



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY No 162 DE 2011 SENADO

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA EL DERECHO FUNDAMENTAL
DE PETICION Y SE ADICIONA UN TITULO AL CODIGO DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO”**

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2012

H. Senador
Juan Carlos Vélez
Vicepresidente
Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Bogotá, D. C.

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 162 de 2011 Senado, “Por medio del cual se reglamenta el derecho fundamental de petición y se adiciona un título al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE

El presente Proyecto de Ley Estatutaria fue radicado por el H. Senador Honorio Galvis, José Ignacio García, Camilo Sánchez, Luis Fernando Velasco, Jun Fernando Velasco, Juan Fernando Cristo, Eugenio Prieto, Edison Delgado, Guillermo García, Guillermo Santo, Edgar y otros, ante la Secretaría General del Senado de la República y repartido para su trámite correspondiente a la Comisión Primera, definiendo la Mesa Directiva como ponente al suscrito Senador.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

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, tal y como se señala en la exposición de motivos de este proyecto, 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 entrará a regir el 02 de julio de 2012, pero que, en virtud de la citada decisión de la Corte Constitucional de inexequibilidad por vicios de trámite desaparecerá en ese aspecto el 31 de diciembre de 2014.

3. REFERENCIA HISTÓRICA Y ALCANCE DEL DERECHO DE PETICIÓN

Bien se advierte en la exposición de motivos, que, en sus orígenes, la historia le atribuye al derecho de petición haber sido el instrumento para abolir la *vindicta privada* (venganza personal), considerada por algunos como la viabilidad de hacer justicia por las propias manos; y que, 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”.

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.”

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 “[i]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 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 aún vigente, 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.

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.

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 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, como se explica en la exposición de motivos del proyecto, 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.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-621 de 1997.

(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 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.

4. OBJETO DE LA LEY ESTATUTARIA

El proyecto de Ley Estatutaria en estudio, de iniciativa parlamentaria, 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 vigente (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 (Título 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 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

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.

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.

5. CONTENIDO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto consta de dos artículos. En el primero se adiciona la Ley 1437 de 2011 con los 21 artículos correspondientes al Título II Derecho de Petición, del

Libro Primero de dicha ley. Este título está dividido en 3 capítulos, cuyo contenido se describe brevemente a continuación⁶:

CAPÍTULO I, Derecho de Petición ante las autoridades. Reglas generales.

El artículo 13 con el cual comienza este capítulo, señala el objeto y las modalidades del derecho de petición. En el inciso primero se reitera la consagración constitucional prevista en el artículo 23 del derecho de toda persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución.

En el inciso segundo del artículo 13 se precisa que toda actuación que inicie cualquier persona ante alguna autoridad se entiende realizada en ejercicio del derecho de petición, lo cual no es un criterio nuevo para estructurar la regulación de las actuaciones administrativas, sino que tiene origen en el Código Contencioso Administrativo que data de 1984. En efecto, según Hugo Palacios Mejía, miembro de la Comisión Asesora del Gobierno para la expedición del Código contenido en el Decreto Ley 01 de 1984, “[e]l régimen de las ‘actuaciones administrativas’ se construyó alrededor del concepto constitucional del ‘derecho de petición’. Se hizo así, muy deliberadamente, y no sin vencer resistencias, para dar estirpe y fuerza constitucional a la facultad que tiene el particular de exigir y defender su derecho ante las autoridades”.⁷

Sin embargo, a la luz de la Constitución Política de 1991, que consagró este derecho como fundamental, este entendimiento cobra mayor fuerza y de ahí la tendencia a aumentar su efectividad, como quiera que soporta la relación entre el Estado y las personas, relación que el proyecto integra y fortalece, en el entendido de que las actuaciones administrativas se pueden iniciar en virtud del ejercicio del derecho de petición en interés general o particular (art. 4 de la Ley 1437 de 2011).

Por tal motivo, la mención expresa de que toda actuación que adelanten las personas frente a la Administración implica el ejercicio del derecho de petición, persigue erradicar la práctica irregular de la Administración que consiste en que si las personas en el escrito no invocan expresamente el derecho de petición, no se le da el tratamiento propio del mismo ni se sujeta al procedimiento y a los términos que garantizan su pronta resolución. La Corte Constitucional, al respecto ha sostenido:

“En ese orden de ideas, para tener derecho a la pronta contestación, no es requisito indispensable que se invoque expresamente el derecho de petición, ni que se mencione el artículo 23 de la Carta Política, ni tampoco que se enumeren las normas del Código Contencioso Administrativo que desarrollan las reglas aplicables. Basta que del escrito correspondiente -o del

⁶ Para describir el contenido y alcance de estas disposiciones se seguirá en algunos aspectos la presentación que al respecto hizo la Comisión de Reforma al Código, con ponencia del Consejero de Estado y miembro de la comisión, Enrique José Arboleda Perdomo, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional aplicable. 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. 187 a 198.

⁷ En BANCO DE LA REPÚBLICA, Antecedentes del Código Contencioso Administrativo, 1985, Págs. 26 y 27.

acta de la exposición verbal, en su caso- pueda extraerse que el deseo de la persona es el de formular una petición, en interés general o particular, para que al asunto se le deba dar el trámite propicio a la satisfacción del indicado derecho fundamental, y para que principien a correr los términos legales para la pronta resolución. Desde luego, también en el entendido de que se generará responsabilidad disciplinaria para los servidores públicos que, so pretexto de no haber encontrado en la solicitud una expresa fórmula sacramental, se abstienen de decidir o lo hacen extemporáneamente. (...) **El ejercicio de éste se encuentra implícito, aunque no se invoque, en toda manifestación que se haga ante una autoridad o entidad pública, mediante la cual se pretenda respetuosamente obtener algo de ella:** una decisión, una definición, una liquidación, un pago, una aclaración, la expedición de un acto administrativo, una adición al mismo, o una revocación de todo o parte de su contenido.”⁸ (Negrilla ajena el texto original).

De la definición que sobre el derecho de petición contempla el artículo 13 del proyecto se pueden extraer los siguientes elementos:

En primer término, el titular del derecho de petición es toda persona, lo que significa que comprende a cualquier persona natural o jurídica sin distingo de su condición, sexo, raza, edad -en el caso de las primeras-, o prescindiendo de su nacionalidad o naturaleza privada o pública, delimitación del ámbito subjetivo que se realiza extensivamente, teniendo en cuenta que según la Constitución Política la titularidad de los derechos fundamentales recae en quien sea “persona”.

En segundo término, toda solicitud elevada a la Administración configura el derecho de petición, no siendo necesario que en el escrito de solicitud se invoque expresamente o se mencione el artículo 23 de la Constitución Política; su ejercicio se encuentra implícito, aunque no se cite, porque se trata de un derecho material que no puede ser limitado por formalidades sin efectos sustanciales. Dicho de otro modo, la administración no puede excusar su inactividad o tardanza para resolver una solicitud por la no invocación del derecho constitucional de petición.

En tercer término, por regla general, los destinatarios de la petición son las autoridades; esto es, cualquier organismo o entidad que conforma las ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, u órgano autónomo e independiente del Estado (art. 2 Ley 1437 de 2011); excepcionalmente, son sujetos pasivos los particulares cuando cumplan funciones administrativas o cuando, como se analizará más adelante, estén en circunstancias especiales y se requiera para la defensa de los derechos fundamentales.

En cuarto término, el contenido y objeto de las peticiones puede consistir en solicitudes que involucren: (i) una sugerencia, una iniciativa, una información para la adopción de una decisión sujeta a la discrecionalidad de la autoridad o para la mejor prestación de un servicio; o (ii) una queja o súplica en asuntos de

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 021 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, reiterada en Sentencia T-361 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

interés general o particular; o (iii) una petición de información de una actuación o para el examen de un documento público; o (iv) una consulta para conocer la opinión o el parecer de la autoridad en asuntos propios de sus funciones; o (v) un reclamo de los derechos tutelados por el ordenamiento jurídico, con fundamento en un interés subjetivo o personal, legítimo o directo, para obtener un pronunciamiento que los cree o declare; o (vi) un permiso o licencia para el ejercicio de derechos, o contradecir actos administrativos, etc.

Por esto, en el inciso segundo del artículo 13 del proyecto, se hace una relación no taxativa sino meramente enunciativa de las peticiones que las personas en interés general o particular pueden realizar ante una autoridad pública, tales como la de solicitar el reconocimiento de un derecho o que se le resuelva una situación jurídica, o que se le preste un servicio, o se le suministre información, así como la acción de consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias, reclamos o interponer recursos, entre otras, y respecto de las cuales está la autoridad en la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo⁹, sin que comporte que ésta sea necesariamente positiva, porque puede negarse cuando la persona no tenga el derecho o no resulte legalmente posible acceder a la misma¹⁰. Bien ha dicho la Corte Constitucional que, además de la posibilidad de ejercer solicitudes respetuosas a las autoridades, la certidumbre de una respuesta oportuna y de fondo, hace parte del contenido esencial e intangible del derecho de petición¹¹.

En el inciso final de este artículo 13 se señala que el ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, lo que permite distinguirlo de la acción de litigar en causa propia o ajena y evitar que su vigencia esté condicionada a erogaciones económicas, en tanto uno y otro evento implican una limitación para su ejercicio.

En el artículo 14, en garantía de una oportuna respuesta, se fijan los términos máximos con que cuentan las autoridades para resolver las distintas modalidades de peticiones, salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria:

1.- Por regla general toda petición deberá resolverse dentro de los 15 días siguientes a su recepción, sin importar si es en interés general o particular.

⁹ “Ahora bien deberán repetirse, una vez más, los criterios acogidos en constante y reiterada jurisprudencia de acuerdo con los cuales la violación inculcable del artículo 23 Superior, se presenta no sólo por omisión sino también cuando, a través de malabarismos jurídicos, se pretende dar la apariencia de una respuesta formal cuando el fondo del asunto permanece sin decidirse.”CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T 265 de 1998 MP Fabio Morón Díaz.

¹⁰ “Las respuestas que en cumplimiento del derecho de petición ofrezcan las autoridades públicas deben ser oportunas. Han de orientarse a resolver el fondo del asunto bajo cuestión y deben ser expuestas de manera clara, precisa y coherente. Es necesario, además, que tales respuestas sean comunicadas a las ciudadanas y a los ciudadanos que elevaron el derecho de petición, con independencia de que la respuesta implique una aceptación o no aceptación de lo solicitado por ello. El derecho de petición, en suma, se convierte en uno de los vehículos más idóneos para establecer un puente fluido y transparente de comunicación entre el pueblo y las autoridades administrativas. Configura, por tanto, un instrumento de primer orden en el camino hacia la ampliación y profundización de la democracia participativa” (Se subraya). CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-542 de 24 de mayo de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-310 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

2.- Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los 10 días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, operará un silencio administrativo positivo, pues se entenderá que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, de manera que quedará obligada a entregar las copias dentro de los 3 días siguientes. En este supuesto, se le adicionó en el proyecto a la norma original de la Ley 1437 de 2011, la expresión “y de información”, necesaria para complementar esta modalidad del derecho de petición.

3.- 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 30 días siguientes a su recepción.

Los términos que se consignan en atención al tipo de petición reafirman la obligación de la Administración y de los funcionarios de resolverla rápida y oportunamente, deben ser entendidos como hábiles y, de todos modos, se establece que cuando no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados, la autoridad deberá informar antes del vencimiento respectivo 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, constituyendo este aspecto una novedad frente al Decreto Ley 01 de 1984 que dejaba a criterio de la Administración ese plazo razonable, lo que podía conducir al desconocimiento del derecho de petición.

En el artículo 15 se regula la presentación y recibo de las peticiones, según la forma que se utilice, esto es, verbal o escrita o por cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos (el denominado equivalente funcional de que trata la Ley 527 de 1999), con lo cual se avanza en materia de posibilidades para el ejercicio del derecho de petición y se facilita su interposición a través de las herramientas que proporciona la tecnología y la informática.

La idea que gira alrededor de la regulación del derecho de petición es que no esté atado a formalismos excesivos que lo tornen nugatorio, de suerte que se permite su interposición de manera sencilla y sin que la solemnidad escrituraria constituya un obstáculo para su ejercicio, razón por la cual se admite la forma oral y su interposición por cualquier medio en el que se pueda manifestar en forma inequívoca la voluntad del peticionario y el sentido de su solicitud, dando especial impulso al de carácter electrónico e informático.

Sin embargo, establece la disposición en comento que las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito o que se hagan a través de formularios o instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento, casos en los cuales no podrán ser verbales, pero, en todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales.

En el párrafo de esta norma, en virtud del principio de eficacia y de colaboración de la Administración hacia los particulares, se dispone que las peticiones deben ser objeto de una revisión formal inicial, con el fin de constatar

que se presentan con todos los requisitos exigidos por la ley, de modo que si una petición no reúne los requisitos exigidos o es incompleta, el funcionario al momento de recibirla deberá indicar al interesado lo que falte; de todos modos, en el caso de que la persona insista en su recepción, la autoridad deberá recibir la petición, dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes.

El artículo 16, versa sobre el contenido de las peticiones, mediante el establecimiento de los requisitos formales mínimos que debe contemplar, tales como: (i) la designación de la autoridad a la que se dirige; (ii) la identificación del solicitante, persona natural o jurídica, y de su representante; (iii) el lugar donde recibirá la respuesta, e incluso el número de fax o la dirección electrónica, si por este medio desea recibirla, aunque, cuando se trate de una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada para tales efectos a indicar su dirección electrónica¹²; (iv) el objeto de la petición y las razones en las que se fundamenta, así como la relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite; y (v) la firma del peticionario cuando fuere el caso.

Interesa destacar que en el párrafo de dicha disposición se prevé en forma perentoria que la autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, debiendo ceñirse en esa labor a lo que establezca la ley, pues en ningún caso la podrá estimar incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla, siendo este último deber desarrollo directo del artículo 84 de la Constitución Política, según el cual no es viable la exigencia de requisitos, licencias y permisos adicionales a los consagrados en la ley para el ejercicio de los derechos, y del principio de eficacia de que trata el artículo 3 - numeral 11- de la Ley 1437 de 2011 en las actuaciones administrativas.

El artículo 17, se refiere a las peticiones incompletas y la figura del desistimiento tácito, y en virtud del principio de eficacia, regula tres situaciones que pueden presentarse una vez recibida la petición e iniciado el estudio de la misma por parte de la autoridad correspondiente: (i) que la petición esté incompleta; (ii) que el peticionario deba cumplir una carga, y (iii) que se produzca el archivo del expediente sin que se produzca una decisión de fondo.

La primera acontece cuando la autoridad competente encuentra que la petición no reúne los requisitos necesarios establecidos en la ley para su trámite, frente a lo cual se deberá requerir al peticionario para que la complete dentro del plazo de un mes y en caso de que así lo hiciere se tramitará y decidirá dentro del término legal que se contará nuevamente a partir del momento en que se complete la petición; si no se hace entrega de los documentos o no se llenan los requisitos se entiende que el solicitante desiste de la petición formulada y en tal caso el expediente deberá archivar.

La segunda se presenta cuando el solicitante debe cumplir con algún trámite en un procedimiento administrativo -verbigracia, una publicación-, caso en el cual se dispone en el inciso segundo del artículo la posibilidad de requerirlo para que cumpla con su carga en un plazo máximo de un mes, tiempo en el que se

¹² De conformidad con el párrafo del artículo 315 del Código de Procedimiento Civil es obligatorio para las personas jurídicas y los comerciantes inscritos en las cámaras de comercio registrar una dirección electrónica para recibir notificaciones.

suspenderá el término para decidir. El solicitante podrá pedir la prórroga del plazo hasta por un término igual, antes del vencimiento del inicialmente otorgado, pero si no cumple con la carga se entenderá que desiste de la petición.

La tercera se refiere al archivo del expediente, decisión que la autoridad debe adoptar cuando el solicitante no completa la petición, o no cumple con la carga que le fue requerida dentro de los términos anotados, mediante acto administrativo motivado, el cual no tiene el carácter de acto definitivo que niega la petición, pues tan sólo afecta el trámite de la actuación administrativa.

Se parte de la base de que el hecho de no completar la petición o no cumplir con una gestión de trámite o carga permite concluir que el peticionario ha perdido interés en la petición y por ende desiste tácitamente de la misma, previendo la norma, con todo, que “la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales”, por cuanto no representa una renuncia al fondo de la petición sino a continuar con su trámite, de manera que es posible que vuelva a ser presentada la petición mientras no haya prescrito o se haya extinguido el derecho sustancial.

En el artículo 18, se establece el desistimiento expreso de la petición, figura complementaria de la anterior, en virtud de la cual 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, en tanto el derecho sustancial que envuelve no haya prescrito o extinguido; no obstante, por motivos y razones de interés público, las autoridades, si lo consideran necesario, podrán continuar de oficio la actuación para decidir de fondo el asunto, caso en el cual expedirán resolución motivada en la que fundamenten las circunstancias que le impiden disponer del archivo de la petición.

El artículo 19, hace referencia al tratamiento que se debe dar a las peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas, para señalar que: (i) frente a las oscuras o confusas, esto es, cuando no se comprenda su finalidad u objeto, las autoridades las devolverán a los interesados para que las corrijan o aclaren dentro de un plazo máximo de 10 días, so pena de que se archiven; (ii) respecto de las reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores; y (iii) en cuanto a las irrespetuosas, el proyecto incorpora que la autoridad deberá disponer su rechazo, consecuencia jurídica esta última que no tenía la norma original de la Ley 1437 de 2011, pero que resulta perfectamente armónica con el artículo 23 de la Constitución Política, según el cual es de la esencia de este derecho la posibilidad cierta y efectiva de elevar solicitudes “respetuosas” ante las autoridades, lo que significa que están vedadas aquellas que resulten irrespetuosas, groseras u ofensivas, o sea que no se presenten con moderación, consideración y en términos comedidos para con las autoridades.

En el artículo 20, bajo el nombre de atención prioritaria de peticiones, se establece un nuevo instrumento para que la administración proteja directamente y en forma oportuna los derechos fundamentales de las personas y para cuando se presenten situaciones de emergencia. Este artículo contempla dos situaciones: en primer lugar, ordena a las autoridades a prestar 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, lo que les permite a aquéllas remover obstáculos de diversa índole para dar prelación a esas solicitudes; y, en segundo lugar, cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, se le impone el deber a la autoridad de adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.

La filosofía que anima la disposición es que las autoridades den respuesta oportuna, inmediata y sin dilaciones a situaciones en las que estén comprometidos derechos fundamentales, pues no tiene sentido que las personas se vean en la necesidad de acudir a la acción de tutela -vía judicial con la que siempre contarán- para obtener la protección de sus derechos, cuando es deber y resulta jurídicamente posible que la Administración lo haga directamente y a tiempo. Con esta norma se da un sustento legal a las autoridades públicas que, en muchas ocasiones, esgrimen su inexistencia para no actuar oportunamente en esas circunstancias.

Cabe anotar, como se explicará más adelante, que de conformidad con el artículo 33, a las instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, que sean de carácter privado, se les aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones previstas para las autoridades públicas.

En el artículo 21, bajo el título de funcionario sin competencia, a la manera del artículo 33 del antiguo Código Contencioso Administrativo, se señala el procedimiento que se debe seguir para cuando la autoridad a quien se dirige la petición no tiene asignado el conocimiento del asunto, caso en el cual deberá informar de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los 10 días siguientes al de la recepción, si obró por escrito, y remitir la petición al competente, quien tendrá a partir del día siguiente de su recibo con el término dispuesto para resolverlo según el tipo de petición.

En el artículo 22, se establece el deber de las autoridades de reglamentar el trámite interno 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. Es de anotar que las normas internas que se expidan al amparo de esta disposición son exclusivamente de carácter operativo para la mejor organización del trámite interno y decisión de las peticiones, y deberán tener en cuenta la estructura de la respectiva entidad.

Así mismo, dispone este precepto, con fundamento en los principios de publicidad, eficacia, economía y celeridad de las actuaciones administrativas (artículo 3 numerales 9, 11, 12 y 13 Ley 1437 de 2011) que 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, lo que de paso permite que cualquier otro miembro de la comunidad que esté interesado en el asunto conozca de su existencia, desarrollo y resultado. En esta norma el proyecto cambió el vocablo “ciudadanos” del artículo 22 original de la Ley 1437 de 2011, por el de “personas”, acepción que resulta más congruente con la terminología constitucional del derecho de

petición (art 23 C.P), puesto que éste no se restringe a los primeros, sino que los sujetos activos y titulares del mismo son todas las personas.

En el artículo 23, se imponen deberes especiales a los Personeros Distritales y Municipales y a los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, con el fin de que en el desempeño de sus funciones de velar por la promoción, protección y efectividad de los derechos constitucionales: (i) presten asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición, (ii) intervengan, si fuere necesario, ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso, el cumplimiento de sus deberes legales en esta materias; y (iii) reciban las peticiones, quejas, reclamos o recursos que las autoridades se hubieren abstenido de recibir, vigilando su debida tramitación. Cabe advertir que estas reglas ya se encontraban consagradas en el Código Contencioso Administrativo aún vigente y constituyen una importante herramienta para garantizar la efectividad del derecho de petición, mediante la intervención del Ministerio Público.

CAPÍTULO II, Derecho de petición ante autoridades. Reglas especiales

El Capítulo II del Título II contiene una serie de disposiciones especiales sobre el derecho de petición de información y de conceptos, así como acerca del denominado derecho de petición entre autoridades.

En el artículo 24 se realiza un listado no taxativo de las informaciones y documentos con carácter reservado, sin perjuicio de otros expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política (esta palabra se agrega a la norma original) o la ley¹³, tales como: 1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial; 2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacional; 3. Los amparados por el secreto profesional; 4. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas (art. 15 C.P.) 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, cuya reserva será por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

Se advierte que este artículo se fundamenta en varias disposiciones de orden constitucional, especialmente en el artículo 74 de la Constitución Política, por cuya inteligencia: “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”; y es armónica con otras normas legales, como el artículo 27 de la Ley 594 de 2000, a cuyo tenor “[t]odas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que

¹³ Verbigracia las investigaciones disciplinarias, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, o los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según el parágrafo primero del artículo 112 del nuevo Código contenido en la Ley 1437 de 2011.

dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley", y el artículo 28 ibídem, según el cual, por regla general, la reserva legal, sobre cualquier documento cesará a los 30 años de su expedición, a menos de que una norma especial disponga otro término.

Los artículos 25, 26 y 27 del proyecto fijan el procedimiento que han de seguir las autoridades cuando se encuentren en el deber de negar las peticiones de información o de copias de documentos que tengan el carácter de reservados.

El artículo 25 señala que toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que consagren la restricción de acceso y deberá notificarse al peticionario; estatuye, igualmente, que la reserva no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella y que no proceden recursos administrativos contra la decisión, pues su control será por vía judicial, mediante la figura del recurso de insistencia.

El artículo 26, siguiendo lo ya previsto en la Ley 57 de 1985, regula el control judicial del acto que niega el acceso, a través **del recurso de insistencia¹⁴ por parte del solicitante** respecto del suministro de la información o de los documentos ante la autoridad que invoca la reserva, bajo las siguientes reglas:

(i).- El recurso de insistencia se debe formular por el peticionario mediante escrito sustentado ante el funcionario que rechazó total o parcialmente su solicitud de información o de entrega de documento, en la diligencia de notificación, o dentro de los 10 días siguientes a ella. Es de anotar que este plazo se introdujo en el proyecto, porque la norma original de la Ley 1437 de 2011 guardó silencio sobre el término para presentarlo, lo cual podía prestarse a confusiones en torno a la oportunidad para hacerlo.

(ii).- Corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos (factor territorial), 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 (factor funcional) decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

(iii).- El funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los 10 días siguientes, plazo que se podrá interrumpir: (a) cuando el juez de conocimiento solicite copias de los documentos o cualquier otra información, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente; o (b) cuando la autoridad solicita 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, posibilidad esta novedosa frente a la legislación anterior.

El artículo 27, regula lo concerniente a la inaplicabilidad de las excepciones de la reserva, en el sentido de que el carácter reservado de una

¹⁴ Los artículos 151 numeral 7 y 154 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, asignan las competencias de los tribunales administrativos y de los jueces administrativos respectivamente para conocer este trámite bajo la denominación de "recurso de insistencia".

información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para el efecto, los soliciten en cumplimiento de sus funciones, correspondiendo en todo caso a tales autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer.

El artículo 28, en relación con el alcance y efectos jurídicos de los conceptos, establece que salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades en respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Esta norma tiene su origen en el artículo 25 del anterior Código, Decreto Ley 01 de 1984, sobre el cual tuvo oportunidad la Corte Constitucional de estudiar su constitucionalidad declarándolo exequible, en Sentencia C-542 de 24 de mayo de 2005, en la que explicó que un concepto no es un acto administrativo pues no se orienta a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no genera deberes u obligaciones ni otorga derechos, de manera que éstos tienen la opción de acogerlo o no acogerlo. En realidad, los conceptos son orientaciones, opiniones, puntos de vista y consejos acerca de cómo pueden cumplir los administrados sus deberes o ejercer sus derechos, predicándose de ellos una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente entre los administrados y la administración.

Además, repárese que la administración al interpretar las normas en busca de su verdadero sentido lo hace por vía de doctrina (art. 26 del Código Civil), dado que constituiría una ruptura del principio de legalidad y una vulneración del estado de derecho si le otorgara a cada autoridad pública la facultad de hacer una interpretación auténtica de la ley. Aún más, las posibilidades de que un acto tenga alcance obligatorio general en nuestro orden constitucional o legal son restringidas, y se presentan, por ejemplo, cuando se expide un reglamento por parte del Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad a él asignada para la efectiva ejecución de las leyes (art. 189 numeral 11 C.P); o cuando ciertas entidades constitucionalmente autónomas expiden normas regulatorias en determinadas actividades. Situación diferente, como lo ha sostenido el Consejo de Estado en su jurisprudencia, es aquella en la que dichos conceptos se convierten en verdaderas manifestaciones de la voluntad de la administración, tendientes a producir efectos jurídicos en un caso concreto, caso en el cual son típicos actos administrativos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción, a través de la acción establecida para tal efecto.

El artículo 29 refiere que el valor o el precio de las copias de los documentos, en ningún caso, podrá exceder el valor de la reproducción, y que los costos de su expedición correrán por cuenta del interesado en obtenerlas. Esta norma tiene como antecedente el artículo 24 del Decreto Ley 01 de 1984 subrogado por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985, disposición que imponía en sentido similar al peticionario la carga de asumir el pago de las copias de los documentos solicitados, lo cual no significa, como lo anotó la Corte Constitucional en sentencia C-099 de 31 de enero de 2001, una limitación que resulte violatoria del derecho fundamental de petición, pues es claro que el propósito que anima la norma no es otro que el de pretender racionalizar el ejercicio de la función administrativa (art. 209 C.P.), así como el de preservar el patrimonio público de las entidades públicas. De todos modos, la condición para

que opere la norma es que la tarifa que adopte la autoridad pública, no puede exceder el costo económico material de la reproducción, que siempre deberá ser razonable y proporcional. El fundamento jurídico para el cobro por la expedición de las copias de documentos públicos, según señaló la citada Corte, descansa en el artículo 95 numeral 9º de la Constitución Política, a cuyo tenor es deber de las personas y de los ciudadanos contribuir con el funcionamiento y los gastos en inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

El artículo 30, regula las peticiones entre autoridades, en el sentido de que cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, ésta deberá resolverse en un término no mayor de 10 días, y en los demás casos, dentro de los plazos previstos para cada tipo de petición consagrados en la norma general del artículo 14.

La legitimidad de las entidades públicas para ejercer el derecho de petición, tiene como antecedente remoto el artículo 8 del Decreto Ley 2733 de 1959 -no reproducido por el Decreto Ley 01 de 1984-, en el que expresamente se señalaba que el término persona contenido en el artículo 45 de la Constitución de 1886 (ahora 23 de la de 1991), comprendía a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, y a las públicas o administrativas; y que las personas jurídicas privadas y las públicas o administrativas harían uso del derecho de petición por intermedio de sus representantes legales. Igualmente, la norma tiene como antecedente inmediato el artículo 14 de la Ley 962 de 2005, relacionado con el intercambio de información entre distintas entidades oficiales y la prioridad en la atención de peticiones entre entidades públicas, en aplicación del principio de colaboración.

De manera que con este novedoso precepto se reconoce que puede haber derecho de petición entre organismos y entidades públicas, sin que se altere la manera como se relacionan las autoridades en términos de igualdad, coordinación y colaboración recíproca, justificándose esta disposición en dos razones a saber: la primera, porque es evidente que cuando una entidad pública ejerce actividades en el mismo campo de los particulares es titular del derecho de petición para actuar ante la entidad pública que detenta la posición de autoridad, con el fin de obtener las decisiones (permisos, certificaciones, etc.) que le permitan ejercer las actividades respectivas; y la segunda, porque los derechos fundamentales se han otorgado para todas las personas sin discriminación o distinción alguna y las entidades públicas al gozar de personalidad jurídica son, por tanto, titulares de este derecho.

El artículo 31, en procura de garantizar la estricta observancia de la regulación del derecho de petición y del derecho a obtener oportuna respuesta, **tipifica las faltas disciplinarias** en que pueden incurrir los servidores públicos por la omisión o retardo en la atención a las peticiones y en los términos para resolver, como forma de exigir la responsabilidad personal que les incumbe ante tales conductas infractoras, mediante la imposición de las sanciones correspondientes de acuerdo con el Código Disciplinario Único. No obstante, la norma también está concebida bajo la filosofía de que constituye una herramienta para disuadir y prevenir la comisión de tales conductas por los servidores públicos.

CAPÍTULO III, Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas

En el Capítulo III del Título II, en los artículos 32 y 33, se desarrolla el mandato del artículo 23 de la Constitución Política, según el cual “[e]l legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.” En la Asamblea Nacional Constituyente se señaló el alcance que se quería fijar al texto superior en este ámbito, así:

“Se extendería el derecho de petición ante organizaciones particulares para garantizar los derechos fundamentales. Hasta el momento los individuos se encuentran indefensos frente a los poderes privados organizados, pues no existen conductos regulares de petición para dirigirse a ellos, cuando han tomado medidas que los afectan directamente. La extensión de este derecho a los centros de poder privado, sería una medida de protección al individuo, que le permitiría el derecho a ser oído y a ser informado sobre decisiones que le conciernen. El objetivo es democratizar las relaciones en el interior de las organizaciones particulares y entre estas y quienes dependen transitoria o permanentemente de la decisión adoptada por una organización privada”.¹⁵

Ahora bien, “...el alcance de la expresión “organización privada” que emplea el art. 23 de la Constitución sugiere la idea de una reunión o concurso de elementos personales, patrimoniales e ideales, convenientemente dispuestos para el logro de ciertos objetivos o finalidades vinculados a intereses específicos, con la capacidad, dados los poderes que detenta, para dirigir, condicionar o regular la conducta de los particulares, hasta el punto de poder afectar sus derechos fundamentales” (Sentencia T-001 de 1998).

La finalidad, pues, de los artículos 32 y 33 del proyecto es la de regular el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, de acuerdo con la fijación de su procedencia en el artículo 23 superior.

En tal virtud, el **artículo 32, precisa que 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; como puede apreciarse, se trata de una enumeración no taxativa sino enunciativa de algunas de esas organizaciones.

En el párrafo 1 de este artículo se determina que este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión o subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario. Estas hipótesis han sido desarrolladas por la Corte Constitucional, quien al efecto, en materia laboral en la que existe claramente una relación de

¹⁵ Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, Presidencia de la República, Febrero de 1991, pág. 135.

subordinación del trabajador frente al patrono, sostuvo en Sentencia T- 787 de 2008 que, incluso, *“la falta de reglamentación del derecho de petición frente a organizaciones privadas no es excusa para guardar silencio respecto a las solicitudes presentadas, menos aún si se trata de un ex trabajador que está solicitando de la entidad para la cual laboró, una respuesta referente a asuntos que no son de carácter privado de la empresa, sino que tienen que ver con sus derechos laborales y prestacionales.”* Igualmente, la Corte Constitucional ha distinguido la procedencia del derecho de petición cuando se trata de organizaciones privadas que ejercen autoridad y cuando no la tienen, así como cuando tienen tal superioridad respecto del solicitante y éste se encuentre en situaciones de indefensión o subordinación (Vid. Sentencia T-450 de 2000).

El inciso segundo de la disposición preceptúa que, salvo norma legal especial, el trámite y la resolución de estas peticiones estarán sometidas a los principios y reglas establecidas en el Capítulo I de este Título (por ejemplo, objeto, tipos de petición, presentación, contenido, términos para resolver, etc.). Aquí, cabe advertir, de una parte, que este Capítulo III no se aplica a los particulares que ejercen funciones administrativas, dado que estos se asimilan a las autoridades de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 y por tanto están sujetos a la regulación general de aquéllas; y de otra parte, que los particulares a los que se aplica el artículo 32 no están sujetos a las normas que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece para la actuación de las autoridades públicas, de manera que la respuesta que dan las organizaciones privadas a los derechos de petición que se les presenten no constituyen actos administrativos, sino manifestaciones regidas primordialmente, excepto en su trámite, por el derecho común que le es aplicable a la relación con el peticionario, aunque amparables mediante la acción de tutela, según el Decreto 2591 de 1991, en cuyos artículos 42 a 45, señala los casos en que procede ésta contra particulares, con el fin de proteger los derechos fundamentales.

Importa resaltar que de conformidad con los incisos tercero y cuarto - respectivamente- del artículo 32, las organizaciones privadas sólo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política (arts. 15 en cuanto a la intimidad o la inviolabilidad de la correspondencia y 74 en cuanto al secreto profesional) y la ley; y que 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 (Ley 1266 de 2008).

Por otro lado, el párrafo 2° de este mismo artículo, impone a los personeros municipales y distritales y a la Defensoría del Pueblo el deber de prestar asistencia a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición ante organizaciones o instituciones privadas.

En el artículo 33, se desarrolla el derecho de petición de los usuarios ante ciertas instituciones privadas, como son las Cajas de Compensación Familiar, las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral y las entidades que conforman el sistema financiero (estas últimas introducidas en este proyecto) que sean de carácter privado, a las que, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre el derecho de petición

previstas en los dos capítulos anteriores, es decir, tanto las reglas generales del derecho de petición, como las especiales, aunque tampoco serán sujetos de las demás normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de suerte que ni su actividad se vuelve administrativa ni expiden actos administrativos al resolver peticiones.

El motivo de esta aplicación más extensiva de las normas del derecho de petición, como instrumento que se les otorga a sus afiliados y usuarios para garantizarles la provisión de los bienes y servicios de los que son beneficiarios, obedece a que se trata de instituciones que prestan servicios masivos en ámbitos sensibles para la comunidad, tales como la seguridad social y el financiero, regidas por una serie de normas especiales y sujetas a un marcado control y vigilancia por parte del Estado.

En el artículo 2 del proyecto -no del título que se incorpora a la Ley 1437 de 2011-, se dispone su vigencia a partir de la fecha de su promulgación como ley y la derogatoria de todas las disposiciones que le sean contrarias.

6. TEXTO DEL ARTICULADO PROPUESTO

Atendiendo a la discusión suscitada en torno al presente proyecto al interior de la Comisión Primera del Senado de la República, en el texto propuesto para segundo debate nos permitimos adicionar las solicitudes que a manera de constancia dejaron los senadores Avellaneda, Galán y otros.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo anteriormente expuesto propongo a la plenaria del Honorable del Senado de la República **Dar segundo debate al PROYECTO DE LEY 162 DE 2011 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”**, *con base en el articulado propuesto.*

Luis Fernando Velasco

Ponente

Luis Carlos Avellaneda

Ponente

Juan Carlos Vélez Uribe

Ponente

ARTICULADO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY 162 DE 2011 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°. Adiciónese la ley 1437 de 2011 con un título del siguiente tenor:

TÍTULO II DERECHO DE PETICIÓN CAPÍTULO I

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 1. *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.*

Parágrafo 2. El usuario no está obligado a indicar expresamente que se trata de una solicitud en ejercicio del derecho de petición para que dicha solicitud se le dé el trámite previsto en esta ley

Parágrafo 3. en ningún caso podrán ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.

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, **sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento**, 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. **Cuando una petición sea oscura y por tanto** 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, **salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.**

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

petionario, 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.

Si la petición la realiza un periodista acreditado a la fecha, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.

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 petionario.

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 II

Derecho de petición ante autoridades. Reglas especiales

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

1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.
2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
3. **Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.**
4. Los amparados por el secreto profesional.
5. **Datos biométricos**
6. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en hojas de vida, historias laborales, expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica,
7. **Los Datos Referentes a la Información Financiera y Comercial**
8. 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.

Parágrafo: en el caso de los numerales 1 ,5 ,6, 7 la información podrá ser suministrada a su titular, por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información o por los herederos cuando el causante sea el titular de la información.

Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos **por motivo de reserva** será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace 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 **en un plazo que no puede exceder los tres días hábiles** 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.

Parágrafo: las autoridades obligadas a entregar la información podrán ejercer el recurso de insistencia previsto en el artículo 26º de la presente ley si consideran que la autoridad solicitante no es competente para conocer de la información reservada.

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 o de documentos a otra, esta 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, para dar trámite a los recursos del caso, 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 III

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 Política 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 1°. *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 2°. *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°. Vigencia la presente ley tendrá la misma vigencia de la ley 1437 de 18 de enero de 2011

Luis Fernando Velasco
Ponente

Luis Carlos Avellaneda
Ponente

Juan Carlos Vélez Uribe
Ponente