

EL DERECHO DE PETICION Y LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA

1. *Planteamiento del tema*

Hablar del derecho de petición es tratar de un derecho que ha tenido y tiene un gran significado en las instituciones del Estado democrático. El derecho de petición no puede limitarse al simple escrito formal que un ciudadano dirige a una autoridad pública para plantearle una aspiración colectiva, o una necesidad social, o el ejercicio de un derecho subjetivo, sino que ese derecho se ejerce también cuando los medios de comunicación social recogen los problemas sociales, económicos y políticos o cuando los partidos políticos, como voceros ideológicos, presentan en sus programas o plataformas una síntesis de los problemas nacionales y de sus posibles soluciones.

El derecho de petición es, pues, aquel medio que tiene toda persona para dirigirse a las autoridades y pedirle una respuesta a la demanda social o individual contenida en la solicitud. El medio utilizado para hacer conocer de la autoridad el objeto de la petición tiene poca importancia. Puede ser un escrito, que es la forma tradicional de la petición, pero puede ser también por medio de la prensa, la televisión o el cine, o por medio de los líderes de la sociedad. Estas nuevas formas de expresar las demandas de la colectividad han provocado un cierto desuso de la petición política clásica, reservada a los notables y a los líderes. Hoy, la petición política se ha convertido en monopolio de los partidos políticos que se sirven de ella como arma en la lucha política. En cambio, la petición administrativa se ha venido consolidando como un derecho individual dirigido a proteger los derechos subjetivos y los intereses personales del peticionario.

Todo sistema político prevé mecanismos adecuados para dar respuestas a las demandas que surgen del campo social. Si el sistema político no da respuesta

a esas demandas o la respuesta no satisface las aspiraciones colectivas, corre el riesgo de provocar graves tensiones que conduzcan al fracaso del sistema y a su sustitución por otro sistema que ofrezca resolver las necesidades sociales insatisfechas. Si se trata de un sistema político abierto, como es la democracia, el derecho de petición es una herramienta fundamental para mantener la acción e interacción propias de todo sistema político. Ese derecho de petición no es una concesión del sistema, sino un derecho fundamental de la persona humana, pues por medio de él, toda persona puede dirigirse a las autoridades y plantear los anhelos de la colectividad o el cumplimiento de una norma legal que esté siendo desconocida. En una sociedad pluralista, donde las opiniones son libres, la petición es un derecho abierto para la denuncia, para el reclamo y para proponer soluciones.

La vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aspira a reglamentar el derecho de petición consagrado en el artículo 62 de la Constitución. El artículo 5º de esta Ley diferencia la petición política de la petición administrativa, ya sea que la persona utilice ese poder jurídico para expresar una demanda política, como son las necesidades de una colectividad, o lo utilice para defender algunos de sus derechos subjetivos, como es el caso de una persona que ha sido lesionada por la actividad administrativa. El artículo 5º de la Ley sólo reglamenta la llamada petición administrativa, pues ese artículo obliga a la administración pública a decidir acerca de la petición dentro del plazo de veinte días. En cambio, no existe plazo para responder la petición política.

2. *Antecedentes históricos*

A fin de comprender la naturaleza dual del derecho de petición haremos una breve reseña histórica.

El derecho de petición fue consagrado por primera vez en Inglaterra en el célebre *Bill of rights*, de 13 de febrero de 1689. Formalmente, este documento no puede considerarse como un acto legislativo unilateral sino como un convenio suscrito entre el Príncipe Guillermo de Orange y el Parlamento inglés, aun cuando prácticamente los Lores y los Comunes impusieron al rey el cumplimiento de esa normativa. Desde ese momento, los nuevos monarcas, al tomar posesión de la corona, juraron cumplir con esa declaración.

El artículo 5º de esa declaración inglesa consagra el derecho de petición en los siguientes términos: "Que los súbditos tienen el derecho de peticionar al rey y todas las prisiones y procesos por tales peticiones son ilegales". No obstante esta consagración legislativa, el derecho de petición es una de las garantías más antiguas que se encuentra en el derecho inglés. Ese derecho pertenecía no solamente a los particulares sino también a las corporaciones. Esa

fue la forma utilizada por el Parlamento para obtener del rey concesiones y privilegios. Pero durante la Restauración (1660) el derecho de petición fue sometido a algunas restricciones, como la de que ninguna petición podía ser presentada por más de diez personas.

De acuerdo con esta tradición inglesa, el derecho de petición vendría a ser aquella facultad que tienen las personas, singular o colectivamente, de presentar alguna reclamación o solicitud a los poderes públicos, principalmente al rey y al Parlamento. No obstante la simplicidad con que se presenta este derecho en las instituciones inglesas, él tiene un contenido más profundo que es necesario analizar.

La primera cuestión que debe analizarse es la de saber si el derecho de petición es un derecho individual o es un derecho político. Para responder a esta cuestión es preciso tener en cuenta que mediante el derecho de petición se puede hacer valer un derecho o interés privado, así como también se puede hacer valer un interés colectivo o general. Es muy distinto dirigirse a la administración pública para pedir que se pague una indemnización por los daños causados por la actividad administrativa, que dirigirse para pedirle decreté una carretera, una plaza pública o un balneario. Planteada así esta cuestión, el derecho de petición aparece con dos caras distintas y diferentes. En el primer caso se trata, indudablemente, de un derecho individual. En el segundo caso, el particular quiso participar en las decisiones políticas y por ello peticona a la administración pública o al Congreso en favor de los intereses de la colectividad. En este supuesto, el derecho de petición hay que incluirlo entre los derechos políticos.

La Enmienda N° 1 de la Constitución norteamericana parece inclinarse por la concepción de que el derecho de petición es un derecho político. Esta enmienda dice: "El Congreso no hará leyes por las que se limite el derecho del pueblo a reunirse y de dirigirse al gobierno para corregir sus agravios". Al consagrar el derecho de petición para pedir la corrección de las agravios se le considera como un derecho fundamental íntimamente vinculado al derecho de reunión.

Esta cuestión de la distinta naturaleza del derecho de petición fue planteada por el diputado Chapelier en la Asamblea Constituyente francesa en la sesión del 9 de mayo de 1791. Chapelier distinguió entre la demanda o querrela (*plainte*), que podía ser ejercida por cualquier persona, como todo derecho natural e inviolable, y el *derecho de petición* propiamente dicho que sólo podía ser ejercido por aquellos que tenían el derecho a sufrir. Esta distinción no fue aceptada por razones circunstanciales que no es el momento de analizar. No obstante, la práctica ha admitido esta distinción, pues en la misma Francia no se admite que un extranjero pueda ejercer el derecho de petición para solicitar medidas que se refieran al orden político interno de ese país.

3. *El derecho de petición en Venezuela*

En Venezuela, el derecho de petición está incluido entre los derechos individuales. Esta inclusión puede inducirnos a pensar que en Venezuela el derecho de petición es solamente un derecho individual y no un derecho político. Con el derecho de petición sucede lo mismo que con el derecho de reunión que también tiene dos aspectos: el derecho de reunión, como derecho individual, y el derecho de reunión, como derecho político que tiene toda persona para exponer, en locales abiertos o cerrados al público, las doctrinas, filosofías o plataformas políticas que profese.

En Venezuela, toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, mayor o menor de edad, puede ejercer el derecho de petición. No obstante, como a los extranjeros les está prohibido formar parte de partidos políticos, dirigir, redactar o administrar periódicos políticos y escribir sobre política del país, así como inmiscuirse directa o indirectamente en las contiendas domésticas de la República (artículo 28 de la Ley de Extranjeros), puede sostenerse que los extranjeros no pueden ejercer el derecho de petición en materia de política nacional.

La petición puede dirigirse a cualquier funcionario público competente, cualquiera sea la rama del poder público. Por tanto, puede dirigirse al Congreso, al Ejecutivo Nacional o a los Tribunales.

Por último, el peticionario debe obtener oportuna respuesta. La terminología utilizada por nuestra Constitución permite sostener que nuestro constituyente pensó, cuando redactó el artículo 67, en la petición como derecho político. La Constitución no exige que la autoridad tome una decisión sobre la solicitud recibida, como sí lo hace la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuando dispone que la petición sea resuelta dentro de los veinte días siguientes a su presentación. La Constitución lo que exige es que la autoridad dé oportuna respuesta. Y la oportunidad es un juicio de valor que forma parte del mundo de la política. Ese juicio no puede estar subordinado a un plazo, pues la oportunidad de la respuesta depende de la evaluación de un conjunto de circunstancias que pueden, en un momento determinado, aconsejar que la respuesta no se produzca o se produzca cuando las circunstancias sean favorables.

Pensemos por un instante en que el Presidente de la República reciba una comunicación de un grupo importante de venezolanos en que le pide, en respuesta a la declaración del Presidente de la República, Cooperativa de Guyana, que sostuvo que su gobierno no estaba dispuesto a ceder a Venezuela ni un centímetro del territorio en reclamación, tome por la fuerza la zona de Esequibo y se haga justicia por sí mismo. Cualquier respuesta a esta cuestión sería realmente inoportuna e inconveniente, porque esa solicitud lo que persigue es una definición del Presidente de la República sobre la utilización de los medios

bélicos para resolver el conflicto existente entre estos dos países. Este ejemplo puede darnos una idea de la importancia que tiene la petición política como arma para la lucha por el poder político.

Muy distinta es la situación si el peticionario se dirige a la administración pública para denunciar la privación ilegítima de libertad y la inmediata libertad del detenido. O cuando le pide que le conceda un derecho que requiere de un acto autorizatorio. En estos supuestos está en juego un interés particular y la administración pública debe actuar en consecuencia, resolviendo sobre la petición dentro de los plazos previstos en la ley. No debe, por tanto, confundirse la expresión dar oportuna respuesta, con la de resolver una petición dentro del término legal. Dar oportuna respuesta significa que la autoridad debe contestar la petición cuando lo estime oportuno o conveniente. Pero contestar no significa necesariamente que la autoridad tenga que resolver sobre la petición, concediéndola o negándola. Puede contestar en el sentido de que la solicitud será estudiada o que se tendrá en cuenta cuando llegue la oportunidad de tomar una decisión. En cambio, resolver significa tomar una decisión o dar una solución al problema planteado. Las consecuencias son distintas de adoptarse una u otra solución. El dar oportuna respuesta corresponde a la naturaleza de la petición política, que no es otra cosa que la formulación de una propuesta a las autoridades, contentiva de una necesidad pública, para que ellas decidan o actúen en consecuencia. Resolver una petición dentro del plazo legal corresponde a la naturaleza jurídica de una petición administrativa, que es un derecho individual, y como tal, forma parte del poder jurídico que tiene toda persona para solicitar a la autoridad que se le proteja en sus derechos.

Cuando se legisla sobre el derecho de petición hay que tener en cuenta el aspecto individual y el aspecto político de ese derecho. Como muy bien lo expresa el tratadista Segundo V. Linares Quintana: "La libertad de petición supone, por consiguiente, la obligación por parte de la autoridad correspondiente de atender al o los peticionarios; pero no llega a implicar el deber, por parte de ésta, de producir una resolución al respecto. Desde un punto de vista práctico resultaría absurdo pretender que los gobernantes dedicaran todo su tiempo —si es que llegare a alcanzarles— a decidir con respecto a todos los pedidos que le fueren interpuestos" (*Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, Tomo III, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1956, pág. 790).

Con el fin de diferenciar la petición política de la petición administrativa, el Presidente de la República se dirigió al Congreso de la República y devolvió la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a objeto de que se revisara el artículo 5º y se precisara que esa norma se refería a las peticiones de *naturaleza administrativa*. A este respecto dijo el Presidente de la República, doctor Luis Herrera Campíns: "La redacción del artículo 5º no permite distinguir entre

las peticiones políticas y las peticiones administrativas. En efecto, las primeras no constituyen sino planteamientos acerca de problemas nacionales o necesidades colectivas, mientras que las segundas son las que propiamente requieren de una actuación de la Administración y, por tanto, deben concluir en un acto definitivo, autorizador o constitutivo de derecho o intereses. Por lo tanto, son diferentes las consecuencias jurídicas de una u otras peticiones, ya que aquellas de carácter político sólo requieren una respuesta de éstas, de naturaleza administrativa, por el contrario, si deben concluir en admisión o negativa de una petición” (véase objeciones formuladas por el Presidente de la República a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en oficio de fecha 30 de diciembre de 1980). La Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado de la República, en informe dirigido al Presidente de la Cámara, de fecha 10 de marzo de 1981, propuso al Congreso que aprobara la modificación propuesta por el Presidente de la República. Esta proposición fue aprobada por el Congreso. En consecuencia, que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos limite su campo de aplicación a las peticiones administrativas y deje las peticiones políticas al campo del derecho constitucional.

4. *La petición política*

La petición política ocupa un lugar destacado entre las instituciones públicas de un sistema democrático. La democracia, como sistema abierto, ofrece a sus miembros la posibilidad ilimitada de presentar un conjunto variado de peticiones y demandas políticas que el régimen debe tratar de satisfacer. De allí que en la dinámica de un sistema democrático el derecho de petición conlleve la necesidad de una respuesta. Si el sistema carece de capacidad de respuesta o si la respuesta es insuficiente, el régimen puede comenzar a perder apoyo y adquirir importancia la tesis que proponga un cambio estructural del sistema. En estos casos el sistema político puede verse sobrecargado de demandas, lo que puede producir un alto grado de tensión. El *fracaso del producto* —como dice David Easton—, es decir, la renuencia o incapacidad para satisfacer las demandas, tiende “a socavar el apoyo del sistema, tipo característico de tensión” (véase *Esquema para el análisis político*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1969, pág. 165).

La petición política, como lo hemos señalado ya, ha pasado de manos de las personas naturales a las de las organizaciones sociales y políticas creadas para canalizar las aspiraciones, expectativas, necesidades o deseos sociales, tales como el Congreso o el Parlamento, los partidos políticos, los grupos de presión, los medios de comunicación social y los líderes profesionales o regionales. Son ellos los que recogen esas necesidades colectivas y las plantean a las autoridades a fin de que se busquen los medios para resolverlas.

En este flujo y reflujo de la dinámica democrática se corre el riesgo de sobrecargar el sistema con demandas y peticiones que no se pueden satisfacer, ya sea porque el aparato productivo no esté en capacidad de atenderlas o ya sea porque la propia estructura política del sistema no lo permite. El fracaso de los movimientos populistas en América Latina ha obedecido a esa sobredosis de promesas incumplidas que ha llevado a las masas populares a quitarle el apoyo a un sistema que se ha revelado incompetente para satisfacer las necesidades que dijo iba a solucionar.

La contraprestación al derecho a pedir es la respuesta que las autoridades deben dar. Esa respuesta puede ser el cambio de legislación, las resoluciones y acciones administrativas y las demás decisiones formuladas por las autoridades. El volumen de demandas que se presenta al Congreso y al Ejecutivo Nacional es cada vez mayor, sobre todo cuando se acentúan las tendencias paternalistas del Estado venezolano. La complejidad de las necesidades, el deseo de jerarquizarlas y la escasez de recursos para atender todas y cada una de esas necesidades ponen de manifiesto que ellas no pueden ser resueltas en veinte días, como lo exige la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el artículo objetado por el Presidente de la República, sino que la respuesta a esas peticiones debe quedar sometida al criterio político de la oportunidad o conveniencia.

5. *La petición administrativa*

La naturaleza de la petición administrativa es bien distinta de la petición política. La primera se basa en un determinado derecho y tiene como contraprestación la obligación por parte de la Administración Pública de producir una resolución. En cambio, la petición política se basa más bien en el deber que tiene todo venezolano de "resguardar y proteger los intereses de la Nación" (artículo 51 de la Constitución). Y una forma de resguardar y proteger esos intereses es mediante la petición política.

El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio, es decir, por la propia administración pública, o a instancia de un particular (artículo 48 de la Ley). El particular puede iniciar el procedimiento mediante una petición administrativa, como lo señala el artículo 5º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o mediante uno de los recursos previstos en el capítulo II del título IV de dicha Ley. Sin embargo, tanto la petición administrativa como los recursos administrativos pueden incluirse dentro de la categoría genérica del derecho de petición.

El ilustre tratadista uruguayo Eduardo J. Couture, en su obra *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, configura a la acción judicial "como una forma típica del derecho de petición". En criterio de este autor "el Poder Judicial no

tiene por qué ser excluido de los órganos y autoridades ante los cuales los particulares pueden ejercer el derecho de petición”. Luego de señalar que el derecho de petición ha perdido importancia cuando surgieron “nuevos instrumentos de petición indirecta mediante los representantes o senadores”, asienta que ese derecho, en cambio, se ha ido fortaleciendo paulatinamente ante el Poder Judicial, “en razón de leyes procesales cada vez más perfeccionadas que regulan su ejercicio y aseguran su eficacia” (véase pág. 22 y ss.). Lo mismo ha sucedido en la Administración Pública con las leyes que regulan los procedimientos administrativos. La necesidad de juridificar la administración y garantizar a los administrados el debido proceso, ha hecho que surja en esta rama de los poderes públicos una normativa destinada a ordenar los procedimientos administrativos. De esta manera, el administrado encuentra en esas leyes procesales una efectiva garantía a su derecho de petición, pues la administración pública está obligada a iniciar el procedimiento, a continuarlo hasta el final y a concluirlo mediante una resolución. La omisión, retardo o incumplimiento de cualquiera de los trámites procesales origina responsabilidad administrativa a cargo del funcionario correspondiente, como lo dispone el artículo 100 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Los recursos administrativos, como las acciones judiciales, pueden considerarse como una especie de derecho de petición que la Ley concede a todo aquel particular interesado en que la Administración produzca una resolución o una acción en su favor.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos diferencia entre la petición administrativa y el recurso administrativo. La primera sería aquella solicitud que no requiere de sustanciación y debe ser resuelta dentro del plazo de veinte días. En cambio, los recursos administrativos deben cumplir con las distintas fases de los procesos administrativos, entre ellos, el de la sustanciación.

La promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos debe ser saludada como un paso de avance en el proceso de juridificación y racionalización de la administración pública venezolana. De ella podemos disentir en ciertos aspectos. Pero en su conjunto esa ley pondrá orden donde actualmente reina el desorden, impulsará la actividad administrativa en aquellas oficinas públicas que han hecho del retardo y de la negligencia su forma de actuar y garantizará celeridad a los particulares en sus relaciones con la administración pública.