

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA _____ 2012 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN Y SE SUSTITUYE UN TÍTULO DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Sustitúyase el Título II, DERECHO DE PETICIÓN, Capítulo I, Derecho de petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas especiales y Capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente:

“TÍTULO II

DERECHO DE PETICIÓN

CAPÍTULO I

Derecho de petición ante autoridades. Reglas generales

TÍTULO II

Derecho de Petición

CAPÍTULO PRIMERO

Derecho de Petición ante Autoridades. Reglas Generales.

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho, que se resuelva una situación jurídica, que se preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y

requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten. Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes.

Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley

expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios por su diseño no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Artículo 16. Contenido de las peticiones. Toda petición deberá contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en las que fundamenta su petición.
5. La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.
6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.

Parágrafo. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla.

Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.

Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Artículo 18. Desistimiento expreso de la petición. Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.

Artículo 19. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas. Sólo cuando no se comprenda su finalidad u objeto, se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición.

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores.

Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo.

Artículo 20. Atención prioritaria de peticiones. Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados.

Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.

Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa

verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.

Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario.

Los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones.

Las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones de información análogas, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

Artículo 23. Deberes especiales de los Personeros Distritales y Municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los Personeros Distritales y Municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.

CAPÍTULO SEGUNDO

Derecho de Petición ante Autoridades. Reglas Especiales

Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.
2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
3. Los amparados por el secreto profesional.
4. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones

públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.

5. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

ARTÍCULO 25. Decisión que niega las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que niegue la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que niegue la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

ARTÍCULO 27. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las

autoridades judiciales ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.

ARTÍCULO 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

ARTÍCULO 29. Reproducción de documentos. En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas.

ARTÍCULO 30. Peticiones entre autoridades. Cuando una autoridad formule una petición de información a otra, ésta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.

Artículo 31. Falta disciplinaria. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.

CAPÍTULO TERCERO

Derecho de Petición ante Organizaciones e Instituciones Privadas

ARTÍCULO 32. Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.

Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo Primero de este Título.

Las organizaciones privadas sólo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución y la ley.

Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.

Parágrafo Primero. Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.

Parágrafo Segundo. Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.

Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral y entidades que conforman el sistema financiero, que sean de carácter privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores”.

ARTÍCULO 2. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN
Presidente del Consejo de Estado

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY

Honorables Congresistas:

El Consejo de Estado presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley estatutaria, que tiene por objeto sustituir el Título II de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que se regula el derecho constitucional de petición.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Como es bien sabido, las disposiciones de este proyecto ya fueron estudiadas, debatidas y aprobadas por amplias mayorías en el Congreso en los años 2009 y 2010, dado que hacen parte del Título II -que regula el derecho de petición- del Libro Primero del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, promulgado como Ley 1437 del 18 de enero de 2011, razón por la cual las justificaciones para su expedición son las mismas que se tuvieron en cuenta al tramitar el Proyecto de Ley número 198 de 2009- Senado y 315 de 2010 Cámara.

Es pertinente recordar que el Código fue producto del estudio juicioso de una comisión integrada por Magistrados del Consejo de Estado, y altos funcionarios del Gobierno, quienes durante más de dos años lograron una propuesta consensuada de reforma, la cual se enriqueció vigorosamente en el transcurso de su trámite en el Congreso de la República, mediante serios y profundos debates en relación con sus disposiciones y alcance.

Sin embargo, el 1 de noviembre de 2011, la Corte Constitucional declaró inexecutable las disposiciones de todo el Título II por vicios de procedimiento mediante la Sentencia C-818 de esa fecha, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, al considerar que la regulación del derecho de petición requiere de la expedición de una ley estatutaria, en virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, por tratarse de un derecho fundamental.

En efecto, según el comunicado de prensa número 45 de 2011 de la citada Corporación, ésta analizó si la regulación sobre el derecho de petición, contenida en los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, vulneraba la reserva estatutaria de las normas que regulan de manera integral un derecho fundamental, de conformidad con lo establecido en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

Sobre el particular indicó la Corte Constitucional que cuando la ley actualiza o configura el contenido de un derecho fundamental con pretensión de

sistematización e integralidad, y de esta forma bien mediante la configuración, o bien mediante la actualización, regula y precisa sus elementos estructurales, los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido, debe ser expedida por el procedimiento legislativo más exigente previsto por el artículo 153 constitucional para la leyes estatutarias y no para el de una ley ordinaria.

En relación con el asunto, consideró que según el artículo 23 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, son elementos estructurales del derecho de petición: **(i)** el alcance de la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas, **(ii)** el derecho a obtener una pronta respuesta y **(iii)** la posibilidad de presentar derechos de petición ante particulares, concluyendo que estos elementos fueron desarrollados de manera exhaustiva por los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011.

A juicio de la Corte Constitucional, la situación anterior encuadra en varios de los criterios que, de conformidad con la jurisprudencia, hacen necesaria la regulación de una determinada materia mediante ley estatutaria, por cuanto: a) se trata de normas que se refieren a contenidos muy cercanos a los elementos estructurales esenciales del derecho de petición; b) los artículos 13 a 33 contienen un desarrollo integral y sistemático del derecho fundamental de petición y, por tanto, todas las materias tratadas, sea cual fuere su contenido específico, han debido ser objeto de una ley estatutaria y, c) es indudable que los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, actualizan el derecho fundamental de petición, consagrado expresamente como fundamental en la Constitución Política de 1991, incluso desarrollando la garantía frente a los particulares.

En lo atinente a los efectos de la decisión, la Corte advirtió que la declaratoria de inexecutable inmediata de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011, “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, tendría graves efectos en materia de protección del derecho fundamental de petición, por cuanto a partir de su vigencia, esto es, el 2 de julio de 2012, se produciría un vacío legal con incidencia directa en el goce de dicha garantía. En consecuencia, la Corporación difirió los efectos del fallo al 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la ley estatutaria correspondiente.

Por lo anterior, es necesario, urgente e inaplazable, mediante la adopción de una ley estatutaria, sustituir la regulación del derecho de petición en aras de llenar el vacío jurídico al que se verá avocada esta materia dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido por la Ley 1437 de 2011, el cual entró a regir el 02 de julio de 2012, pero que, en virtud de la citada decisión de la Corte Constitucional de inexecutable por vicios de trámite desaparecerá en ese aspecto el 31 de diciembre de 2014.

REFERENCIA HISTÓRICA Y ALCANCE DEL DERECHO DE PETICIÓN

La historia le atribuye al derecho de petición haber sido el instrumento para abolir la *vindicta privata* (venganza personal), considerada por algunos como la viabilidad de hacer justicia por las propias manos; y, para evitar lo anterior, se creó un instrumento por medio del cual las personas podían acudir a una autoridad con el fin de que ésta obligara al infractor a la reparación de los perjuicios.

Aunque es, realmente, en la Edad Media en donde surge como derecho e instrumento para reclamar o participar ante los poderes públicos. En la Carta Magna de 1215 se encuentra indirectamente la génesis de su reconocimiento¹, y luego se consolida al amparo del estado liberal con su consagración en declaraciones de derechos como la *Petition of Rights* de 1625 y la previsión del artículo 5 del *Bill of Rights* de 1689², en el que se proclama como un derecho de los súbditos, de presentar peticiones al rey, siempre que se ejerciera correctamente, sin indecencias y presiones.

En la Constitución de los Estados Unidos de 1789, en la primera enmienda constitucional, se consagró como garantía en el sentido de que “[e]l Congreso no dictará ley alguna con respecto a la oficialización de una religión, o que prohíba el libre ejercicio de la misma; o que restrinja la libertad de palabra o de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a peticionar al gobierno para la reparación de agravios.”

El artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, indica que “[t]oda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivos de interés general, ya sea de interés particular, y el de obtener pronta resolución”.

En Colombia la consagración de este derecho data de hace dos siglos. En la Constitución de Tunja sancionada en 1811, se incluyó dentro de la declaración de los derechos del hombre en sociedad, que “[j]amás se puede prohibir, suspender o limitar el derecho que tiene todo pueblo, y cada uno de sus ciudadanos de dirigir a los depositarios de la autoridad pública, representaciones o memoriales para solicitar legal y pacíficamente la reparación de los agravios que se le han hecho, y de las molestias que sufra”; así mismo, en la Constitución de Cundinamarca de 1812, en su artículo 7, indicó que “[i]gualmente pueden los ciudadanos juntarse pacífica y tranquilamente para formar y presentar sus instrucciones y peticiones a las autoridades, avisando al Magistrado y presentándola por escrito”; luego aparece en forma generalizada en la Constitución de Cúcuta en 1821, en su

¹ Se ha considerado que el artículo (40) de la Carta Magna: “A nadie venderemos, a nadie negaremos o entorpeceremos el derecho a la justicia”, es una admisión indirecta del derecho de petición, toda vez que el rey se compromete a actuar en forma pronta y equitativa para que se solucionen asuntos cuando así lo soliciten los súbditos agraviados.

² “V./Que es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios.”

artículo 157, según el cual “[l]a libertad que tienen los ciudadanos de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación y el respeto debidos, en ningún tiempo será impedida ni limitada”.

Los mencionados textos bien pueden considerarse antecedentes del derecho establecido en la Constitución de 1886, en su artículo 45, según el cual “[t]oda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución”.

Ahora bien, puede decirse, sin lugar a dudas, que fue en el Decreto Ley 2733 de 1959³, en el que se reguló el derecho constitucional de petición y luego con el Decreto Ley 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo hoy derogado, se hizo un mayor desarrollo, en tanto recogió varias de las disposiciones de la primera normativa, modificó algunas e introdujo otras nuevas. Dividió el Decreto 01 de 1984 el derecho de petición en interés general y en interés particular (arts. 5 y ss.); señaló que las actuaciones administrativas podían iniciarse mediante su interposición ante las autoridades; fijó los términos para resolver, las consecuencias por la desatención de las peticiones, el desistimiento, los requisitos especiales, las peticiones incompletas, la solicitud de información o documentos adicionales, la citación de terceros, la publicidad, los costos de las citaciones y publicaciones, el derecho a la información y las excepciones a su obtención, el examen de documentos, las notificaciones, los costos de las copias, el derecho a formular consultas, la atención al público, el deber de responder peticiones, el trámite interno, la incompetencia del funcionario, las pruebas, la adopción de decisiones, entre otros asuntos. Dentro del contexto del Código adoptado en el Decreto Ley 01 de 1984, los procedimientos administrativos pueden ser consecuencia del derecho de petición, en tanto con él es posible iniciar las actuaciones ante las autoridades públicas.

El derecho de petición en sus inicios fue concebido como un derecho político de dirigirse a las autoridades de las ramas que conforman el poder público, por cuanto a través del mismo se pueden plantear iniciativas de cualquier orden a todas ellas, siempre que se relacionen con sus funciones.

Es también un derecho de participación en la función pública y en el ejercicio del poder público, por medio del cual el ciudadano puede quejarse del funcionamiento de los órganos del Estado y reclamar de ellos la adopción de medidas y correctivos. Por tanto, representa una manifestación de la democracia participativa, pues permite la intervención de las personas en el estudio y la

³ “Artículo 1º. Es deber primordial de todos los funcionarios o agentes públicos, vinculados a las ramas del poder público o a los establecimientos o institutos oficiales o semioficiales, nacionales, departamentales o municipales, hacer efectivo el ejercicio del derecho que consagra el artículo 45 de la Constitución, mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a su cargo.” No obstante, el artículo 334 de la Ley 4 de 1913 ya mencionaba aspectos sobre la materia.

resolución de todo cuanto atañe a los asuntos públicos. Pero, además, es un derecho público subjetivo instituido para la defensa y protección de los derechos en sede administrativa, en la medida en que permite que las personas puedan reclamar y solicitar el reconocimiento de sus derechos, informarse adecuadamente acerca de los mismos y de sus deberes, exigir el cumplimiento de las funciones de las autoridades, manifestarse en relación con una actuación suya en particular, denunciar sus omisiones, examinar documentos públicos y obtener copias de éstos, formular consultas o pedir que se le preste un servicio, entre otros aspectos.

En consecuencia, este derecho permite el acceso a las autoridades y a la información que ellas producen, la defensa de los derechos, la participación en la función pública y el control y fiscalización por las personas de la actividad y de los actos de las autoridades.

Actualmente, la Constitución Política de 1991, lo consagra en su artículo 23, en los siguientes términos:

“Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Como puede apreciarse, aparentemente la Constitución de 1991 no presenta un cambio mayor frente a lo establecido en la carta precedente respecto del derecho de petición, aunque nótese que designa nuevos destinatarios y amplía el ámbito de aplicación de los sujetos, dado que permite presentar, en eventos especiales, peticiones ante organizaciones privadas. De la lectura del canon constitucional pueden identificarse los componentes elementales del núcleo esencial del derecho de petición, consistentes: (i) en la facultad de toda persona presentar peticiones respetuosas a las autoridades en interés general o particular; y (ii) en recibir de éstas una pronta contestación de las peticiones formuladas, que deberá reunir los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que han resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del peticionario (Sentencia T-998 de 2006).

Así mismo, la Constitución Política de 1991 fue decretada, sancionada y promulgada por el Pueblo de Colombia con el fin de fortalecer, entre otros, la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; y de ahí que el derecho de petición se erige como pieza fundamental del andamiaje constitucional, dado que promueve y genera espacios participativos. Es por ello que se le atribuye al derecho de petición su carácter instrumental para hacer efectiva la participación y el control social.

Igualmente, si bien es cierto existen diversas posiciones frente a la naturaleza del derecho de petición, como i) derecho subjetivo, ii) libertad pública, iii) derecho

natural o iv) derecho político, la Constitución Política de 1991 lo cataloga como derecho fundamental (art. 23 de la Constitución Política) de aplicación inmediata, según así dispone el artículo 85.

Por consiguiente, en Colombia, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política, el derecho de petición tiene el carácter de derecho fundamental, de aplicación inmediata y puede ejercerse ante autoridades públicas por motivos de interés general o particular y ante organizaciones privadas para garantizar derechos fundamentales. Empero, el derecho de petición en Colombia, *“no obstante ser de aplicación inmediata (artículo 85 de la CP.), requiere de reglamentación legal para su ejercicio eficaz en materia de oportunidad, términos, etc.”*⁴, la que a términos del literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, debe hacerse por medio de ley estatutaria.

De otro lado, la Corte Constitucional ha puntualizado la importancia del derecho de petición para la democracia participativa; así discurrió en Sentencia T-998 de 2006:

*“El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es **determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan.** Así mismo, el derecho de petición también puede conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc., esto, en virtud de los artículos 5 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo.*

*De esta forma, la voluntad del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política **conocido como “de los derechos fundamentales” no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido (resaltado ajeno al texto original)”**.*

Y, en Sentencia C-542 de 24 de mayo de 2005, indicó que:

“(i).- Existe una estrecha relación entre el ejercicio del derecho de petición y la posibilidad para el pueblo de participar de modo activo en todas las decisiones que puedan afectarlo, así como en el ejercicio del control sobre los funcionarios que actúan a nombre de la administración -sean ellos funcionarios públicos propiamente dichos o particulares que prestan un servicio público- con el fin de asegurar que tales autoridades públicas cumplan con las tareas para las cuales han sido instituidas.

(ii).- El derecho de petición se convierte en uno de los instrumentos más adecuados para hacer efectiva la democracia participativa en el sentido de ofrecer vías alternativas de comunicación entre la administración y el pueblo en tanto

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-621 de 1997.

titular de la soberanía y hacerlo de una manera fluida, transparente, respetuosa y eficaz.

(iii).- Únicamente la solución pronta, diligente, documentada y eficaz de la cuestión objeto del derecho de petición podrá contribuir a potenciar la democracia participativa y será capaz de garantizar otros derechos constitucionales fundamentales tan importantes como lo son el derecho a la información; el derecho a la participación en asuntos sociales, políticos, económicos y culturales; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la igualdad; el derecho al debido proceso; el derecho a la educación, el derecho al trabajo, todos estos, derechos cuya garantía se hace imprescindible para poder vivir una vida en condiciones de dignidad y de calidad”.

Es decir, el derecho de petición, a la vez de que constituye un mecanismo de participación con fines de interés general, es un valioso mecanismo de protección de derechos en sede administrativa y de eficacia de los principios constitucionales de la función administrativa, por cuando cumple la función de servir de instrumento a las personas para solicitar el reconocimiento de otros derechos ante las autoridades.

En este contexto, surge el derecho de petición, el cual es una garantía y un derecho fundamental que le permite a toda persona acudir ante cualquier autoridad para hacer solicitudes respetuosas y obtener de ella una pronta respuesta de fondo, y que, ante su transgresión o amenaza por parte de sus destinatarios, puede ser amparado y protegido mediante la acción de tutela, de acuerdo con el artículo 86 de la Carta Política.

OBJETO DE LA LEY ESTATUTARIA

Este proyecto de Ley Estatutaria, de iniciativa del Consejo de Estado, tiene por objeto regular el derecho de petición en los términos que habían sido ya aprobados por el Congreso de la República en los artículos 13 a 33 de Ley 1437 de 2011, “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, el cual se expidió con el fin de actualizar las disposiciones en este campo a las nuevas realidades sociales y acorde con la transformación que introdujo en todas las esferas del derecho la Constitución Política de 1991, dado que la legislación contenida en el Decreto – ley 01 de 1984 estaba concebida e inscrita en otro régimen constitucional y otra realidad del mundo.

En efecto, los cambios producidos en nuestro ordenamiento constitucional, exigieron adecuar el Código Contencioso Administrativo anterior (Decreto Ley 01 de 1984), que data de hace más de 27 años y que fue redactado en el contexto de la Constitución Nacional de 1886, bajo una concepción de Estado de Derecho con carácter individualista, organicista y limitada en cuanto a la cobertura de derechos, a los mandatos de la Constitución Política de 1991, que adoptó el modelo de Estado Social de Derecho, que tiene por centro el individuo, la defensa de sus derechos fundamentales dentro de un marco jurídico democrático y participativo

que garantice un orden político, económico y social justo y la prevalencia del interés general.

En Colombia, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, se ha venido presentando el fenómeno de constitucionalización del Derecho, realidad jurídica que, en una primera aproximación, consiste en reconocer que todas las ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc.) deben ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas, mediante la aplicación de las normas constitucionales.

Lo anterior ha representado un replanteamiento del papel del Estado y de la Administración y de su relación con las personas, que entre otros aspectos se manifiesta en⁵:

(i).- Un nuevo modelo de Estado y la misión de las autoridades, en tanto los artículos 1 y 2, que definen el modelo de Estado Social de Derecho y los fines esenciales de él, así como la misión de las autoridades, fijan un exigente marco de actuación de éstas y en particular en cuanto a la relación de la Administración Pública con las personas.

(ii).- Un nuevo catálogo de derechos y garantías, que se manifiesta en la primacía de los derechos inalienables de las personas (art. 5 C.P.), y la consagración amplia (Titulo II) de los derechos, las garantías y los deberes, enunciado los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, colectivos y del ambiente, así como los deberes y obligaciones de las personas, de los ciudadanos y de las autoridades; así como la precisión de que los tratados y convenciones que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno y que son pauta para interpretar los derechos consagrados en la Carta, no siendo negación de otros que no figurando en ellos sean inherentes a las personas (arts. 94 y 95 C.P.).

(iii).- La adopción de instrumentos jurídicos para la protección de esos derechos, mediante la consagración de una serie de acciones para reclamar antes los jueces la vulneración o amenaza de los derechos por la omisión o actuación de las autoridades según su naturaleza y lograr la tutela judicial efectiva; tales como la

⁵ Así lo hace notar el Consejero de Estado William Zambrano Cetina, miembro de la comisión de reforma al Código Contencioso Administrativo, en ponencia sobre los fundamentos y objetivos del Libro I de la Ley 1437 de 2011. Vid. CONSEJO DE ESTADO, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Memorias del Seminario Internacional de Presentación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, Bogotá, febrero de 2011, págs. 37 y ss.

acción de tutela para los derechos fundamentales; la acción popular para los derechos colectivos; la acción de grupo por daños infligidos a un número plural de personas; la acción de cumplimiento para la observancia de las leyes o actos administrativos (arts. 86, 87, 88 y 89 C.P. y desarrollados en el Decreto 2591 de 1991 y las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998).

(iv).- La constitucionalización de los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), la cual se destinó al servicio de los intereses generales, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y desconcentración de las funciones de las autoridades, así como el deber de coordinar sus actuaciones en el cumplimiento de los fines del Estado.

(v).- La participación de las personas en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, como fin esencial del Estado (art. 1).

(vi).- La elevación a canon constitucional del principio de buena fe que se presume en las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas, la cual se presumirá en todas las actuaciones que adelanten aquéllos ante éstas; la prohibición de exigir requisitos, licencias y permisos adicionales a los previstos en la ley para el ejercicio de los derechos, y la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, (arts. 83, 84 y 333 C.P.).

Así las cosas, en el contexto de esa nueva visión del papel del Estado y de su relación con las personas impuesto por los cambios introducidos por la Constitución Política de 1991, con prioridad en la dignidad humana y la garantía de sus derechos, en particular, los fundamentales, el debido proceso en el campo administrativo y el conjunto de principios de la función administrativa ampliados y elevados a rango constitucional, resulta indispensable el fortalecimiento de la regulación legal del derecho de petición para ponerlo a tono con las disposiciones superiores, los avances tecnológicos y la realidad del país.

Igualmente, se persigue que el derecho de petición como eje de toda actuación iniciada por un particular, sea a la vez una herramienta para que la Administración pueda proteger directamente en sede administrativa los derechos, pues la idea central, dentro del concepto de la buena administración, es que no sólo es el juez quien está llamado a proteger los derechos, sino que también las propias autoridades son quienes, incluso, en primer lugar deben hacerlo, de manera que las peticiones, la actuación administrativa y los recursos no pueden ser entendidos como una mera etapa para acudir a la jurisdicción, sino como mecanismos suficientes y completos para que quien reclama ante la administración el reconocimiento de un derecho, no se vea forzado a iniciar acciones ante el juez a fin de que obligue a la autoridad a hacer lo que ella en un principio debió realizar.

En suma, con el proyecto se persigue tramitar por el cauce constitucional adecuado y según las exigencias para la aprobación de leyes estatutarias, las

normas de la Ley 1437 de 2011 previstas en el Título II del Libro Primero, artículos 13 a 33, relacionadas con los elementos estructurales esenciales del derecho de petición, mediante los cuales se desarrolla el derecho de petición en los términos de la Constitución Política de 1991.

Con enorme consideración,

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN
Presidente del Consejo de Estado