

EL DERECHO DE PETICIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

Ricardo Salazar Chávez

I. CONCEPTO DEL DERECHO DE PETICIÓN

1.1. Breve Referencia Histórica.

El Derecho de Petición tiene su origen remoto en la posibilidad que tenían los súbditos de pedir gracias al monarca; bajo el entendido que, siendo el Rey la instancia suprema de decisión, podía considerar la petición formulada, aunque sin estar, en principio, obligado a hacerlo ni a dar respuesta.

Se partía del criterio de que, en principio, el súbdito no tenía derecho subjetivo alguno ni interés legítimo en el cual sustentar su petición; siendo ésta únicamente equiparable a la súplica con la finalidad de obtener una gracia del monarca.

Sin embargo, ante la exigencia moral de que todo monarca sea virtuoso, el trato condescendiente, piadoso y misericordioso con sus súbditos hizo que la atención de las peticiones constituyera una práctica de la realeza que distinguía la calidad de la relación del monarca con los súbditos; pero no era discutible su potestad suprema de atender o no la petición.

En contraposición a la posibilidad de atender la petición, formulación que finalmente ha llegado a tener la expresión del Derecho de Petición, se infiere que históricamente se han presentado casos en que el monarca castigó al súbdito por la formulación de petición, probablemente bajo el criterio de que significaba un cuestionamiento a su poder o al orden establecido por él.

Los primeros pasos hacia la configuración de la petición como un derecho se produjeron al aprobarse la Carta Magna que los barones ingleses impusieron al Rey Juan Sin Tierra en 1215, así como el reconocimiento de libertades públicas de los ingleses que se estableció en el *Bill of Rights* de 1628.

Pese a encontrarse reconocido constitucionalmente como un derecho fundamental de la persona, el Derecho de Petición no es utilizado de manera masiva por los ciudadanos, probablemente por el desconocimiento de los alcances de esta institución. Sin embargo, doctrinalmente ha servido de base para el surgimiento de numerosos derechos vinculados con las relaciones entre la persona y la autoridad pública.

En el presente artículo, el autor realiza un repaso de la evolución histórica de este derecho, su configuración constitucional a través de nuestras últimas Cartas, algunas de sus limitaciones y, principalmente, sus formas de aplicación ante la Administración Pública.

El hito más claro en la consagración del Derecho de Petición lo constituye el *Bill of Rights* cuyo artículo 5 establece “que es derecho de los súbditos dirigir peticiones al Rey, y todo encarcelamiento y procesamiento basado en tal petición es ilegal”.

Durante dicha época los individuos, las corporaciones y los estamentos eran los que formulaban peticiones.

Como puede notarse, el Derecho de Petición no fue creado por la Revolución Liberal. Por el contrario, los postulados esenciales de ella, que consagraron como principio absoluto la soberanía indivisible cuyo origen único es la Nación y es ejercido por una asamblea de representantes, no admitía que ningún cuerpo intermedio ni que el individuo ejerza autoridad por sí mismos. Rousseau, en “El Contrato Social”, señala que “... para poder fijar el enunciado de la voluntad general (es necesario que) no haya ninguna sociedad parcial del Estado y que cada ciudadano opine exclusivamente según él mismo”.

Es probablemente ésta una importante razón por la que el Derecho de Petición no fue recogido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

A los pocos años, en 1791, la Constitución Francesa lo incluyó como un derecho natural y civil, abierto tanto a los hombres que gozaban de derechos políticos, como los que no gozaban de ellos. Sin embargo, en realidad implicaba para los ciudadanos activos un medio correctivo al gobierno representativo que permitía recordar a sus representantes sus deseos y su proyectos, mientras que para los ciudadanos no activos significaba una especie de medio sustituto al derecho de sufragio político del cual no gozaban. Al tener consagrado el Derecho de Petición, los ciudadanos no activos estaban colocados en una situación en virtud de la cual no podían cuestionar o desobedecer las leyes, pues podían pedir la reforma o mejora de las mismas.

Configurado así el Derecho de Petición, se constituyó en un instrumento de legitimidad democrática expresada como “la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente”; lo cual se extendió en las constituciones europeas.

La consagración del derecho en instrumentos normativos trascendentes fue irregular. Así, tenemos que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 recoge el derecho, pero no figu-

ra en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ni en el Convenio Europeo para Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades de 1950. Pero sí es recogido en la Declaración Interamericana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

La historia registra algunos casos en que el derecho fue incorporado en alguna Constitución por motivaciones estrictamente políticas para moderar el impacto político de la suspensión de funciones de cámaras legislativas; tal como el caso de la etapa de la Restauración francesa.

Históricamente, el Derecho de Petición, conforme fue evolucionando, influyó notablemente en la configuración de otros derechos, entre los que destacan el derecho de reunión, asociación, de manifestación y de imprenta; a tal punto que, a decir de Ruiz Del Castillo¹, “el derecho de petición se incorpora, como alma, a otros varios derechos individuales, en los que palpita el anhelo o la moción de reformas o de nuevos establecimientos legales: tales son los derechos de reunión o de manifestación y, en general, los que constituyen cauces de expresión del pensamiento”. Como dato, al respecto cabe mencionar que en la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América, conjuntamente con el derecho de petición, se reconocieron los derechos a la libertad de prensa y el derecho de reunión.

1.2. Concepto y Contenido del Derecho de Petición.

Una definición comprehensiva del Derecho de Petición lleva a considerarlo como el derecho de toda persona que no es titular de derechos subjetivos o de intereses legítimos, de dirigir peticiones a los organismos, órganos y personas-órgano que ejercen las funciones del Poder, sobre materias de competencia de éstos.

La definición señalada ha sido formulada por nosotros, tratando de otorgar amplia cobertura al referido derecho; pero somos conscientes que existen variantes en las legislaciones nacionales, según opciones de incorporación en las normas positivas que lo regulan o según sea la evolución histórica o jurisprudencial del referido derecho en el respectivo país.

Las diferencias de los conceptos posibles pueden estar referidas a quiénes son titulares del derecho; a quiénes son considerados como sujetos pasivos del

¹ RUIZ DEL CASTILLO. Diccionario de Ciencias Sociales. Vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976.

derecho; a las materias que pueden ser objeto de petición; y a la actitud que corresponde asumir al sujeto pasivo de la petición con respecto a ésta. Tales diferencias han producido una gama de opciones pero, como veremos más adelante, actualmente existe identificado un núcleo del referido derecho que permite distinguirlo y cuya afectación o restricción constituye una violación del mismo.

En cuanto a los aspectos formales del ejercicio del Derecho de Petición, también se presentan algunas diferencias en los regímenes normativos; pero, como se verá, la diferencia dependerá más que de una opción entre modelos, de que se haya regulado o no y, en su caso, de la manera cómo se haya regulado el itinerario para dar respuesta a la petición. En algunos casos la regulación incluye normas especiales sobre el Derecho de Petición mientras que en otras, el desarrollo normativo no existe o es incipiente.

Sujeto activo

En cuanto al sujeto activo o titular del derecho es toda persona. Sin embargo, se discuten dos alternativas sobre esta materia. La primera de ellas está constituida por la necesidad de optar entre considerar como titular del derecho únicamente a las personas calificadas como ciudadanos o considerar como titular a toda persona. Nuestra opción es que toda persona sea titular del Derecho de Petición, pues socialmente se presentan casos significativos en que personas que aún no han adquirido la ciudadanía o tienen suspendida ésta formulan peticiones.

La segunda alternativa sobre el tema implica la necesidad de optar entre considerar como titulares únicamente a las personas naturales o si adicionalmente a éstas lo sean las personas jurídicas. Sobre el particular está absolutamente extendida en las normativas constitucionales nacionales que el titular únicamente puede serlo la persona natural. Sin embargo, atendiendo a la profusión de personas jurídicas que actúan y se relacionan con los poderes públicos y a que determinadas constituciones reconocen para ellas, en lo que fuera aplicable, los derechos constitucionales reconocidos para las personas naturales (recuérdese que el artículo 4 de la Constitución Política del Perú de 1979 consideraba esto expresamente), somos de la opinión de que existen fundamentos suficientes para otorgar a las personas jurídicas la titularidad del Derecho de Petición.

Es necesario precisar que el sujeto activo de la petición, en realidad no es titular de un derecho subjetivo ni de un interés directo que sustente su pedido, pues, si lo fuera, no estaríamos frente al ejercicio del Derecho de Petición; ya que éste supone la carencia

de un derecho subjetivo o un interés legítimo. Lo que se pretende es una actuación del sujeto pasivo en asuntos respecto de los cuales este último tiene amplia discrecionalidad. Si bien debe contestar, no está obligado a conceder lo pedido.

Sujeto Pasivo

Respecto del sujeto pasivo de la petición, la doctrina es prácticamente unánime en el sentido que las peticiones sólo pueden dirigirse a "los poderes públicos".

Este criterio, a su vez, implica tomar algunas decisiones. En primer término, es necesario precisar que el Derecho de Petición, desde su origen histórico, sólo está referido a las relaciones entre las personas y los "poderes públicos". En tal sentido, quedan excluidas de su ámbito las relaciones entre privados.

En segundo lugar, dentro de los denominados "poderes públicos", se debe optar entre considerar como sujetos pasivos a todos ellos o sólo a algunos. En algunos casos, como el peruano, los textos constitucionales no hacen distinciones, mientras que en otros, como el español, remiten a una ley de desarrollo la determinación de los "poderes públicos" ante los cuales se pueden dirigir las peticiones. Probablemente existan textos constitucionales que directamente determinen ante qué "poderes públicos" se puede ejercer tal derecho.

Si nos remitimos al origen histórico del Derecho de Petición, la gracia pedida por los súbditos podía referirse a cualquier materia de interés individual o colectivo, cuya atención, de producirse ésta, implicaba que el monarca podía ejercer cualquiera de sus potestades absolutas. En unos casos, los asuntos se referían a la emisión de un acto de justicia; en otros, a obras en favor de una comunidad; en otros, a disposiciones patrimoniales en favor de súbditos determinados; en otros, el dictado de disposiciones generales. Es decir, las posibilidades respecto del contenido de la gracia otorgada eran múltiples.

Surgidos los Estados liberales, el principio de separación de poderes tuvo como uno de sus principales efectos la necesidad de una estructura estatal conformada por "órganos legislativos", "órganos judiciales" y "órganos ejecutivos", asignando a cada uno de ellos uno de los denominados "poderes". En tal sentido, las potestades que antes de la existencia de los referidos Estados estaban concentradas en el monarca (obviamos los matices que moderaban este modelo), con el nuevo modelo de organización siguen presentes, pero agrupadas racionalmente para generar un equilibrio en el ejercicio del poder.

Lo expresado nos lleva a sostener que no encontramos razón suficiente para limitar el Derecho de Petición a que sea ejercido considerando como sujetos pasivos sólo a algunos de los mencionados "órganos". No habiendo estado circunscrita históricamente la petición a materias específicas, no se añade algo especial al contenido del referido derecho si actualmente se lo dirige a cualquiera de los "órganos" que ejercen poder; inclinándonos, por tanto, a considerar que el mencionado derecho puede tener como sujeto pasivo a todo "órgano" que ejerce poder público o, dicho en los términos latos arriba expresados, deben ser considerados como sujetos pasivos todos los "poderes públicos".

Materias

En cuanto a las materias sobre las que puede ejercerse el Derecho de Petición, la doctrina y las normas son prácticamente unánimes en señalar que sólo se puede hacer peticiones respecto de asuntos que son de competencia de los organismos u órganos a los cuales se dirige la petición. En tal sentido, quedan descartadas las peticiones sobre asuntos civiles respecto de los cuales el poder público no tiene competencia.

Sobre este punto, es necesario señalar que la competencia es un término genérico que se refiere a la cuota de poder que le ha sido asignada a cada organismo, órgano o persona-órgano, estatal o no estatal, que conforme a la Constitución Política puede ejercerla. A su vez, la competencia se configura, en cada caso, según criterios como son los de materia, territorio, tiempo, grado y cuantía. Finalmente, la competencia se especifica en las atribuciones, entendiéndose que es atribución cada una de las acciones específicas que se pueden hacer al ejercer su competencia. Y, cabe precisar que, según sea la función del poder ejercida (legislativa, administrativa, jurisdiccional o especiales), cada uno de los componentes de la competencia señalados tendrán manifestaciones típicas o atípicas.

Ante el ejercicio del Derecho de Petición, la determinación de si el sujeto pasivo de la petición es competente, implicará la necesidad de evaluar el orden normativo hasta llegar a un resultado; pudiendo ocurrir que se llegue a la conclusión de que el sujeto pasivo de la petición efectivamente es competente, que lo es parcialmente o que no es competente. Para este último caso, es muy extendido el criterio de que la petición deba ser derivada al órgano competente y utilizar sólo en caso extremo la no admisión.

Actitud del sujeto pasivo de la petición

Considerando que el Derecho de Petición sólo puede ser ejercido cuando la persona no es titular de un

derecho subjetivo o de un interés legítimo respecto de lo que constituye la finalidad perseguida con la petición, tanto la doctrina como los pronunciamientos normativos y jurisprudenciales han evolucionado desde respaldar una absoluta actitud graciosa del sujeto pasivo, pasando por la sola obligación de acusar recibo, hasta la consolidación actual de considerar una obligación de dicho sujeto, acusar recibo de la petición, tramitarla, evaluarla materialmente y emitir una respuesta al peticionante, aun cuando no se conteste favorablemente el mismo.

Por lo tanto, actualmente el contenido mínimo del Derecho de Petición está configurado como la facultad de formular petición, sin perjuicio para el peticionante por el hecho de efectuarla, con las obligaciones para el sujeto pasivo de la petición de admitir la petición, acusar recibo de la misma, tramitarla directamente - si es competente - o remitirla al órgano competente, examinar materialmente la petición, pronunciarse motivadamente dentro de un plazo razonable sobre la petición y comunicar al peticionante el pronunciamiento.

Cabe precisar que el contenido mínimo del Derecho de Petición identifica un límite al destinatario de la petición que no puede trasponer, pues ello afectaría al derecho, con lo cual quedaría expedita la posibilidad de que el peticionante utilice los medios de protección correspondientes. Y tal contenido también constituye un límite al legislador, pues en caso de desarrollo legislativo para regularlo, tiene que haber coherencia entre la noción de tal derecho con lo recogido normativamente; ya que de no ser así, la ley sería inconstitucional. En ambos casos lo que pretende es la posibilidad real del ejercicio efectivo del derecho; vale decir, que por acto del destinatario del derecho ejercido o por decisión legislativa insuficiente, el Derecho de Petición no debe terminar siendo ilusorio.

1.3. Naturaleza Jurídica del Derecho. Posibilidades de Calificación.

En la doctrina se discute sobre la naturaleza jurídica del Derecho de Petición. Las diferencias se deben, al parecer, a factores como la época (por ejemplo, el punto de partida es diferente en tiempo de la Monarquía que en el tiempo de los Estados Democráticos), la doctrina (la misma que, a su vez, se sustenta en fuentes reales del Derecho, como son la ideología imperante, los fenómenos políticos y el estado de la Ciencia) y la regulación normativa positiva (que, en tanto tal, implica que el legislador nacional de cada país ha optado por alguna corriente de pensamiento).

No obstante, en términos generales se pueden distinguir corrientes de opinión sobre el tema. Así, el primer aspecto en discusión es determinar si estamos propiamente ante un derecho o no. Al respecto, consideramos que ambas posiciones corresponden a la diferente ubicación temporal de la petición de que parten.

En efecto, si ubicamos a la petición en el período histórico en que se originó – identificado con los regímenes que podemos calificar genéricamente como monárquicos – la petición efectuada por el súbdito no se sustenta ni en un derecho para formular la petición, ni en un derecho subjetivo material que sustente el pedido; siendo por tanto una actitud equiparable a un ruego o invocación únicamente. En cambio, desde los momentos históricos como el establecimiento del *Bill of Rights*, la petición se transforma en un derecho.

Durante este período, si la autoridad no tiene la obligación de acogerla, contestarla o rechazarla, en realidad la petición muestra una naturaleza de libertad de la persona; pero, en los casos en que existe la obligación de la autoridad de contestarla o de acoger la petición, ésta, sin dejar de mostrar elementos esenciales de libertad de la persona, incorpora a su naturaleza la característica de derecho.

Como hecho subsiguiente, la historia registra que al nacer los Estados Democráticos, inicialmente el Derecho de Petición fue considerado excluyente del rol asignado a las Cámaras Legislativas. Sin embargo, en tiempo relativamente breve fue incorporado como derecho de todas las personas (sean o no ciudadanos propiamente), pues constituía un mecanismo de legitimidad del sistema político.

En este punto, nos interesa expresar un criterio con el propósito de aportar un elemento que, en nuestra opinión, refuerza la posición de que estamos propiamente frente a un derecho. Nos referimos a que, si asumimos una interpretación *iusnaturalista* del origen de los Estados Democráticos, el pacto que sublima el origen del Estado implica la renuncia de cada persona a una cuota importante de su libertad y, por tanto, el consecuente otorgamiento de poder a la entelequia denominada Estado. Pero tal renuncia se justifica por la necesidad y utilidad de la existencia del Estado – si éste no fuese necesario ni útil, no tendría sentido el pacto -. Por lo tanto, como correlato racional a dicha renuncia, para cada persona surge el derecho de que existan los medios idóneos para procurar que el Estado cumpla su finalidad esencial, siendo la petición uno de tales medios – en realidad un medio muy lato en su manifestación – y, en consecuencia, va de suyo y como resul-

tado natural del mencionado pacto, que la petición deba adquirir la naturaleza de derecho subjetivo.

También se discute si se trata de un derecho natural o de un derecho político. Otros planteamientos llevan a discutir si se trata de una garantía de los demás derechos y libertades públicas o es una expresión o consecuencia de la libertad de expresión.

Consideramos que estamos frente a un derecho de naturaleza *sui genesis* y de amplio espectro, pues formando parte del núcleo de la relación entre la autoridad y las personas, su vinculación con otros derechos de similar naturaleza es, en principio e históricamente considerado el asunto, de género a especie, salvo aquellos casos (cada vez más numerosos) en que el Derecho Positivo ha ido incorporándolos como derechos subjetivos (lo cual marca un límite relativamente claro de diferenciación con el Derecho de Petición). Es por tal razón que no puede ser absorbido por la naturaleza de algún derecho como los de participación ciudadana, libertad de expresión o garantía de otros derechos, pues, realmente su naturaleza es comprehensiva o tiene elementos de otras, lo cual le confiere una naturaleza propia y especial.

Debe tenerse en cuenta que el Derecho de Petición está en la base del surgimiento de otros derechos como el de libertad de expresión, de asociación, de información, entre otros vinculados a la relación entre la persona y la autoridad pública; lo cual nos permite sostener que, en proyección al futuro, el Derecho de Petición muy probablemente siga constituyendo la base del surgimiento de otros derechos; lo cual, lejos de configurarlo como derecho meramente residual y debilitado – como sostiene un sector de la doctrina – nos lleva a considerarlo como un derecho de múltiples manifestaciones y que incoa el ejercicio de todas las funciones del poder, indistintamente; algo así como un elemento integrante del *telos* del ordenamiento jurídico, lo suficientemente fuerte y básico como para impulsar contenidos nuevos a la relación entre las personas y la autoridad, así como para apoyar o complementar el ejercicio de otros derechos de las personas en sus relaciones con la autoridad.

II. EL DERECHO DE PETICIÓN EN EL PERÚ

2.1. Artículos Constitucionales.

En el presente trabajo vamos a referirnos al Derecho de Petición en la actual Constitución Política, la misma que entró en vigencia en 1993. Sin embargo, para efectos de comprender con mayor detalle su contenido sobre la materia, haremos una referencia

a las dos Constituciones anteriores, es decir la de 1933 y la de 1979.

Constitución de 1933

En el Título II, Garantías Constitucionales, Capítulo II, Garantías Individuales, la Constitución Política de 1933 estableció en el artículo 60 que “El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente. No puede ejercerlo la Fuerza Armada”.

La consagración constitucional del Derecho de Petición lo preservó como un derecho subjetivo cuya vigencia y ejercicio estaban protegidos por la norma máxima, de modo que su violación implicaría, a su vez, una transgresión constitucional.

Cabe comentar que la ubicación del artículo citado dentro de un título y capítulo sobre Garantías Constitucionales y, específicamente Garantías Individuales, se debió a que al elaborarse la Constitución de 1933 no se hizo una separación entre lo que en realidad constituyen Derechos de la Persona y los medios para la protección de tales derechos – tal como sí se hizo en la Constitución de 1979 y, actualmente, en la Constitución de 1993-. Sin embargo del texto mismo de artículo se percibe claramente que lo que se consagró fue un derecho subjetivo denominado Derecho de Petición.

Como puede notarse del texto del artículo mencionado, la Constitución Política de 1933 no se refiere al contenido mínimo del Derecho de Petición, ni dispone la emisión de una ley de desarrollo sobre la materia; lo cual llevaba a apoyarse en la doctrina para la determinación de su contenido.

Conforme lo señalaba la referida disposición, el Derecho de Petición podía ejercerse individual o colectivamente, lo cual cubría las posibilidades de que sea ejercido por una persona interesada en obtener un pronunciamiento de la autoridad pública en beneficio individual o por un grupo determinado de personas con la finalidad de obtener un pronunciamiento de la autoridad pública en beneficio de todos sus integrantes. Debe entenderse, a nuestro criterio que el artículo era permeable a comprender otras posibilidades consideradas en la doctrina como las peticiones formuladas por una persona pero que, por el contenido de la petición, el pronunciamiento de la autoridad podría favorecer a una colectividad, así como que tal Derecho de Petición podía ser ejercido también por las personas jurídicas.

Por otro lado, cabe resaltar la prohibición establecida en el sentido de que el Derecho de Petición no podía ser ejercido por las Fuerzas Armadas. El

único fundamento que explicaría tal prohibición constitucional es considerar que su ejercicio podría afectar los fundamentos de la estructura jerarquizada y disciplinada de los organismos militares, que en la época de aprobación de la Constitución Política de 1933 mostraba características muy marcadas. Este argumento, sin embargo, nos parece absolutamente relativo, pues, por un lado, la petición bien conducida tiene altas probabilidades de enriquecer la comunicación, tanto al interior de las Fuerzas Armadas, como en la relación de los militares (y policías) considerados como conjunto de individuos, con las autoridades. Por otro, que desde los orígenes de las Fuerzas Armadas al interior suyo existen reglados mecanismos para canalizar peticiones individuales, e incluso colectivas, efectuadas por los militares (y policías) a sus superiores.

Se descarta, por ser jurídicamente imposible, que el Derecho de Petición sea ejercido por las fuerzas armadas consideradas como organismos, pues implicaría peticiones ejercidas por organismos estatales ante autoridades públicas, lo cual no acepta la doctrina como posibilidad en la naturaleza y concepto del Derecho de Petición.

Constitución de 1979

La Constitución Política de 1979, siguiendo una marcada tendencia mundial, declara en su Preámbulo la creencia de los representantes a la Asamblea Constituyente “en la primacía de la persona humana y en que todos los hombres, iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal, anteriores y superiores al Estado”; destinando el Título I a consagrar los Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona y, en cuyo Capítulo I, De la Persona, contempló expresamente el Derecho de Petición, específicamente en el artículo 2, inciso 18, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 2. - Toda persona tiene derecho: (...)
18.- A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito, ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también escrita dentro del plazo legal. Transcurrido éste, el interesado puede proceder como si la petición hubiere sido denegada. Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales no pueden ejercer el derecho de petición”.

Comparando el texto citado con el de la Constitución Política de 1933, es fácil percibir un gran adelanto en la manera de consagrar el Derecho de Petición. En efecto, la Constitución de 1979 incorpora elementos del contenido mínimo del derecho, así como elementos complementarios para su ejercicio.

Así, adicionalmente a mantener la consagración constitucional de que las peticiones pueden ser formuladas individual o colectivamente, establece la formalidad pertinente, disponiendo que debe ser por escrito. Sobre esto último, consideramos que el requisito de la forma escrita es restrictivo, por cuanto en la realidad pueden presentarse circunstancias en que las peticiones se deban efectuar utilizando formalidades diferentes a la escrita, sin que por ello se diluyan la certeza de su producción o contenido, ni la identificación de quien ejerce el derecho, que son, a nuestro criterio, las razones fundamentales por las que se estableció como exigencia la formalidad escrita.

Asimismo, el artículo citado identifica al destinatario o sujeto pasivo del ejercicio del Derecho de Petición, señalando que es “la autoridad competente”, siendo ello concordante con un elemento esencial del mencionado derecho, como es que está referido únicamente a la relación de la persona con la autoridad, quedando excluido del concepto de Derecho de Petición los pedidos dirigidos por las personas a particulares.

Es de resaltar que el citado artículo constitucional desarrolla el contenido del Derecho de Petición, estableciendo que la autoridad “está obligada a dar al interesado una respuesta también escrita dentro del plazo legal”, agregando, como una protección al interesado, que transcurrido el plazo legal para la emisión de la respuesta, sin que ésta se haya producido, “el interesado puede proceder como si la petición hubiere sido denegada”. En tal sentido, conforme a la norma citada, el derecho sólo era reconocible y, por tanto, se podía considerar respetado, si una vez ejercido, la autoridad se comportaba dando respuesta al interesado dentro de un plazo. Ello, a nuestro criterio, si bien no está expresamente señalado, suponía la evaluación material correspondiente de la petición recibida y su conducción por los cauces pertinentes.

La expresión de la denegatoria ficta contenida en el artículo mencionado configura una protección al interesado, quien podía optar por considerar denegada su petición o – lo cual se deduce del texto – esperar el pronunciamiento correspondiente.

De modo similar a lo señalado por la Constitución de 1933, la Constitución de 1979 niega el Derecho de Petición a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas Policiales, con la diferencia de que en el texto de la segunda de las Constituciones señaladas, se hace referencia expresa a las Fuerzas Policiales, lo cual en la primera, si bien no se hizo, se dio por supuesta en la expresión “Fuerza Armada”. Nos remitimos a

nuestro comentario contrario sobre esta prohibición efectuado al referirnos a la Constitución de 1933.

Constitución de 1993

La Constitución de 1993 mantiene el esquema de la Constitución de 1979, en cuanto a otorgar un lugar central a la Persona; considerando por ello como Título I el De la Persona y la Sociedad, cuyo Capítulo I se refiere a los Derechos Fundamentales de la Persona, dentro de los cuales, el artículo 2, inciso 20, se refiere expresamente al Derecho de Petición, señalando lo siguiente:

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 20. A formular peticiones individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición”.

Relacionando lo dispuesto por el artículo citado y sus dos precedentes constitucionales, notamos que mantiene elementos esenciales del texto establecido por la Constitución de 1979, pero presenta, a su vez, algunas variaciones importantes.

En efecto, preserva que el Derecho de Petición pueda ser ejercido individual o colectivamente; debiendo ser formulado por escrito y dirigido a la autoridad competente. Respecto de estos puntos, a nuestros comentarios expresados al referirnos a los artículos pertinentes de las Constituciones Políticas de 1933 y 1979, cabe agregar que, en atención a la experiencia nacional y extranjera del ejercicio de tal derecho, pudo precisarse de mejor manera el alcance de la petición cuando se ejerce individual o colectivamente, de modo que no parezca que en el primer caso únicamente debe estar referido a intereses exclusivamente individuales de quien pide y que, en el segundo, sólo se refiere a intereses de la colectividad que ejerce el derecho, sino que cubre otras posibilidades, como la petición formulada por una sola persona, pero cuya respuesta puede implicar beneficio para una colectividad.

Asimismo, consideramos que, teniendo en cuenta la normativa legislativa y reglamentaria preconstitucional sobre simplificación administrativa emitida durante el quinquenio previo a la aprobación de la Constitución de 1993, el Constituyente pudo establecer que las peticiones no sólo puedan efectuarse por escrito, sino también bajo otra modalidad parti-

nente, siempre que permita tener certeza acerca de su producción o contenido, así como la identificación de quien ejerce el derecho.

En cuanto al contenido mínimo del Derecho de Petición, la Constitución de 1993 mantiene los elementos esenciales del mismo, estableciendo que la autoridad “está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal”, con lo cual se considera respetado el derecho si, una vez ejercido, la autoridad se comporta dando respuesta al interesado dentro de un plazo. Ello, como señalamos anteriormente, supone la evaluación material correspondiente de la petición recibida y su conducción por los cauces pertinentes.

Son de resaltar, respecto de la obligación de respuesta, dos diferencias entre la Constitución de 1993 y la de 1979. En primer término, que la Constitución de 1993 incorpora expresamente la generación de responsabilidad para la autoridad que no conteste *dentro del plazo legal*, lo cual confiere certeza acerca del efecto de la inacción de la autoridad que recibe la petición. En segundo término, que la Constitución de 1993 suprime la referencia a la figura del silencio negativo como posible de ser invocado por el peticionante en el supuesto que la autoridad no se pronuncie dentro del plazo legal; no estableciendo el texto constitucional ni silencio positivo ni silencio negativo.

La razón que explicaría ello es que a la fecha de aprobación de la Constitución, el régimen normativo administrativo general había ya incorporado –vía normas legales y reglamentarias– un esquema de aplicación de silencio positivo o negativo, según sea la naturaleza, contenido y finalidad de los pedidos. Consideramos que el constituyente pretendió ser prudente sobre la materia, absteniéndose de establecer el tipo de silencio aplicable. Sin embargo, somos de la opinión que la pretendida prudencia se debió en buena medida a que no se disponía de los criterios suficientes para distinguir entre el Derecho de Petición –el mismo que no implica el ejercicio de derechos subjetivos– y los derechos subjetivos propiamente tales, respecto de los cuales es pertinente que la normativa infraconstitucional deba establecer un esquema de aplicación combinada de silencio positivo y negativo, según los casos.

La otra diferencia de la Constitución de 1993, en este caso, respecto de las Constituciones de 1979 y de 1933, es que aquélla abre la posibilidad de que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ejerzan individualmente Derecho de Petición. Esto implica un avance importante en la regulación de este derecho, pues corrige en parte la

situación inequitativa preexistente en la que los militares y policías, individualmente considerados, no tenían iguales derechos que las personas en general.

Al respecto, consideramos que, si bien es razonable que, en general, se establezcan determinadas restricciones en razón de las características especiales de las actividades de determinados tipos de funcionarios y servidores públicos, ello no debe afectar el contenido mínimo de los Derechos de la Persona. En tal sentido, la disposición constitucional comentada constituye un acierto en el aspecto que permite el ejercicio individual del Derecho de Petición a militares y policías.

No obstante el avance señalado, la Constitución de 1993 mantiene la prohibición para el ejercicio colectivo del Derecho de Petición por parte de militares y policías. Percibimos que la razón fundamental de esta decisión es que, siendo ellos quienes tienen casi por excelencia las armas, esta circunstancia implicaría un factor de presión potencial o efectiva para las autoridades que tienen que decidir si se atiende o no la petición.

Como ejemplos aislados, aunque indicativos de ello, pueden citarse los casos de las peticiones efectuadas por la Policía en la década del 70 y a fines de la década del 80 sobre incremento de remuneraciones y mejora de las condiciones de trabajo. En el primer caso, aunque se produjo en un período de gobierno *de facto*, un sector de la policía, a efectos de presionar se acuarteló, desencadenándose un acto de intervención violenta del Ejército para debelar lo que se consideró un motín. Tras ello, la instancia máxima del Gobierno decidió homologar las remuneraciones de los policías con las de los miembros del Ejército, Marina y Aviación, con lo que la petición fue finalmente atendida.

En el segundo caso, como medio de presión, un sector de la policía efectuó una marcha hacia el Congreso, produciéndose un conato de enfrentamiento con el Ejército (éste efectuó tiros al aire en señal de advertencia); ocurriendo, además, el acto de que, mientras el Presidente de la República era conducido a Palacio de Gobierno, al estar cerca de un cuartel de la policía asignado para la protección presidencial, un policía perteneciente a dicho cuerpo efectuó un tiro al aire como muestra de presión respecto de la petición policial. Ello llevó a una situación crítica que terminó en la disolución inmediata de dicho cuartel por orden presidencial. En este segundo caso la petición no fue atendida.

Es probable que los hechos señalados, así como la representación mental de lo que podría ocurrir si la

presión la ejerciera una fuerza potencialmente superior a la policial (específicamente, el Ejército), han sido los que llevaron al constituyente de 1979 y de 1993 a inclinarse por la prohibición de que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional puedan efectuar peticiones colectivas.

En nuestra opinión, si bien debemos tender a que la Constitución consagre el Derecho de Petición colectiva de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, debidamente revestida de las condiciones para su ejercicio pacífico, la determinación de la oportunidad para que la mencionada consagración sea posible tendrá que tomar muy en cuenta la idiosincrasia nacional, especialmente la referida al racional uso de la fuerza por parte de los miembros de los institutos armados.

2.2. Contenido del Derecho de Petición en el Perú.

La incorporación del Derecho de Petición en los textos constitucionales peruanos pone de manifiesto la relevancia que tiene dentro de nuestro ordenamiento jurídico. La ubicación específica del mencionado derecho en los textos constitucionales ha seguido, también, la evolución doctrinaria registrada en el Perú acerca de los Derechos de la Persona.

Es así, por ejemplo que, mientras en la Constitución de 1933, estaba considerado dentro del Capítulo de Garantías Individuales (Capítulo II) del Título sobre Garantías Constitucionales (Título II), tras las precisiones doctrinarias sucedidas en las cinco décadas siguientes, la Constitución de 1979 ubica al referido derecho en el Capítulo De la Persona (Capítulo I), del Título de los Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona (Título I). Pero en ambos casos es prácticamente indudable que el Derecho de Petición está considerado como un derecho fundamental de la Persona. Este criterio es continuado por la Constitución de 1993 que ubica al Derecho de Petición dentro del Capítulo sobre Derechos Fundamentales de la Persona (Capítulo I), del Título De la Persona y la Sociedad (Título I).

Por tanto, el Derecho de Petición en el Perú actualmente es un derecho fundamental de la Persona consagrado constitucionalmente. En tal sentido, es susceptible de ser protegido mediante acción constitucional.

El contenido mínimo o núcleo del Derecho de Petición en el Perú, implica lo siguiente:

a) Ejercicio individual o colectivo del derecho. Como límite de este elemento del núcleo del derecho de petición, los miembros de las Fuerzas Armadas y de

la Policía Nacional sólo pueden ejercerlo individualmente.

b) Obligación de la autoridad competente de dar al interesado una respuesta, dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

En calidad de requisito formal para el ejercicio del Derecho de Petición, se exige que la petición se formule por escrito. Y como requisito formal de la respuesta de la autoridad, ésta debe efectuarla también por escrito.

Considerando que, en general, un derecho está vigente cuando realmente puede ser ejercido y cumplir su finalidad, el Derecho de Petición no escapa a esta máxima. Por ello, sólo se puede considerar que en el Perú está siendo respetado este derecho si se manifiestan todos los elementos que constituyen el núcleo del mismo, antes señalados, sin perjuicio del cumplimiento ineludible de los requisitos formales establecidos constitucionalmente.

En tal sentido, una vez ejercido el derecho conforme a la Constitución, la autoridad tiene la obligación de efectuar todos aquellos actos que sean necesarios para la evaluación material del contenido de la petición recibida y la expresión del pronunciamiento correspondiente, el mismo que debe comunicarse al interesado. Tales actos, a nuestro criterio, incluyen el acuse de recibo de la petición, la tramitación y evaluación material conforme a la naturaleza del pedido, el pronunciamiento y la comunicación de ésta al interesado. El incumplimiento de tales elementos implica, por tanto, una afectación al mencionado derecho, lo cual genera la posibilidad de su protección mediante acción constitucional.

En cuanto a la protección del Derecho de Petición, si bien la Constitución Política no establece expresamente la acción constitucional correspondiente, entendemos que, habiéndose establecido finalidad específica para las acciones de *Hábeas Corpus* (garantía ante hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos), *Hábeas Data* (garantía ante hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refieren los incisos 5 y 6 del artículo 2 de la Constitución) y De Cumplimiento (garantía contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo), la vía de protección por excelencia es la Acción de Amparo (la misma que, de conformidad con artículo 200, inciso 2 de la Constitución Política vigente, procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o perso-

na, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución.

La Ley de *Hábeas Corpus* y Amparo, Ley 23506, en su artículo 24, inciso 13, establece que la Acción de Amparo procede en la defensa del Derecho de Petición ante la autoridad competente. Si bien esta disposición legislativa concuerda con el criterio señalado en el párrafo anterior, cabe precisar que la Ley 23506 fue emitida dentro de la vigencia de la Constitución de 1979, la misma que no estableció el *Hábeas Data* ni la Acción de Cumplimiento como medios de garantía de derechos constitucionales, ambos referidos a derechos anteriormente susceptibles de ser protegidos vía Acción de Amparo.

Consideramos, al respecto, que el desarrollo jurisprudencial y la doctrina irán determinando si el Derecho de Petición, que por sí mismo implica la posibilidad de manifestarse en prácticamente todas las funciones del Poder, únicamente puede ser protegido vía Acción de Amparo o si también es posible protegerlo por otro tipo de acción constitucional. Esto no deja de ser una posibilidad, especialmente en lo referido a las acciones de *Hábeas Data* y De Cumplimiento, respecto de las cuales, eventualmente, puede producirse una ampliación de su ámbito de acción, tal como sucedió con el *Hábeas Corpus* respecto de derechos que hoy tienen como vía la Acción de Amparo.

2.3. Naturaleza Constitucional del Derecho de Petición en el Perú. Interpretación.

Para determinar la naturaleza del Derecho de Petición en el Perú, el método que nos parece más apropiado es el de relacionarlo con los demás derechos consagrados en la Constitución Política, visión sistemática ésta que nos permitirá captar su esencia jurídica.

De la lectura del artículo 2 de la Constitución Política notamos que en él se han consagrado como Derechos de la Persona varios derechos que históricamente han surgido como consecuencia del ejercicio del Derecho de Petición. Tales son los casos de los derechos de libertad de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento (inciso 4); acceso a la información ante las entidades públicas (inciso 5); de reunión (inciso 12); de asociación (inciso 13); de participación ciudadana (inciso 17, aunque este derecho tiene elementos importantes de evolución propia), entre los expresamente considerados. En tal sentido, al haber adquirido configuración propia (que, a su vez implican para su protección la posibilidad de recurrir a vías constitucionales específicas), al determinar la naturaleza de tales derechos no pueden ser absorbidos por el Derecho

de Petición propiamente, ni la naturaleza de ellos puede absorber la naturaleza de éste.

Por otro lado, de la vinculación sistemática del Derecho de Petición con otros derechos constitucionales establecidos a lo largo de todo el texto constitucional, se pueden identificar claramente diversos derechos que, por no existir legislación especial que viabilice su ejercicio o, de modo complementario a las vías establecidas, cuando éstas existen, cabe ejercer respecto de ellos Derecho de Petición para conseguir una respuesta de las autoridades. A continuación presentamos una relación de tales derechos, la misma que refleja situaciones claras de lo señalado, pero con naturaleza sólo ilustrativa, pues, una interpretación más detallada del texto constitucional nos permite prever que la relación aumentaría ostensiblemente.

Sin considerar los derechos consagrados específicamente en el artículo 2, respecto de los cuales después haremos una precisión, hemos identificado los siguientes artículos de la Constitución Política de 1993, cuyo contenido total o parcial, comprende derechos para cuyo ejercicio es necesario o posible ejercer el derecho de petición:

- 1.- En el Título I, De la Persona y la Sociedad:
 - 1.1 En el Capítulo I, Derechos Fundamentales de la Persona: artículo 3 (como se señaló, no se considera en esta relación al artículo 2).
 - 1.2 En el Capítulo II, De los Derechos Sociales y Económicos: artículos 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 23, 24, 27, 28 y 29.
 - 1.3 En el Capítulo IV, De la Función Pública: artículos 39, 40 y 41.
- 2.- En el Título II, Del Estado y la Nación:
 - 2.1 En el Capítulo I, Del Estado, la Nación y el Territorio: artículos 44, 45, 50 y 51.
- 3.- En el Título III, Del Régimen Económico:
 - 3.1 En el Capítulo I, Principios Generales: artículos 58, 59, 60, 61, 63 y 65.
 - 3.2 En el Capítulo II, Del Ambiente y los Recursos Naturales: artículos 67, 68 y 69.
 - 3.3 En el Capítulo III, De la Propiedad: artículo 70.
 - 3.4 En el Capítulo IV, Del Régimen Tributario y Presupuestal: artículos 74, 77, 79 y 82.
 - 3.5 En el Capítulo VI, Del Régimen Agrario y De las Comunidades Campesinas y Nativas: artículo 88.
- 4.- En el Título IV, De la Estructura del Estado:
 - 4.1 En el Capítulo I, sobre el Poder Legislativo: artículos 96, 97, 99 y 102.

4.2 En el Capítulo IV, sobre el Poder Ejecutivo: artículo 118, especialmente los incisos 1, 3, 4, 8, 9, 10, 14, 15, 19, 20, 21, 23 y 24.

4.3 En el Capítulo V, Del Consejo de Ministros: artículos 119 y 125 (especialmente los incisos 1, 2 y 3).

4.4 En el Capítulo VII, sobre Régimen de Excepción: Artículo 137.

4.5 En el Capítulo VIII, sobre el Poder Judicial: artículos 138, 139 (especialmente los incisos 2, 5, 7, 13, 14, 17, 21 y 22), 146 (especialmente el inciso 4) y 149.

4.6 En el Capítulo IX, Del Consejo Nacional de la Magistratura: artículos 152 y 154 (especialmente el inciso 3).

4.7 En el Capítulo X, Del Ministerio Público: artículo 159 (especialmente los incisos 3, 5 y 7).

4.8 En el Capítulo XI, De la Defensoría del Pueblo: artículo 162.

4.9 En el Capítulo XII, De la Seguridad y De la Defensa Nacional: artículos 163, 165, 166, 171 y 173.

4.10 En el Capítulo XIII, Del Sistema Electoral: artículos 178 (especialmente los incisos 1 y 3), 181, 182, 184 y 185.

4.11 En el Capítulo XIV, De la Descentralización, las Regiones y las Municipalidades: artículos 189, 190, 191, 192, 194, 195 y 197.

5.- En el Título V, De las Garantías Constitucionales:
5.1 Artículo 203.

6.- En el Título VI, De la Reforma de la Constitución:
6.1 Artículo 206 (especialmente el tercer párrafo).

7.- En la Disposiciones Finales y Transitorias:
7.1 Disposiciones Segunda, Octava y Undécima.

Adicionalmente, al analizar el artículo 2 de la Constitución, se evidencia la gran proximidad conceptual que existe entre el Derecho de Petición y varios de los derechos señalados en dicho artículo, entre los cuales cabe mencionar los establecidos en los incisos 3, 4, 5, 8, 13, 17, 19 y 22. El Derecho de Petición también está ubicado dentro del mencionado artículo (inciso 18), compartiendo con los otros la calidad de Derecho Fundamental de la Persona.

Igualmente existe proximidad conceptual entre el Derecho de Petición y los derechos contemplados en el Capítulo III, De los Derechos Políticos y De los Deberes, perteneciente al Título I, De la Persona y la Sociedad; así como con los señalados en el Capítulo III, De la Formación y Promulgación de las Leyes, perteneciente al Título IV, De la Estructura del Estado.

De lo señalado arribamos a la conclusión que la naturaleza del Derecho de Petición en el Perú también es *sui generis* y de amplio espectro pues, formando parte del núcleo de la relación entre la autoridad y las personas, no puede ser absorbido por la naturaleza de algún derecho como los de participación ciudadana, libertad de expresión o como si fuera únicamente un medio de garantía de otros derechos. Realmente su naturaleza es comprensiva o tiene elementos de otras, lo cual le confiere una naturaleza propia y especial.

Asimismo, al Derecho de Petición en el Perú no podemos considerarlo como derecho meramente residual y debilitado, sino como un derecho de múltiples manifestaciones y que incoa el ejercicio de todas las funciones del poder, indistintamente. Es decir, es un elemento del ordenamiento jurídico, lo suficientemente fuerte y básico como para impulsar contenidos nuevos a la relación entre las personas y la autoridad, así como para apoyar o complementar el ejercicio de otros derechos de las personas en sus relaciones con la autoridad.

III. EL DERECHO DE PETICIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

Visto el Derecho de Petición en su acepción doctrinaria general y en su manifestación dentro del ordenamiento positivo constitucional del Perú – todo lo cual nos mostró que el referido derecho puede ejercerse en el ámbito de cualquiera de las funciones del Poder: legislativa, administrativa, jurisdiccional o especiales -, nos interesa desarrollar algunos conceptos, así como comentar la normativa legal general vigente sobre el Derecho de Petición en el ámbito administrativo.

3.1. Opción Sobre el Concepto de Administración Pública.

El punto de partida para tratar el tema señalado lo constituye la necesaria opción sobre el concepto de Administración Pública. Consideramos, siguiendo a Roberto Dromi, que ésta es el conjunto de organismos, órganos y personas-órgano, estatales o no estatales, que ejercen la Función Administrativa del Poder.

A su vez, la Función Administrativa, es una de las funciones del Poder (siendo las otras, la Legislativa, la Jurisdiccional y otras que podemos denominar Especiales) que tiene por objeto concretar los fines de aquél.

La Función Administrativa es ejercida por la Administración Pública, para lo cual ésta utiliza las formas jurídicas administrativas, siendo las más usua-

les el Reglamento, el Acto Administrativo, el Simple Acto de Administración, el Contrato de la Administración Pública y el Hecho Administrativo.

Cada forma jurídica administrativa implica, a su vez, un itinerario procesal previo que debe ser seguido para que la forma jurídica respectiva se manifieste válidamente; estando regulados tales itinerarios procesales, en unos casos de manera detallada (tales como los casos de procedimientos administrativos para la emisión de actos administrativos, procedimientos de simples actos de administración, procesos contractuales administrativos y determinados hechos administrativos), mientras que en otros de manera flexible (es notorio el caso de los itinerarios para la emisión de reglamentos).

3.2. Implicancias Administrativas de las Disposiciones Constitucionales sobre el Derecho de Petición.

Considerando la ubicación del Derecho de Petición como derecho fundamental de las personas (artículo 2, inciso 18 de la Constitución Política), así como su relación con otros derechos constitucionalmente consagrados, a todo lo cual nos hemos referido en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 del presente artículo, se puede inferir que el ejercicio del mencionado derecho puede implicar la actuación de cualquier organismo, órgano o persona-órgano integrante de la Administración Pública y, a su vez, que la autoridad administrativa competente, de ser el caso, deba hacer uso de una o más de las formas jurídicas administrativas y de los respectivos procedimientos, al atender la petición.

En este punto cabe hacer una precisión: el inciso 18 del artículo 2 de la Constitución Política obliga a la autoridad competente que recibe una petición a dar una respuesta por escrito al interesado. Consideramos que no debe confundirse el contenido del pronunciamiento de la autoridad con la notificación al interesado de lo realizado por aquélla respecto de la petición. El contenido del pronunciamiento deberá ser expresado mediante la forma jurídica administrativa que sea pertinente (reglamento, acto administrativo, simple acto de administración, contrato de la Administración Pública o hecho administrativo), cuando dicho pronunciamiento acoge o decide, total o parcialmente, a favor del peticionante; siendo la notificación respectiva una formalidad ineludible para la autoridad, a fin de hacer conocer a quien formuló la petición sobre el resultado de ésta. En los casos de pronunciamiento denegatorio o en los que no se acoja la petición, el pronunciamiento de la autoridad tendrá como vía de expresión la notificación misma.

3.3. El Derecho de Petición y las Formas Jurídicas Administrativas.

En este punto, nos referiremos a la actuación que corresponde efectuar a las autoridades de la Administración Pública cuando reciben una petición. Para el efecto, consideramos necesario fijar, en primer término, el alcance de lo dispuesto por la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos respecto del Derecho de Petición, para luego abordar la relación de este derecho con cada una de las formas jurídicas administrativas más usuales.

La Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos

La Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos contiene artículos que se refieren expresamente al Derecho de Petición, siendo los siguientes:

- Artículo 1, el mismo que, al señalar el ámbito de aplicación de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, establece que "...rige la actuación de orden administrativo de las entidades de la Administración Pública, siempre que por leyes especiales no se establezca algo distinto...", agregando que "en consecuencia, se aplica a: (...) d) el derecho de petición consagrado en el numeral 18 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, regulado por la Primera Disposición Complementaria del Decreto Supremo No. 006-67-SC ...".

Como puede notarse, este artículo establece la vía que se seguirá con motivo del ejercicio del Derecho de Petición. Es claro que para el caso de peticiones formuladas ante la Administración Pública, el procedimiento a seguir se regirá básicamente por la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, por cuanto así lo establece expresamente la misma norma.

No es del todo claro si a las peticiones formuladas ante los organismos legislativos, jurisdiccionales o especiales, para cuya atención es necesario ejercer las funciones legislativa, jurisdiccional o especiales, son de aplicación las disposiciones de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Aparentemente ello surgiría de una interpretación literal del artículo citado. Sin embargo, consideramos que ante las peticiones formuladas ante los organismos mencionados se debe seguir el itinerario previsto en las normas que rigen la emisión de las decisiones legislativas, jurisdiccionales o especiales y sólo supletoriamente las de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, en lo que fuere aplicable.

- Artículo 2, el cual establece que “las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver, por deficiencia de las leyes las cuestiones que se les proponga. En este caso acudirán a las fuentes supletorias del derecho administrativo.” Este artículo, para el caso de peticiones, es de especial relevancia, por cuanto obliga a su atención aun cuando no exista norma expresa para su tramitación o ésta sea poco clara.

- Artículo 4, según el cual “cualquier persona con capacidad jurídica puede presentarse ante autoridad administrativa para obtener la (...) concesión de un derecho...”; el mismo que, si bien sólo está referido a personas capaces, desarrolla un componente del contenido mínimo del derecho de petición, como es la facultad de las personas de dirigirse a las autoridades. Cabe señalar que, para efectos del Derecho de Petición, debe interpretarse que toda persona sea o no capaz puede dirigirse a la autoridad para formular peticiones.

- Artículo 7, en virtud del cual las personas naturales y jurídicas podrán presentar una petición aduciendo el interés de la sociedad; con lo cual se recoge otro de los elementos del contenido mínimo del Derecho de Petición como es la posibilidad de que pueda ser ejercido por personas naturales o jurídicas.

- Artículo 38, por el cual “los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante los procedimientos que estuvieren establecidos. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será adecuado a los fines de aquéllos”. Este artículo está vinculado a uno de los elementos esenciales del Derecho de Petición, como es la obligación del ente administrativo de tramitarlo y considerarlo materialmente a fin de emitir pronunciamiento.

- Artículo 39, directamente vinculado al artículo 38, señala que “todas las resoluciones serán motivadas, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”, quedando confirmado otro de los elementos del Derecho de Petición como es la respuesta motivada.

- Artículo 51, conforme al cual “no podrá exceder de treinta (30) días el plazo que transcurra desde que se inicia un proceso administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, salvo en los casos en que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento demande una duración mayor”. Este artículo se refiere a un elemento esencial del Derecho de Petición como es la respuesta oportuna de la autoridad; debiendo ser concordado con el artículo 69 sobre reglas para dar al procedimiento mayor rapidez.

- Artículo 59, en virtud del cual “las peticiones deberán ser presentadas ante la autoridad administrativa competente...” agregando luego criterios para la derivación de la petición hacia los órganos competentes, en casos especiales; confirmando otro de los elementos del contenido mínimo del Derecho de Petición que obliga al peticionante a dirigirse a la autoridad competente.

- Artículo 62, que señala los requisitos de los escritos que se presenten ante la autoridad.

- Artículo 73, que obliga al sujeto pasivo de la petición a obtener los dictámenes y/o informes que sean necesarios para dar respuesta al peticionante.

- Artículo 85, conforme al cual “la resolución decidirá sobre todas las cuestiones planteadas en el proceso y deberá ser obligatoriamente motivada...”; lo que constituye una referencia expresa al contenido de la respuesta al peticionante, quien debe recibir pronunciamiento sobre todos los aspectos que integran su petición.

- Artículo 87, el mismo que establece que “transcurridos los treinta (30) días a que se refiere el artículo 51 (...) sin que se hubiera expedido resolución, el interesado podrá considerar denegada su petición...”; quedando así establecido que ante la falta de respuesta en tiempo oportuno por parte de la autoridad, el peticionante debe considerar denegada su petición. Sobre el particular, consideramos que es la única interpretación posible pues, no existiendo ejercicio de derecho subjetivo al formular peticiones, sería legalmente imposible considerar la aplicación de silencio positivo.

Considerando que el tercer párrafo de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos señala expresamente que será de aplicación el artículo 87 respecto de las peticiones, es legalmente posible sostener que el peticionante tiene la facultad de interponer recursos de impugnación, cuando ello sea procedente; debiendo tenerse en cuenta que la referida Disposición Complementaria, en su segundo párrafo define el concepto de autoridad de la Administración Pública para efectos del ejercicio del Derecho de Petición. Establece que debe entenderse por tal al titular de la entidad correspondiente al asunto materia de la solicitud. También procedería, a nuestro criterio, la interposición de queja (artículo 105) y, en su caso, la Acción de Cumplimiento (artículo 200 inciso 6 de la Constitución Política).

- Primera Disposición Complementaria, la misma que merece un comentario especial. Conforme a dicha disposición “el derecho de petición, en lo que atañe a las entidades a que se refiere el último párrafo del artículo 1 de la presente ley, es el derecho

que tiene toda persona a solicitar un pronunciamiento de la Administración Pública sobre asuntos cuya tramitación no está específicamente regulada en la presente ley ni en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos – TUPA”, agregando que, “para el efecto, se entiende por autoridad competente al titular de la entidad correspondiente al asunto materia de la solicitud”; para finalmente señalar que, “las solicitudes estarán sujetas a lo prescrito en los artículos 51 y 87 de la presente ley”, precisando que “este derecho se agota en la vía administrativa”.

Del texto citado se infiere que la mencionada disposición delimita el contenido que corresponde al Derecho de Petición en el ámbito de la Administración Pública, pero del mismo texto surge - vía interpretación a contrario - que el Derecho de Petición puede ser formulado ante los organismos legislativos, jurisdiccionales o especiales.

Sin embargo, llama la atención lo señalado por dicho artículo en el sentido de que el Derecho de Petición se agota en la vía administrativa; lo cual a nuestro criterio es inconstitucional, por cuanto conforme a la Constitución Política es posible interponer Acción de Cumplimiento ante la renuencia de la autoridad a pronunciarse sobre la petición.

3.3.1. Petición y Reglamentos.

Por lo general, la aprobación de reglamentos no tiene procedimientos establecidos. Por tal razón, si al acoger una petición es necesario emitir una norma reglamentaria, la autoridad deberá seguir el trámite correspondiente, si lo hubiera, o la práctica establecida para su aprobación.

3.3.2. Petición y Actos Administrativos.

A diferencia de lo que ocurre con los reglamentos, tratándose de actos administrativos (declaraciones de la Administración Pública de efectos individuales o individualizables), por lo general existen procedimientos generales o específicos para su emisión. En tal sentido, la evaluación material de las peticiones dirigidas a la emisión de acto administrativo debe regirse por la ley específica de la materia o, en su defecto, por los artículos que sean pertinentes de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

3.3.3. Petición y Simples Actos de la Administración.

De manera similar a lo que ocurre con los actos administrativos, los simples actos de la administración, por lo general, cuentan con procedimientos específicos para su emisión o ejercicio (Tesorería, Contabilidad, Presupuesto, Personal, Abastecimiento y otros que tienen por finalidad inmediata el logro de eficiencia y eficacia en el funcionamiento interno del ente administrativo). En tal sentido,

para la evaluación material de una petición, deberá conducirse el trámite conforme a la normativa especial o, en su defecto, por las normas pertinentes de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

3.3.4. Petición y Contratos de la Administración Pública.

La contratación administrativa está regida por leyes y reglamentos especiales (anteriormente regidos, por ejemplo, por el RUA, RULCOP, Ley de Consultoría, Legislación sobre Concesiones, entre otros; y actualmente por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su reglamento, sin perjuicio de leyes especiales); por lo que, ante una petición cuya evaluación material lleve a seguir el trámite contractual, se deberá aplicar la normativa especial correspondiente y, complementariamente, las normas pertinentes de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

3.3.5. Petición y Hechos Administrativos.

Constituyendo los hechos administrativos la ejecución propia de los cometidos de la Administración Pública, la realidad muestra que, para ciertas materias se han emitido normas técnicas de ejecución de obligatorio cumplimiento (por ejemplo el Reglamento Nacional de Construcciones), mientras que en un significativo número de actividades no existe normativa expresa, aunque sí es factible distinguir principios y criterios razonables de ejecución. Por tanto, formulada una petición cuya atención requiere de hechos administrativos, la autoridad debe respetar la normativa especial expresa o, en su defecto, los principios y criterios de razonabilidad correspondientes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las normas pertinentes de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

IV. CONCLUSIONES

4.1. La configuración del Derecho de Petición en la historia se inicia remotamente con el ruego que los súbditos dirigían a los monarcas, sin derecho alguno a obtener respuesta, hasta llegar a convertirse en un derecho de las personas consagrado constitucionalmente.

4.2. El contenido del Derecho de Petición comprende la facultad de toda persona que no es titular de derechos subjetivos o de intereses legítimos, de dirigir peticiones a los organismos, órganos y personas-órgano que ejercen funciones del Poder, sobre materias de competencia de éstos, así como la obligación de la autoridad de evaluar materialmente la petición conforme a su naturaleza y, en un plazo prudencial, dar respuesta a quien pide.

4.3. En cuanto a la naturaleza del Derecho de Petición, estamos frente a un derecho de naturaleza *sui génesis* y de amplio espectro, pues, formando parte del núcleo de la relación entre la autoridad y las personas, su vinculación con otros derechos de similar naturaleza es, en principio e históricamente considerado el asunto, de género a especie. Su naturaleza es comprensiva o tiene elementos de la naturaleza de otros derechos, lo cual le confiere naturaleza propia y especial.

4.4. El Derecho de Petición está en la base del surgimiento de otros derechos como el de libertad de expresión, de asociación, de información, entre otros derechos vinculados a la relación entre la persona y la autoridad. Ello permite sostener que, en proyección al futuro, el Derecho de Petición muy probablemente siga siendo la base del surgimiento de otros derechos; lo cual, lejos de configurarlo como derecho meramente residual y debilitado, como sostiene un sector de la doctrina, nos lleva a considerarlo como un derecho de múltiples manifestaciones y que incoa el ejercicio de todas las funciones del Poder, indistintamente. Es algo así como un elemento integrante del *telos* del ordenamiento jurídico, lo suficientemente fuerte y básico como para impulsar contenidos nuevos a la relación entre las personas y la autoridad, así como para apoyar o complementar el ejercicio de otros derechos de las personas en sus relaciones con la autoridad.

4.5. El Derecho de Petición en el Perú ha sido recogido constitucionalmente como Derecho de la Persona, presentando una evolución en cuanto a su contenido. Actualmente comprende la facultad de las personas a formular peticiones individual o colectivamente, por escrito, ante autoridad competente y la obligación de ésta de dar respuesta al interesado, también por escrito, dentro de plazo legal. Sin embargo, el concepto sólo considera, respecto de las Fuerzas Armadas y Policiales, la formulación de peticiones individuales, limitación que se explica por las características propias de la organización interna del país.

4.6. El núcleo del Derecho de Petición en el Perú implica, por un lado, el ejercicio individual o colectivo del derecho, con el límite de que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales sólo pueden ejercerlo individualmente; y, por otro, la obligación de la autoridad competente de dar al interesado una respuesta dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

4.7. La Constitución Política de 1993 contiene no menos de 90 disposiciones (entre artículos e incisos específicos) referidos a derechos para cuyo ejercicio es necesario o posible ejercer el Derecho de Petición. Asimismo se evidencia la proximidad

conceptual entre el Derecho de Petición y varios tipos de derechos constitucionalmente consagrados. Por tales razones llegamos a la conclusión de que el Derecho de Petición en el Perú también es un derecho *sui génesis* y de amplio espectro, con naturaleza propia y especial; de múltiples manifestaciones, que incoa el ejercicio de cualquiera de las funciones del Poder, siendo por tanto un elemento del ordenamiento jurídico, lo suficientemente fuerte y básico como para impulsar contenidos nuevos a la relación entre las personas y la autoridad, así como para apoyar o complementar el ejercicio de otros derechos de las personas en sus relaciones con la autoridad.

4.8. El Derecho de Petición en el ámbito administrativo en el Perú ha sido regulado expresamente por la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Sin embargo, dicha regulación es insuficiente y presenta un aspecto inconstitucional, como es el de declarar que se agota en la vía administrativa; siendo realmente lo válido que es posible ejercer acción constitucional de Cumplimiento ante la inacción de la autoridad.

4.9. El Derecho de Petición, al ser ejercido, puede originar la necesidad de evaluarlo materialmente haciendo uso de los itinerarios de cualquiera de las formas jurídicas administrativas, según sea la naturaleza de la petición. En tales casos, es necesario seguir el procedimiento especial correspondiente, si lo hubiera, y, en su defecto o complementariamente, es de aplicación la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, salvo el caso de peticiones que darían lugar a la emisión de la figura específica Acto Administrativo, en cuyo caso es de aplicación directa la mencionada ley.

BIBLIOGRAFÍA

BARTOMEU COLOM, Pastor. "El Derecho de Petición". Madrid: Marcial Pons, 1997.

BOREA ODRÍA, Alberto. "Evolución de las Garantías Constitucionales". Lima: Grijley, 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ. "Curso de Derecho Administrativo" Madrid: Civitas, 1996.

LINARES, Juan Francisco. "Derecho Administrativo". Buenos Aires: Astrea, 1986.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Derecho Procesal Administrativo". Lima: Página Blanca, 1997.

RAMÓN PARADA, José. "Derecho administrativo". Madrid: Marcial Pons, 1989.