, iniciándose así el uso de lo que en derecho norteamericano se conoce como *gag rules*, literalmente “decisión mordaza”, y que ya para algunos representantes norteamericanos suponían la infracción del derecho constitucional de petición.

Este derecho tendrá una evolución esencial a lo largo del siglo XX, fusionándose con el resto de los derechos que integran la Primera Enmienda para configurar un concepto general de la libertad de expresión (“*freedom of expression*”).

Su ámbito de aplicación se expande, sirviendo no tan sólo para petitionar la reparación de un agravio sino también para exigir de los poderes públicos el ejercicio de sus potestades para satisfacer los más diferentes intereses de los posibles peticionarios, ampliación reconocida a través de sentencias de la Corte Suprema.

En segundo lugar, se consolidó el derecho de reunión como derecho autónomo y no ya meramente como derecho instrumental respecto al de petición, siendo los casos relativos al derecho de reunión un elemento importante en el desarrollo del moderno derecho de petición, sobre todo cuando se presentaron como derecho de manifestación en forma de *sit-in* en calles y plazas públicas y el *industrial picketing* o derecho de reunión de los trabajadores para exigir la mejora de su situación socio-laboral.

1. La Doctrina Noerr-Pennigton⁴. El derecho de Petición otorga inmunidad frente a la responsabilidad derivada de infracciones de la legislación antitrust.

Esta doctrina establecida por la Corte Suprema a través de tres sentencias, intenta delimitar los campos de influencia respectivos de la legislación antitrust y del derecho constitucional de petición reconocido en la Primera Enmienda. Los ciudadanos con intereses comerciales, individual o colectivamente pueden dirigir peticiones a todos los poderes del Estado, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial para conseguir la adopción por parte de los órganos peticionados de determinadas decisiones que les favorezcan sin que el hipotético contenido anticompetitivo de las peticiones presentadas a los poderes públicos pueda dar lugar, en su caso, a la imposición de las sanciones previstas en la legislación antitrust.

La idea básica de esta reconsideración del derecho de petición descansa en la inteligencia que, en una democracia representativa, los ciudadanos deben tener el derecho a expresar sus opiniones, hacer sugerencias y elevar sus quejas a los poderes públicos; por esto la Primera Enmienda expresamente prohíbe las injerencias en los derechos de libertad de expresión y petición para la reparación de agravios. La tensión que surge cuando los intentos de influir sobre las decisiones públicas amenazan con desembocar en la adquisición, preservación o expansión de poderes monopolistas, o en la eliminación de competidores reales o potenciales, o en cualquier otro tipo de restricción de la libre competencia económica tratan de ser resueltas con esta doctrina jurisprudencial. La solución que ofrece es la de otorgar primacía a los derechos protegidos por la Primera Enmienda, de modo que aquellas políticas públicas, aun de rango cuasi-constitucional como es la protección de la libre competencia económica, deben quedar subordinadas a los superiores intereses que defienden aquellos. Esta subordinación no es absoluta, en este sentido, cuando los particulares se hayan implicado en actividades notoriamente corruptas, tales como soborno o falsedades, o cuando hayan utilizado los procedimientos legales con el objetivo de dañar a sus víctimas, sus competidores económicos, y no para conseguir la reparación o resolución que el procedimiento invocado podría ofrecerles, se verán desprovistos de la protección que el ejercicio del derecho de petición ofrece.

⁴ Las sentencias son : Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight Inc. , Unite Nime Workers v. Pennington y California Motor Transport Co. v. Trucking Unlimited.

Ahora bien, la Corte Suprema no ha abordado en ninguna sentencia la aplicación de esta doctrina a campos distintos de la política antitrust, sin embargo, los tribunales inferiores no sólo han realizado una interpretación extensiva de la doctrina sino que también la han aplicado a campos distintos, de tal modo que se puede afirmar la existencia de una nueva doctrina *Noerr-Pennington* que ofrece inmunidad frente a cualquier responsabilidad civil siempre que se ejercite válidamente el derecho de petición. Esta interpretación jurisprudencial parte de la premisa de que sólo una inmunidad absoluta frente a la exigencia de responsabilidad garantiza el libre ejercicio del derecho constitucional de petición.

2. El ejercicio del derecho de petición ante las distintas instancias del poder público.

Los procedimientos legislativos, administrativos y resolutorios utilizan diferentes fuentes de información, tienen distintos métodos de recoger y analizar los datos, abordan diferentes cuestiones y emplean diferentes procesos para la toma de decisión. Por lo tanto, la aplicación de la doctrina *Noerr-Pennington* está sometida a un distinto estándar según el contexto en el que se ejercite el derecho de petición.

a) El ejercicio ante el legislativo y ante órganos con potestad normativa de la Administración Pública.

La doctrina *Noerr* ofrecerá su más alto nivel de protección cuando el ejercicio del derecho de petición se produzca en seno de un proceso legislativo, de tal manera que sólo la concurrencia de conductas notoriamente corruptas como sobornos, amenazas y similares pueden hacer decaer la inmunidad antitrust. Esta conclusión se deriva del propio contenido de la sentencia *Noerr* donde la Corte Suprema consideró protegida por el derecho de petición actividades de las compañías de transporte ferroviario de mercancías, aún cuando éstas habían utilizado publicidad engañosa e informaciones falsas para conseguir el veto del gobernador del Estado a una determinada medida legislativa. En definitiva, el carácter abierto del proceso legislativo convierte en innecesarias las restricciones antitrust para reprimir o neutralizar el uso de información falsa en el ejercicio del derecho de petición ante órganos administrativos,

cuando el tipo de actividad administrativa afectada sea de tipo normativo será más amplia que si es resolutoria.

b) El ejercicio del derecho de petición ante órganos administrativos con competencias resolutorias.

El ejercicio del derecho de petición ante instancias resolutorias, ya sean de carácter administrativo o judicial, goza de una menor protección, puesto que las mentiras y las declaraciones falsas son inaceptables en la esfera resolutoria fundamentalmente porque los órganos resolutorios y los administrativos, de manera distinta a los legislativos, deben confiar en las partes en cuanto a la exactitud de la información necesaria para tomar sus decisiones.

c) Peticiones dirigidas a las corporaciones de derecho público.

A pesar del papel central que gran número de estas organizaciones (ejemplo: Peoples Gas Light, Coke Co. etc.) juegan en muchos procedimientos administrativos, el Tribunal Supremo, aún sin afrontar la cuestión directamente, ha denegado la inmunidad *Noerr* a los intentos de influir en ellas, estimando que los resultados restrictivos de la competencia han sido sancionados en virtud de la legislación antitrust sin atender a las alegaciones de que dichos resultados se habían alcanzado a través del ejercicio del derecho de petición de la Primera Enmienda constitucional. Por otra parte, estas administraciones de base corporativa no constituyen poder público en el sentido exigido por la doctrina *Noerr*.

d) Peticiones ante órganos jurisdiccionales.

El Tribunal Supremo ha reconocido en algunas de sus decisiones que el derecho de petición incorpora un derecho de acceso a los tribunales. Así, anuló una ley del Estado de Virginia que prohibía a los miembros de la NAACP⁵ asociarse para asistir jurídicamente a las personas en materia de discriminación racial. A partir de ella este Tribunal ha dictado una

⁵ El movimiento de protesta social de la minoría negra en los Estados Unidos estuvo acompañado de la creación de asociaciones que protegían, incluso judicialmente, sus intereses. Entre ellas destaca la National Association for the Advancement of Colored People.

serie de sentencias en las que ha anulado, por infracción al derecho constitucional de petición, leyes que prohibían a los particulares asociarse con el objetivo de recomendar y buscar abogado a personas con necesidad de entablar pleitos, en particular, a las víctimas de discriminación racial. Además, el Tribunal se cuidó de distinguir entre recurrir a los tribunales por motivos políticos, como era la reclamación de derechos constitucionales, del uso abusivo y fraudulento de los procedimientos jurisdiccionales para conseguir un beneficio puramente privado.

Francia.

1. Asamblea Nacional.

El derecho de petición que se ejerce ante la Asamblea Nacional está definido por la Ordenanza de 17 de noviembre de 1958 relativa al Funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias y por su reglamento:

- ◆ el artículo 17 de la ordenanza citada indica que se prohíbe presentar una misma petición ante las dos asambleas parlamentarias:
- ◆ los artículos 147 y 151 del Reglamento de la Asamblea Nacional define las condiciones de registro y de examen de las peticiones.

a. Las condiciones de transmisión de las peticiones.

De acuerdo con el artículo 147, las peticiones deben ser dirigidas al Presidente de la Asamblea Nacional. Pueden igualmente ser depositadas por un diputado, que hará, al margen, mención del depósito que debe ir firmada. Una petición entregada o transmitida por una agrupación formada en la vía pública no puede ser recibida por el Presidente, ni dejada en su oficina. Deben indicar el domicilio y llevar la firma del peticionario.

b. Los titulares del derecho de petición.

Las condiciones formales de admisibilidad de las peticiones son solamente la dirección y firma del o los peticionarios. No existen condiciones de edad o de nacionalidad. Las peticiones colectivas son aceptadas y registradas a nombre del primer signatario.

c. Las condiciones formales y substantivas de admisibilidad (causas de inadmisibilidad).

Las condiciones formales de admisibilidad de las peticiones dirigidas al Presidente de la Asamblea nacional están señaladas en el artículo 147 del Reglamento. Deben ser presentadas en el documento original escrito y firmado por sus autores. Por lo tanto la presentación por medios electrónicos no está prevista.

d. Registro de las peticiones.

Las peticiones se inscriben en una lista general según el orden de llegada. Se comunica al peticionario el número de orden de su petición. El presidente de la Asamblea Nacional reenvía la petición a la comisión competente para su examen, esto es, a la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y Administración General de la República. La comisión designa un relator.

e. Procedimiento.

Después de escuchar las conclusiones del relator, la comisión decide, según el caso, archivar la petición, enviarla a otra comisión permanente de la Asamblea o a un ministro o la somete a la Asamblea. Esta decisión se comunica al peticionario. El mismo camino sigue la petición enviada por la primera comisión a otra permanente. La respuesta del ministro se comunica al peticionario; si el ministro no responde dentro de un plazo de tres meses a la petición enviada por la comisión, esta puede decidir someterla a la Asamblea. En este caso

deposita en la oficina de la Asamblea un informe reproduciendo el texto integral de la petición; este informe es impreso y distribuido.

En todo caso, la comisión que envía la petición solicita una respuesta pero no hace recomendaciones.

Las decisiones de la Comisión son publicadas en un boletín de peticiones a disposición de los parlamentarios que disponen de ocho días para pedir que una petición sea sometida a la Asamblea; pasado este plazo, las decisiones de la Comisión se vuelven definitivas y son publicadas en el Diario Oficial de la República Francesa.

El peticionario es informado de la decisión de la Comisión y a continuación, si es el caso, de la respuesta entregada por la autoridad eventualmente requerida.

f. Relación entre el Mediador de la República y la comisión encargada de la petición.

El Mediador de la República, es una autoridad independiente, cuyo rol está definido en la Ley N°73-6 de enero de 1973. Este puede ser requerido por un diputado o un senador que estime oportuno que le sea transmitida la reclamación de un ciudadano o la solicitud sobre una cuestión de su competencia. Además, puede ser requerido por una de las seis comisiones permanentes de la Asamblea Nacional o del Senado, las cuales están facultadas para hacerlo a través del Presidente de la asamblea correspondiente.

g. Información relativa al tratamiento de las peticiones.

El boletín de peticiones destinado a los parlamentarios, contiene una indicación sumaria del objeto de las peticiones, precisa la identidad de su autor y menciona la decisión de la Comisión. Este documento reproduce las respuestas entregadas por los ministros, las comisiones o por el Mediador. Luego son publicadas en el Diario Oficial. Los peticionarios son informados de cada etapa del procedimiento.

h. Caducidad de las peticiones.

El Reglamento de la Asamblea Nacional, no ha previsto ningún plazo para el examen. Las que no son examinadas durante una legislatura, lo son en el curso de la siguiente.

2. Senado.

El derecho de petición que se ejerce ante el Senado está regulado por el artículo 4 de la Ordenanza N° 58-100 de 17 de noviembre de 1958, relativa al Funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias, el Reglamento del Senado y la Instrucción General de Oficina.

a. Las condiciones de transmisión de las peticiones.

Las peticiones deben ser dirigidas directamente al Presidente del Senado, o pueden ser depositadas por un senador, que debe hacer, al margen, mención firmada del depósito.

b. Los titulares del derecho de petición.

Un individuo o un grupo de ciudadanos, sin considerar su nacionalidad.

c. Condiciones formales y substantivas de admisibilidad (causales de inadmisibilidad)

Todas las peticiones deben llevar el domicilio del peticionario y su firma. Nada se opone a que sean transmitida por e-mail, siempre que lleven firma electrónica. La Secretaria General de la Presidencia considera las condiciones de admisibilidad de las peticiones. No se consideran peticiones las demandas relativas a decisiones judiciales o administrativas, respecto de las cuales existen otras vías para recurrir, tampoco las demandas de: intervención en servicios públicos, de seguros, remisión de imposiciones o multas, solicitudes de empleo, de pensiones, distinciones honoríficas, de prestaciones sociales, etc. Estas demandas son devueltas a sus autores.

d. Registro de peticiones.

Se registran en una lista general que contiene, por cada petición, un número de orden, el nombre y el domicilio del peticionario, indicación sumaria del objeto de la petición y, si procede, el nombre del senador que la ha depositado. Son publicadas en el boletín del Senado con las menciones que figuran en el registro y además, el nombre del relator de la comisión encargada de examinar cada petición, la decisión adoptada por la comisión con un resumen de motivos, y las respuestas recibidas de los ministros a quienes la comisión ha reenviado la petición. Al peticionario, se le comunica el número de orden de la petición, y en su caso, la decisión correspondiente.

e. Comisión competente para el tratamiento de las peticiones.

Las peticiones son reenviadas a la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación, de Sufragio Universal, de Reglamento y de Administración General que nombra un relator.

f. Facultades en materia de información.

La comisión competente puede pedir los documentos y proceder a la audiencia de testigos. La respuesta de los órganos requeridos en el curso del procedimiento de examen de una petición no está sujeta a plazo.

g. Cooperación entre la comisión encargada de las peticiones y las otras comisiones parlamentarias.

La comisión a la cual es reenviada una petición por la Comisión de Leyes puede decidir, al término del examen, enviarla a un ministerio, archivarla, o pedir al Presidente del Senado que la transfiera al Mediador.

h. Relaciones entre el Mediador de la República y la comisión encargada de la petición.

Las reclamaciones de los ciudadanos ante el Mediador de la República deben ser dirigidas a un diputado o a un senador. Ellos la transmiten al Mediador si consideran que están dentro de su competencia y es necesaria su intervención. También puede efectuar la transmisión el Presidente del Senado a solicitud de alguna de las seis comisiones permanentes.

i. Curso del proceso dado a las peticiones.

La Comisión de Leyes decide según el caso, enviarla a un ministro o a otra comisión del Senado, someterla al Senado, pedir al Presidente de este organismo que la transfiera al Mediador o archivarla.

Cuando la comisión decida presentarla a la Reunión de Presidentes, solicita a un senador que la inscriba en el orden diario dentro de los quince días siguientes a la publicación de la petición levanta un informe que reproduce el texto íntegro de la petición los motivos y las conclusiones que se presentan. Este informe es impreso y distribuido.

La discusión del informe de la comisión de inscribe en el orden del día. El debate se abre con la exposición del relator y es seguido por la intervención de los oradores inscritos. En el curso del debate, el Senado puede ser requerido por el representante de una comisión o por un senador para que la petición sea enviada a la comisión permanente que tiene competencia para conocer de la materia que constituye el fondo del asunto. Al final del debate el Presidente llama a votación después de una discusión en la que sólo tienen el uso de la palabra el autor de la iniciativa o su representante, los representantes de las comisiones interesadas, un orador de opinión contraria, y el Gobierno, en su caso. Los fundamentos de voto son admitidos por una duración que no exceda de cinco minutos. Si ninguna solicitud de reenvío se presenta, el Presidente declara cerrado el debate después de escuchar al último orador.

j. Información relativa al tratamiento de las peticiones.

La comisión no tiene la obligación de informar regularmente al pleno de su actividad en materia de peticiones.

k. Caducidad de las peticiones.

Las peticiones sobre las cuales la Comisión de Leyes constitucionales, legislación, sufragio universal, Reglamento y administración general no se ha pronunciado caducan de pleno derecho a la apertura de la sesión ordinaria que sigue a aquella en que se depositaron. Las depositadas durante un intervalo de sesiones ordinarias son repuestas, para el cálculo de la caducidad, al primer día de sesión ordinaria siguiente a la fecha de su depósito.

CONCLUSIONES.

El derecho de petición es un derecho que ha sido cuestionado en su misma existencia y funcionalidad, calificado por la opinión doctrinal como reliquia del pasado superada por la evolución sufrida por los Estados de Derecho occidentales. Junto a ello y de forma paradójica, también son mayoría los autores que, sin embargo, no exigen su simple y llana expulsión de los ordenamientos jurídicos, señalando precavidamente que su garantía puede desempeñar todavía un papel no desdeñable en determinados momentos de crisis del sistema. Esto es, el derecho de petición se contempla como válvula de seguridad que permite la expresión pacífica de las quejas y agravios ciudadanos y evita el recurso a la violencia o, cuando menos, la utilización de medios coactivos para forzar la voluntad de los poderes públicos.

Esta consideración ha determinado que esa doctrina haga un llamado al legislador para que dé un paso adelante en la comprensión actual de este derecho, dotando de un mayor contenido obligacional para los poderes públicos destinatarios a las peticiones que colectivamente les dirijan los ciudadanos. Además, prever mecanismos mediante los cuales

los peticionarios a través de representantes pudieran recibir audiencia de dichos órganos para poder exponer el contenido de la petición y ver satisfecho así de un modo efectivo su derecho constitucional a comunicarse directamente con los poderes públicos. Esta petición colectiva cualificada convertiría al derecho de petición en un mecanismo hábil para facilitar la participación ciudadana en un Estado democrático.

21/04/2003

DERECHO DE PETICIÓN EN LA LEGISLACIÓN EXTRANJERA

**(UNIÓN EUROPEA – ALEMANIA – ESPAÑA – FRANCIA – ITALIA
Y OTROS PAISES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA –
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA – COLOMBIA Y CHILE)**

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

1. AGUERREA MELLA, Pedro G. El derecho de petición ante la administración del Estado: acerca de la obligación de respuesta. *Ius publicum / Universidad Santo Tomás - Escuela de Derecho*, Santiago, Chile, Vol. 5, no. 9, sep. 2002, pp. 55-70.
Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Valparaíso – Publicaciones Periódicas (PP)
2. ALBANESE, Susana. *Promoción y protección internacional de los derechos humanos*. Buenos Aires, Argentina, La Rocca, 1992, 286 p.
Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Compañía 342.7 A326p 1992
3. ALVAREZ CARREÑO, Santiago M. *El derecho de petición: estudio en los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Granada, España, Comares, 1999, 674 p.
Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Valparaíso 342.736(4:73 A473d 1999
4. COLOM PASTOR, Bartomeu. *El derecho de petición*. Madrid, España, Marcial Pons, Eds. Jurídicas y Sociales : Universitat de les Illes Balears, 1997, 202 p.
Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Valparaíso 342.736(460) C718d 1997
5. ESPAÑA. *Constitución Española de 1978 (BOE 29.12.78): Artículo 29 [en línea]*. Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas – Centro de Información Administrativa (CIA), 1 p.
<http://www.igsap.map.es/cia/dispo/constitu.htm>
6. ESPAÑA. *Constitución Española de 1978 (BOE 29.12.78): Artículo 77 [en línea]*. Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas – Centro de Información Administrativa (CIA), 1 p.
<http://www.igsap.map.es/cia/dispo/constitu.htm>
7. ESPAÑA. *Ley de 22 de diciembre de 1960, reguladora del Derecho de Petición (B.O.E. de 23 de diciembre)*⁶ [en línea]. Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas – Centro de Información Administrativa (CIA), 2 p.
<http://www.igsap.map.es/cia/dispo/192-60.htm>

⁶ Ley derogada por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de diciembre, reguladora del Derecho de Petición.

8. ESPAÑA. *Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición (BOE 13.11.2001) [en línea]*. Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas – Centro de Información Administrativa (CIA), 5 p.
<http://www.igsap.map.es/cia/dispo/lo4-01.htm>

9. EUROPA. PARLAMENTO EUROPEO. SECRETARÍA GENERAL DEL PARLAMENTO EUROPEO. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS. *Fichas Técnicas 1999-2002: 2.- La Europa de los ciudadanos: 2.5.0.-Derecho de petición de los ciudadanos de la Unión Europea [en línea]*. Luxemburgo⁷, Parlamento Europeo - Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo (DG IV), 27/06/2000, 3 p.
http://www.europarl.eu.int/factsheets/2_5_0_es.htm

10. EUROPA. PARLAMENTO EUROPEO. SECRETARÍA GENERAL DEL PARLAMENTO EUROPEO. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS (DG IV). *Le droit de pétition dans les Parlements de l'Union européenne (Documents de travail - Série POLI, N° 119, 08-2001) [en línea]*. Luxemburgo, Parlamento Europeo - Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, 08/2001, 173 p.
http://www4.europarl.eu.int/estudies/internet/workingpapers/poli/pdf/119_fr.pdf
http://www4.europarl.eu.int/estudies/internet/workingpapers/poli/doc/119_fr.doc

11. FORERO B., José M. *Los derechos fundamentales y su desarrollo jurisprudencial*. Santafé de Bogotá, Colombia, Eds. Editextos, 1994, 523 p.
Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Valparaíso 342.7(861) F715d 1994

12. GIL ROBLES, José María. *Los derechos del europeo*. Madrid, España, INCIPIT, 1993, 238 p.
Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Valparaíso 347.176(4) D431d 1993

13. IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac. *Derecho de petición y derecho de queja*. Madrid, España, Dykinson, 1993, .
Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Compañía 342.736(460) I12d 1993

⁷ Sede y lugares de trabajo

El Parlamento Europeo, cuya sede se halla en Estrasburgo, dispone de tres lugares de trabajo: Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo. Esto se explica por razones históricas, ya que se trata de las tres ciudades donde se instalaron, principalmente, las instituciones europeas tras su creación. Símbolo de la reconciliación franco-alemana, Estrasburgo se convirtió en sede del Consejo de Europa. El Parlamento Europeo celebra sus sesiones en esta ciudad desde 1952.

Un protocolo anexo al Tratado de Amsterdam de 1997 precisa: "*El Parlamento Europeo tendrá su sede en Estrasburgo, donde se celebrarán los 12 períodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión presupuestaria. Los períodos parciales de sesiones plenarias adicionales se celebrarán en Bruselas. Las comisiones del Parlamento Europeo se reunirán en Bruselas. La Secretaría General del Parlamento Europeo y sus servicios seguirán instalados en Luxemburgo*". No obstante, por razones prácticas, un determinado número de funcionarios y los colaboradores de los grupos políticos del Parlamento Europeo trabajan en Bruselas. (http://www.europarl.eu.int/presentation/default_es.htm).

14. QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Los derechos humanos y su defensa ante la justicia*. Santa Fe de Bogotá, Colombia, TEMIS, 1995, 421 p.

Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Valparaíso 342.7 Q8d 1995

* * * * *