

Derechos de petición y acción

JAIME VIDAL PERDOMO

La invitación muy gentil de la Federación Colombiana de Abogadas (Fecolda), que preside la doctora Fabiola Borrero de Campo en Cali me permitió tratar el tema indicado, que hace parte de las preocupaciones que ha despertado el nuevo Código Contencioso Administrativo (decreto-ley 01 de 1984). Aunque es un tema de abogados, también puede interesar a los ciudadanos comunes puesto que la primera parte del estatuto de 1984, en que está la regulación sobre el derecho de petición, debiera ser conocido por todos puesto que es una especie de carta de deberes y derechos entre el Estado y los "administrados", como se dice hoy para hacer énfasis en esa sujeción al poder administrativo estatal.

En notas anteriores en "El Espectador" he planteado las características del derecho de petición, que consagra el artículo 45 de la Constitución como la potestad que tiene toda persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el derecho, además, de obtener pronta resolución. Dentro de esas características está la de ser un derecho político, es decir, que marca una relación con el Estado; que permite exponer puntos de vista a los gobernantes para que sean tenidos en cuenta en las decisiones que deben tomar dentro del ejercicio de sus funciones; que supera las limitaciones de la democracia representativa puesto que el ciudadano no desaparece después de la elección sino que puede participar en la gestación de actos de gobierno; a través del cual se pueden corregir defectos en el funcionamiento de los servicios o en el ejercicio del poder por los diferentes órganos estatales.

El derecho de petición puede ejercitarse ante el Congreso, las autoridades administrativas y las judiciales. La pregunta que surge enseguida es sobre su lejanía o vecindad con el derecho que tienen los ciudadanos a comparecer delante de los jueces para obtener pronunciamientos o decisiones de ellos sobre los asuntos que les planteen y que entren en la órbita de su competencia. Ese derecho de acudir a la justicia se suele llamar derecho de acción y con frecuencia se inquiera qué relación tiene con el derecho de petición.

Cualquier persona puede dirigirse al Congreso de la República para solicitarle que legisle, por ejemplo, sobre divorcio; el presidente de la Cámara respectiva le contestará sobre esa inquietud y cualquier parlamentario puede tomar lo propuesto por quien hace uso del derecho de petición y presentar un proyecto de ley con esas ideas. Con ocasión de la temporada de toros se puede pedir al Gobierno que permita la importación de corridas españolas para mejorar el espectáculo. La autoridad respectiva contestará que halla conveniente la petición o que, por el contrario, la situación de divisas del país no favorece la solicitud, o que existen buenas ganaderías en Colombia con cuyos productos se asegura el éxito de la fiesta taurina. También haría parte del derecho de petición que se dejen jugar más o menos extranjeros en el octagonal de fútbol del año entrante.

Cuando alguien con su abogado concurre delante de un juez o tribunal ¿se encuentra en situación igual o similar a la que resulta de los ejemplos citados de derecho de petición? El interrogante adquiere mayor interés desde el momento en que se entendió que la rama administrativa del poder público también define derechos y actúa a través de procedimientos. Estos conceptos del jurista austríaco Merkl de los tiempos de 1920 impulsaron las leyes de procedimiento administrativo, cuya manifestación entre nosotros de mayor relieve son la ley 58 de 1982 y el decreto-ley 01 de 1984. O sea que dentro de las actuaciones del órgano administrativo es indispensable distinguir cuándo le corresponde resolver en respuesta al derecho de petición o cuándo, empleando la terminología judicial, debe hacer frente a un derecho de acción porque la ley lo autorizó para definir derechos (a usar ciertos bienes del Estado, a ser contratista del mismo a través de licitaciones, a registrar una marca, etc.).

En la reforma administrativa de 1960 (decreto-ley 2733 de 1959, Art. 7º) se entendieron como figuras distintas el simple ejercicio del derecho de petición y el derecho de acción (litigar en causa propia o ajena), aunque no exigió el decreto citado la presencia de abogado; es de allí, con las normas que se han dictado más tarde, que se admite a los ciudadanos, sin necesidad de abogado, en los trámites administrativos.

Algunos autores, por el contrario, consideran que el derecho de acción hace parte del derecho de petición. Entre nosotros es muy conocido Eduardo J. Couture, jurista uruguayo que ha tenido notable influencia. El afirma que el derecho de petición es el género y que el de acción es la especie. Con ello le proporciona un fundamento constitucional al derecho de acción, que no suele estar estipulado constitucionalmente como el de petición. Con ese significado sería inconstitucional una ley que prohibiera a los hombres de determinada raza o color, dice Couture (**Estudios de Derecho Procesal Civil**, tomo I, Depalma, p. 41), comparecer ante la justicia.

Se comprende bien que la "constitucionalización" del derecho de acción que el actor busca lo lleve a colocarlo como parte del derecho de petición. Pero, respecto del ejemplo que él trae y que atribuye a la discriminación establecida por el nacional socialismo alemán en la época en que escribía, quizás hoy en día se entiende que esa ley sería inconstitucional más por violación del principio de la igualdad de las personas que por obstaculizar un derecho previsto constitucionalmente.

El tratadista citado, que anuncia que ha corregido su opinión expresada en otro libro, advierte una significativa diferencia entre el derecho de petición y el de acción al decir que ante el poder judicial se involucra a un tercero que, aún contra su voluntad, se ve envuelto en la petición. La diferencia es de mucho fondo porque ella indica una relación de derechos entre particulares en que el Estado, a través de una sentencia, dispensa los derechos a favor de uno y en contra de otro litigante.

De allí se deriva también que, al lado del derecho de acudir ante el juez, existe un derecho distinto que se controvierte; en cambio cuando hay simple derecho de petición sólo existe este derecho: nadie puede pretender, por ejemplo, tener derecho a ver corridas con toros españoles o a que los equipos de fútbol estén integrados por determinado número de jugadores de determinados países. En síntesis, en el derecho de acción hay definición de derechos, mientras que en el derecho de petición hay simples respuestas exponiendo criterios estatales en frente de las solicitudes ciudadanas.