

EL DERECHO DE PETICIÓN, ANÁLISIS DE ACTUALIDAD Y DERECHO COMPARADO

Juliana del Pilar Quintero Garzón
Ángel de Jesús Liñan Martínez
Edwin Guzmán Colorado
Roger Argel Herrera
Sergio Javier García Jovel

Resumen

De la manera más ordenada y fiel a la realidad de nuestro ordenamiento jurídico, éste trabajo tiene por objetivo abordar la respuesta a la aplicación del derecho fundamental de petición a partir del 1 de enero de 2015; para lo cual el texto presenta cinco grandes puntos: (i) el derecho de petición en el derecho internacional; (ii) el derecho de petición en el marco del derecho comparado; (iii) antecedentes del derecho de petición en Colombia; (iv) análisis de actualidad y; (v) normatividad vigente. En este sentido, este material surge como el cumplimiento de un trabajo en la Especialización de Derecho Administrativo de la Universidad Sergio Arboleda, también sirve como fuente académica para quienes deseen profundizar en el tema, además de ser una herramienta útil para abogados, jueces y servidores públicos en general que cumplan con la atención de requerimientos presentados por parte de los administrados.

Key words

Derecho comparado, Derecho internacional, Constitución Política, jurisprudencia, declaratoria de inexecutable, derecho de petición, reviviscencia de normas derogadas, inexecutable diferida.

Introducción

La aplicación del derecho fundamental de petición, institución de innegable trascendencia, parece ser un aspecto que no necesita de una comprobación científica; sin embargo, una atenta observación al trabajo del legislador y la jurisprudencia constitucional al respecto, permite evidenciar que este comienzo del año 2015 trajo consigo una especie de limbo jurídico en la identificación de la normatividad aplicable para el ejercicio del Derecho de Petición.

Por supuesto, la situación actual que presenta la aplicación legal del Derecho de Petición trasciende al plano de temas más profundos que pugnan por un orden jurídico estable, dentro del cual, las personas puedan contar con una garantía de interacción con la administración. Dicha garantía no es otra cosa que el derecho fundamental de petición, cuyo ejercicio exige certeza en la aplicación de sus disposiciones.

El estudio de la figura del Derecho de Petición ofrece las más amplias y diversas perspectivas que bien podría merecer un tratamiento tan extenso y comprensivo como el de una tesis académica; no obstante, en este breve ensayo se ha decidido abordar la solución al problema sobre **¿Cuál es la normatividad aplicable desde el 1 de enero de 2015 a la fecha, para efectos de garantizar el ejercicio del derecho fundamental de petición?** No sin antes realizar una breve descripción acerca del **Estado del Arte** de este derecho fundamental, para luego concluir con la respuesta al interrogante formulado: **el régimen legal aplicable para el ejercicio del derecho de petición es el contenido en el derogado Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).**

EL DERECHO DE PETICIÓN, ANÁLISIS DE ACTUALIDAD Y DERECHO COMPARADO

El derecho de petición es un mecanismo de interacción entre la administración y sus administrados, que constituye una garantía institucionalizada en la Constitución Política de 1991, con el objetivo de otorgarle al ciudadano el derecho a obtener una respuesta pronta y de fondo a sus peticiones, sin intermediación alguna, so pena de ejercer alguna acción administrativa o judicial que obligue al funcionario a dar una respuesta conforme a la solicitud. Esta garantía encuentra su principal origen en la Carta Magna de 1215 (Carta de Juan sin Tierra); y la Revolución Francesa (1789), con la adopción de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, una vez procedieron a organizar al Estado conforme a los principios de legalidad, soberanía nacional, y división de poderes como lo indica el Dr. Santofimio Gamboa, en su obra *“Tratado de Derecho Administrativo”* (2007. p.p. 221-256).

El derecho de petición puede ser definido como una solicitud de potestad constitucional y de carácter fundamental, formulada por cualquier ciudadano ante cualquier autoridad administrativa o privada con el fin de obtener información de carácter particular o general sobre asuntos sin carácter de reservados constitucionalmente, en un tiempo prudencial.

1. El derecho de petición en el derecho internacional

El derecho de petición se encuentra articulado en diferentes ordenamientos internacional, entre los cuales se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 19 al 21; en el ordenamiento regional se encuentra en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 24, así:

Sistema Universal de Derechos Humanos. Declaración Universal de Derechos Humanos

Este documento solo enuncia los valores éticos referentes a los principios “*ius congenes*”, en los artículos 19, 21, 28 y 30, así:

Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

(...)

Artículo 21:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

(...)

Artículo 28: Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

(...)

Artículo 30: Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo 24: Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Convención Americana de Derechos Humanos

Este documento, tampoco contempla taxativamente el derecho de petición, sin embargo se debe entender como un marco enunciativo del principio “*ius congenes*”, por lo anterior el artículo que habla sobre la igualdad de

todas las personas ante la ley, se debe interpretar en un marco más amplio, conforme al principio “pro homine”, así:

Artículo 24. Igualdad ante la Ley: Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

2. Derecho de petición en el marco del derecho comparado

De otro lado, se tiene que el derecho de petición ha sido consagrado en diferentes marcos constitucionales latinoamericanos como los son el de la República Argentina, Costa Rica, y de la República Bolivariana de Venezuela, como se describirá a continuación:

República Argentina

En la Constitución Nacional de Argentina del año 1994, se establece el derecho de petición, como garantía constitucional en su artículo 14, ésta misma consagra que todos los habitantes de la Nación pueden peticionar, información de interés general o particular, a todas las autoridades. De otro lado se encuentra, que el marco normativo argentino, establece en su Decreto 1172 de 2003, los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de la cual también se indicó como principio fundamental, la elaboración de normas que garanticen el acceso a la información pública del Poder Ejecutivo Nacional y de reuniones abiertas que realicen los Entes Reguladores en procura de la publicidad de la gestión pública. Y en razón a lo anterior, se puede entender que dicha garantía constitucional, se traduce en el derecho fundamental de toda persona a solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuada, información de carácter público y que se encuentre en poder del Estado” (Manual de Participación Ciudadana. 2009. p. 12).

Por lo anterior, el marco regulatorio argentino, desarrollo diversas normas reglamentarias a nivel nacional y provincial en las cuales, el derecho al acceso a la información pública ambiental en Argentina, se encuentra consagrado, un ejemplo de ello, es la Ley General del Ambiente N° 25.675¹, en la cual en su articulado establece el procedimiento a través del cual se puede peticionar información salvo que la misma cuente con carácter de reservada, como elemento prioritario para la implementación de políticas ambientales de alcance; de igual forma indica la obligación que recae sobre las autoridades, de brindar la información de forma adecuada y oportuna. A su vez, la obligación desarrollar un sistema integrado de información ambiental que permita mantener la información de forma ordenada y ac-

¹ Ley General Del Ambiente (25.675). Política Ambiental Nacional, Argentina. 6 de noviembre de 2002.

tualizada de los parámetros ambientales, básicos a través del COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) y a elaborar un informe anual sobre el estado del medio ambiente, posibles efectos de las actividades actuales o programadas para su presentación ante el Congreso Nacional.

En contra posición al silencio de la administración argentina se encuentran dos formas para tramitar ante la autoridad la resolución de una petición, la primera es la queja contemplada en el artículo 71 de Decreto Reglamentario 1883 de 1991, el cual consagra la posibilidad de reclamación ante el superior jerárquico del funcionario u órgano que debió haber respondido, quien a su vez, deberá responder e instar al inferior a resolver de inmediato. Por otro lado se halla, el amparo por mora de la administración, el cual se encuentra reglamentado en la Ley de Amparo de la Nación y en la Ley de Procedimiento Administrativo para que cualquier juez de la República ordene a la administración la resolución de la solicitud en un tiempo prudencial.

República de Costa Rica

La constitución Política de Costa Rica de 1949, consagra en su artículo 27 el derecho de petición de forma individual y colectiva ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y a obtener una respuesta de forma oportuna. En complemento del mencionado artículo, la Ley 7135 de 1989, indica en su artículo 32, que de no ser resueltas dichas peticiones en un plazo de diez (10) días se podrá acudir a la jurisdicción constitucional para hacer efectivo el derecho, es decir para obtener una respuesta de fondo y oportuna de parte de la administración.

Por otro lado se encuentra, la Ley 6227 de 1978, la cual establece el contenido que debe contener la petición impetrada ante la administración, así:

Indicación de la oficina del solicitante;

Nombre, apellidos, residencia y lugar para notificar a la parte de quien representa;

La pretensión, los daños y perjuicios reclamados y su estimación, origen y naturaleza;

Fundamentos de hecho; y

Fecha y firma.

La ausencia del nombre, apellido, residencia, lugar de notificación de la parte solicitante y su representante, y la pretensión son causales de rechazo. El término para resolver la solicitud será de 15 días, so pena de sanción al funcionario encargado de resolver dicho requerimiento. Si, la administración incurre en silencio, el solicitante podrá impetrar la acción constitucional de amparo para que sea amparada su garantía constitucional.

De lo anterior, se concluye que el derecho de petición costarricense es similar al colombiano.

República Bolivariana de Venezuela

De otro lado se encuentra, el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece el derecho de petición ante cualquier autoridad; por otro lado, se encuentran los artículos 26 y 31 que buscan reforzar el acceso sin discriminación a la administración por parte de sus asociados, así:

Artículo 51. Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo.

Artículo 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Artículo 31. Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos.

El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.”

Adicionalmente, se encuentra en vigencia la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales N° 34060 de 1988, a través de la cual se establece la acción de amparo como mecanismo de protección de toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta, cuando considere que algún derecho o garantía constitucional haya sido violado o se encuentre en amenaza de violación por algún hecho, acto u omisión de parte de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, inclusive alguna vulneración atribuida por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas. A su vez, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 2° establece:

Artículo 2. Toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieren para no hacerlo.”

Dicha petición, deberá ser resuelta en el término de quince (15) días, so pena de considerarse resuelto de manera negativa y el interesado podrá interponer el recurso pertinente a partir del día siguiente. De otro lado, establece la posible sanción a la cual se hace acreedor el funcionario que se abstenga de formular respuesta al requerimiento, la cual contempla la amonestación escrita en la hoja del mismo conforme a la Ley de Carrera Administrativa y las multa de entre cinco (5) y el cuarenta (40) por ciento de la remuneración total correspondiente al mes en que se cometiere la posible infracción, sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas a qué haya lugar – Artículo 100 y 101 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela-.

En conclusión, se puede manifestar que la República Bolivariana de Venezuela consagra como derecho fundamental de petición, y que el mismo se encuentra amparado por dos leyes orgánicas en las cuales se estipula, la obligatoriedad de la resolución de las inquietudes de los habitantes y residentes en su territorio, so pena de ser sancionados por la entidad competente, conforme lo dispone la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

3. Antecedentes del derecho de petición en Colombia

La doctrina constitucional señala, como hitos importantes del surgimiento de los Derechos Humanos y en especial del petición, en el marco Inglés, la firma del rey Juan de Inglaterra, en el documento conocido como “La Carta Magna de 1215”, el cual consagra en su artículo 61, la existencia de una petición para la corrección de las posibles trasgresiones en un término no mayor a cuarenta días, y en caso de no ejecutarlo, el rey otorgaba su autorización para que se obligase de cualquier forma a enmendar el agravio; de otro lado se encuentran, la “*Petition of Right*” de 1628, por medio de la cual, el Parlamento Inglés, condiciono al rey Carlos I Estuardo, para que firmará la petición de Derechos para votar en favor del aumento de presupuesto para la batalla que se llevaba a cabo en contra de España y Francia.

También se encuentra como antecedente, el punto V del Bill of Right de 1689, en el cual se pregonaba el derecho de los súbditos a presentar peticiones al rey, así: “*Artículo V: que es un Derecho de los súbditos presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios*” (García. s.f. párr.. 5).

De otro lado se encuentra en la historia del derecho constitucional, que la enmienda I de la Constitución de Estados Unidos de 1787, la cual consagra en su artículo 15, *que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público* y ratificada en la Carta de Derechos de Estados Unidos de 1791, así:

Enmienda I: El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios.

El derecho de petición en sus inicios apareció como un derecho político para dirigirse a las autoridades judiciales del poder público, por cuanto a través del él, es posible diseñar iniciativas de cualquier orden a todas ellas, siempre que se relacionen con sus funciones.

En Colombia la consagración del derecho de petición nació aproximadamente hace dos siglos. En la Constitución de Tunja, expedida en 1811, en su artículo 28 se incluyó que:

28. Jamás se puede prohibir, suspender ni 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 (1811).

De igual manera, este concepto vuelve a ser tomado en la Constitución de Cundinamarca de 1812, cuanto en el artículo 7, señaló que: *“igualmente 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”*.

En Colombia, el marco constitucional y legal ha contemplado el derecho de petición desde la Constitución 1 de 1821, en la cual consagra en su artículo 157, la libertad que tenían todos los ciudadanos *“de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación y respeto debidos, en ningún tiempo será impedida ni limitada. (...)”*, es decir que todos los ciudadanos podían reclamar sus derechos ante las autoridades de la administración en cualquier tiempo.

A su vez, en el Decreto Orgánico de la Dictadura de Bolívar de 1828, el artículo 23, consagraba textualmente que *“Los colombianos tienen expedito el derecho de petición, conformándose a los reglamentos que se expidan sobre la materia.”*

De otro lado, se encuentra, que en el Artículo 154 de la Constitución 1° de 1830, indicaba: *“Artículo 154.- Todos los colombianos tienen la libertad de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública con la moderación y respeto debidos (...)”*. Incluso en la Constitución Política del Estado de Nueva Granada de 1832, en el artículo 203, así:

Artículo 203.- Todos los granadinos tienen la facultad de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación y respeto

debidos; y todos tienen el derecho de representar por escrito al congreso, o al Poder Ejecutivo, cuanto consideren conveniente al bien público; pero ningún individuo o asociación particular podrá hacer peticiones a las autoridades en nombre del pueblo, ni menos arrogarse la calificación de pueblo. Los que contravinieren a esta disposición, serán juzgados conforme a las leyes.

En la Constitución de la República de Nueva Granada de 1843, en el artículo 164: estableció, que:

Artículo 164: Todos los granadinos tienen la facultad de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación y respeto debidos; y todos tienen el derecho de representar por escrito al Congreso o al Poder Ejecutivo, cuanto consideren conveniente al bien público; pero ningún individuo o asociación particular podrá hacer petición a las autoridades en nombre del pueblo, ni menos arrogarse la calificación de pueblo. Los que contravinieren a esta disposición serán juzgados conforme a las leyes.”

Posteriormente, en el Capítulo Primero, Artículo 5, numeral 8 de la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853, así:

Artículo 5.- La República garantiza a todos los Granadinos:
(...)

8. El derecho de reunirse pública o privadamente, sin armas; para hacer peticiones a los funcionarios o autoridades públicas, o para discutir cualesquiera negocios de interés público o privado, y emitir libremente y sin responsabilidad ninguna su opinión sobre ellos. Pero cualquiera reunión de ciudadanos que, al hacer sus peticiones, o al emitir su opinión sobre cualesquiera negocios, se arrogue el nombre o la voz del pueblo, o pretenda imponer a las autoridades su voluntad como la voluntad del pueblo, es sediciosa; y los individuos que la compongan serán perseguidos como culpables de sedición. La voluntad del Pueblo sólo puede expresarse, por medio de los que lo representan, por mandato obtenido conforme a esta Constitución”.

Incluso, la Constitución Política de la Confederación Granadina de 1858, en su artículo 56, numeral 12 y artículo 57, se encontraba el derecho de petición ante autoridades públicas:

Artículo 56.- La Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes:
(...)

12. El derecho de obtener resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos sobre cualquier asunto de interés general o particular.

Artículo 57.- Los granadinos naturales o vecinos de un Estado, gozarán en los otros de los mismos derechos políticos y civiles que los granadinos naturales o vecinos de ellos, bajo las mismas condiciones impuestas a los últimos.”

En el texto constitucional de 1863, se mantuvo el texto de la constitución de la Confederación Granadina, respecto de las garantías individuales en

su artículo 15, numeral 12, agregándole a la resolución la palabra “pronta”, generando un avance en el control a la administración. En la Constitución de 1886, Título Tercero, el Derecho de Petición se encuentra como artículo autónomo, así:

Artículo 45.- Toda 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.

En razón del entado artículo 45, se expidió el Decreto 2733 de 1959, por medio del cual se “reglamentaba el Derecho de Petición, y se dictaban normas sobre procedimientos administrativos”. Posteriormente, apareció el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), en el cual se regula la actuación de la administración y el Derecho de Petición en su Capítulo IV, creando un trámite y procedimiento.

Por su parte la Asamblea Nacional Constituyente, incluyó el Derecho de Petición esta garantía constitucional en el Artículo 23² de la vigente Constitución Política de Colombia de 1991, derecho reforzado por los artículos 4 y 243 de la Constitución Política de 1991, al indicar que la misma garantiza la participación democrática y política de los asociados, como complemento del derecho al acceso a la información de manera eficaz para de esta forma brindar un espacio de participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan o interesa, como lo manifestó la Corte Constitucional T-1160^a de 2001.

Aparte del refuerzo argumentativo que consagra la Constitución vigente, se tiene que en el artículo 86 se estableció un mecanismo expedito y ágil por medio del cual se exige la protección de los Derechos fundamentales entre los cuales se contempla el de petición, en los casos en los cuales la administración no haya respondido en forma clara, congruente, motivada y a tiempo. Potencializando el amparo constitucional que tiene el citado derecho, sujeto de estudio.

Por último, se encuentra que, el marco normativo constitucional colombiano incluyó la protección del derecho de petición antes de ser consagrado en el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, para que toda persona pudiera presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por asuntos particulares o públicos.

² “**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”.

4. Análisis de actualidad

Con la expedición del nuevo estatuto procesal para la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), el legislador, y en especial el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, quisieron incorporar un título especial atinente a la regulación y aplicación del derecho fundamental de petición; sin embargo, muy temprano, la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de dicho título.

Fue así como nació la **sentencia C-818 de 2011**³, que declaró la inexequibilidad con efectos diferidos, a partir del 31 de diciembre de 2014, 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, que regulaban el derecho fundamental de petición contenido en artículo 23 de la Constitución Nacional.

En virtud de esta providencia, el legislador se dispuso en la tarea de promulgar una ley estatutaria que regulara íntegramente la materia objeto de este estudio, imperativo que se concretó con el **Proyecto de Ley Estatutaria N.º 65 de 2012 Senado, 227 de 2013 Cámara** “*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, que a su vez fue objeto de control previo de constitucionalidad en la **sentencia C 951 de 2014**.

En atención a lo anterior, se pueden evidenciar por lo menos dos puntos trascendentales que permiten resumir el **Estado del Arte** que en la actualidad ha presentado la aplicación y regulación del derecho fundamental de petición, como lo son: (i) sentencia C 818 de 2011 y; (ii) Proyecto de Ley Estatutaria N. 65 de 2012 Senado, 227 de 2013 Cámara y sentencia C 951 de 2014. En este orden, se desarrollará el presente acápite.

1. Sentencia C 818 de 2011

En esta sentencia la Corte Constitucional efectuó el análisis de constitucionalidad de los citados artículos, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 literal a); 153 y 241 numeral 1 de la Constitución Política de Colombia⁴.

³ Sentencia de 1 de noviembre de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ “**ARTÍCULO 152.** *Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

(...)

a) *Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para*

Con el fin de realizar un análisis metódico e integral de la sentencia C-818 de 2011, es necesario demarcar los siguientes pasos a seguir: (a) cuestiones previas, contextualización de conceptos generales; (b) análisis de integridad en la regulación del derecho de petición; (c) aspectos propios del núcleo esencial del derecho de petición, y su sometimiento al trámite cualificado consagrado en el artículo 152 de la Constitución.

a) Cuestiones previas

Inconstitucionalidad de una norma: aquella inconformidad de normas inferiores de carácter jurídico, respecto de los principios y normas constitucionales. Es decir, que aquella norma contraría a la Constitución. En caso de mediar norma inconstitucional, se puede incoar una acción pública de inexequibilidad conforme a los siguientes artículos contenidos en la carta política: artículos 214, 215, 241, y 379.

Inexequibilidad de una norma: acto a través del cual, el órgano encargado de velar por la supremacía constitucional (Corte Constitucional), deja sin efecto jurídico, toda norma contraria a la carta política, a partir de su declaratoria, previo análisis de compatibilidad.

Acción pública de inconstitucionalidad o inexequibilidad: mecanismo de control desplegado por cualquier ciudadano en ejercicio, a través del cual, solicita la exclusión completa o parcial del ordenamiento jurídico de cualquier norma jurídica contraria a la constitución de orden reformativo de la Constitución, ya sea por su origen, o por vicios en su formación; o una ley, bien sea, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación; o, de un decreto con fuerza de ley, expedido por el ejecutivo conforme al artículo 341 de la Constitución Nacional, o aquellos dictados por el gobierno en uso de sus facultades extraordinarias, mediante una sentencia de inexequibilidad, previo análisis de compatibilidad. La mentada providencia decide de manera definitiva, constituyendo cosa juzgada cons-

su protección;

“ARTICULO 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.”.

titucional y a su vez, establece efectos *erga omnes* para el alcance de su decisión. Los efectos de la misma se clasifican, así:

Futuro: decisión judicial a partir de la publicación de la providencia. Es decir que las situaciones jurídicas establecidas durante su vigencia, mantienen su carácter legal y vinculante.

Retroactivo: *“Decisión con efectos “desde siempre” o “hacia atrás”, es decir, la invalidez se retrotrae al pasado y obliga a que las cosas se devuelvan a la situación existente antes de que se produjera la norma declarada inexecutable.”*

Diferido: Decisión a través de la cual, el juez constitucional que constató que la norma sometida a control es inconstitucional, a pesar de ello, no la retira inmediatamente del ordenamiento, sino que le otorga legalidad temporal, mientras se cumple el periodo otorgado al legislativo para la debida regulación de la materia.

Inexecutable diferida o executable temporal: acto de la Corte Constitucional a través del cual, excluye del ordenamiento jurídico, una norma contraria a los preceptos y principios constitucionales, con efectos a futuro, por cuanto la declaratoria de inexecutable inmediata, causaría perjuicios inconstitucionales. En la misma decisión, se le otorga un periodo al legislativo, para la regulación del asunto según su complejidad.

Por su parte, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-737 de 2001, definió la executable temporal, también conocida como inexecutable diferida, así:

Es aquella por medio de la cual el juez constitucional constata que la ley sometida a control es inconstitucional, pero decide no retirarla inmediatamente del ordenamiento, por la sencilla razón de que la expulsión automática de la disposición ocasionaría una situación peor, desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales, por lo cual el Tribunal Constitucional establece “un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada”.

Es pertinente mencionar que la Corte Constitucional en aras de garantizar la integridad de la Constitución, puede hacer uso de la declaratoria de executable temporal de aquella norma contraria al ordenamiento jurídico superior, excepcionalmente en los casos, en los cuales se pueda presentar la disyuntiva de mantener en el ordenamiento jurídico de manera permanente una norma ilegal, declarándola constitucional; o cumplir con su deber constitucional, de retirarla del mismo a través de sentencia de inexecutable con efecto diferido. Ya que, en el caso de retirarla inmediatamente del ordenamiento jurídico, se generaría un vacío legal con impacto inconstitucional.

En la mentada providencia de la Corte Constitucional, el magistrado Eduardo Montealegre Lynett, indicó los siguientes requisitos de contenido de las sentencias de constitucionalidad temporal:

Justificación de la modalidad de decisión.

Descripción de las consecuencias inconstitucionales de la decisión de inexecutable inmediata.

Indicar, la razón por la que es más adecuado recurrir a una inexecutable diferida, que a una sentencia integradora.

Justificación de la extensión del plazo otorgado al legislador, para se debe analizar la complejidad del tema y los efectos de mantener la norma viva en el ordenamiento.

Leyes estatutarias: indicó la Corte Constitucional en la misma providencia:

Son aquellas, que se encargan de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.

b) Análisis de integralidad en la regulación del derecho de petición

Aquí se presenta el análisis para establecer, si la regulación del derecho de petición, contemplada en el artículo 23 de la Constitución Nacional, fue elaborada con idea de proteger la integralidad, elemento que se encuentra enmarcado dentro de los criterios que, según la jurisprudencia constitucional, identifican la necesidad de regulación por parte de este tipo de procedimiento.

Para lograr establecer el procedimiento a través del cual se debe regular un derecho fundamental, es pertinente mencionar el criterio de máximo tribunal constitucional colombiano, respecto de la aplicación del artículo 152 Superior. En razón de lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-913 de 2010 del magistrado ponente Nilson Pinilla Pinilla, indicó que todo derecho y deber fundamental de las personas, los procedimientos y recursos de protección, deben ser adoptados conforme al artículo 152 de la Carta Política, y de los criterios restrictivos de interpretación establecidos por la mentada Corporación.

El magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, en sentencia C-756 de 2008, señaló los siguientes criterios para poder identificar, si una norma debe ser reglamentada mediante una Ley Estatutaria: i) Todo derecho fundamental requiere un grado superior de permanencia en el ordenamiento jurídico y seguridad jurídica para su implementación; y ii) *por la importancia*

que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política.”.

Además indicó la Corte, mediante Sentencia C-646 de 2001. del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa, los dos cargos contra leyes ordinarias, por medio de las cuales, se puede constituir la “cosa inconstitucional”, por ser contrarias al artículo 152, literal a, de la Carta Política, situaciones que se pueden presentar en las siguientes circunstancias, primero, “(C)uando se cuestiona la validez de contenidos normativos precisos que debieron ser regulados en una ley estatutaria independiente y que por ejemplo, puede hacer parte de un conjunto normativo más amplio como puede ser un Código.”, además señaló, que se podría estar frente a una ofensa del sistema constitucional, cuando:

[L]a inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, sólo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria.

(...)

En razón con lo mencionado previamente, y del análisis del primer cargo planteado por los demandantes, se tiene que, el derecho de petición se encuentra contemplado en el artículo 23 de la C.P, el cual pregona que “Todo persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades”, por motivos de interés general o particular, para obtener de parte del funcionario correspondiente, una pronta resolución adecuada. A su vez, establece la forma de ejecución ante organizaciones privadas.

c) Aspectos propios del núcleo esencial del derecho de petición, y su sometimiento al trámite cualificado consagrado en el artículo 152 de la Constitución.

Para poder desarrollar este ítem del problema jurídico de la sentencia que se estudia, primero se debe identificar la clase de contenido de las normas demandadas.

Se encuentra que a partir del artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, se regula la garantía individual, de carácter fundamental, que faculta a toda persona a

realizar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos indicados en dicho ordenamiento. Y en los artículos 15, 16, 17 y 19 de la misma ley, se desarrolla el núcleo esencial de dicha garantía constitucional, el cual obliga a toda autoridad a responder en tiempo y forma adecuada de toda solicitud presentada ante la autoridad pública, como mecanismo de interacción entre el poder público y los particulares. Esto último, recoge la segunda noción contemplada en el artículo 23 de la norma Superior, que señala: *“y a obtener pronta resolución”*, en concordancia con los artículos 14, 20, 21, 22 y 23, 28, 29, 30 y 31 del citado marco legislativo.

Por otro lado, se encuentra en el segundo párrafo constitucional, se encuentra lo siguiente: *“podrá reglamentar su ejercicio ante organización privadas para garantizar los derechos fundamentales”*. Es decir, la reglamentación de estos tres elementos, permiten identificar e individualizar el derecho fundamental. Lo cual fue desarrollado en los artículos 32 a 33 del citado orden jurídico, que reguló la presentación de peticiones ante los particulares, encontrándose así, que el legislador no sólo estableció un procedimiento administrativo ante las autoridades públicas, sino que además impuso obligaciones en cabeza de los particulares, para la satisfacción de las peticiones efectuadas por cualquier persona.

Por ello, la Corte señaló que el artículo 23 de del citado texto, debió ser regulado a través de una Ley Estatutaria, expedida por el Congreso de la República, mediante una norma de alcance claro; específico, íntegro, estructural y completo. Adicionalmente manifestó, que en el ordenamiento jurídico nacional no media ninguna otra legislación vigente que regule esta garantía constitucional, situación que genera inseguridad jurídica en el caso de excluir del ordenamiento de manera inmediata dicha normativa, puesto que se constituirá una situación violatoria de las demás garantías constitucionales de los asociados al Estado Social de Derecho.

En consecuencia, se declaró la inexecutable 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, en sentido diferido, en razón a que, a pesar de mediar una contradicción con la normatividad Superior, que imponía la necesidad de excluir de manera inmediata del ordenamiento jurídico, a las normas mencionadas. Dicha decisión hubiera podido generar una situación constitucionalmente peor que incidiera de manera negativa en la protección de los principios o derechos constitucionales especialmente protegidos en la Carta. Puesto que el Decreto 01 de 1984, dejaría de regir el 2 de julio de 2012, es decir al año siguiente de la promulgación de la mentada sentencia, por expresa disposición del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011. Es decir, si la inconstitucionalidad se hubiera hecho efectiva a partir de esa fecha, se hubiera causado un grave vacío legal, en razón a la inexistencia de regulación.

2. Proyecto de Ley Estatutaria N.º 65 de 2012 Senado, 227 de 2013 Cámara y sentencia C 951 de 2014

Con ocasión de la declaratoria de inexecutable de todos los artículos que componían el Capítulo I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo acerca del derecho de petición, en los términos antes explicados, el 10 de julio de 2013 el Congreso de la República remitió para examen previo de constitucionalidad el Proyecto de Ley Estatutaria N.º 65 de 2012 Senado, 227 de 2013 Cámara “*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

Mediante sentencia C 951 de 4 de diciembre de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional efectuó el examen de constitucionalidad del referido proyecto de ley estatutaria, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 241 numeral 8 de la Constitución Política⁵.

Con el fin de realizar un análisis sistemático e integral de la sentencia C 951/14, es conveniente trazar la siguiente metodología básica: (a) en primer lugar, se expondrá el examen de constitucionalidad formal que la Corte efectuó en relación con la evaluación del procedimiento legislativo surtido para la aprobación del proyecto de ley en el Congreso de la República frente a las reglas establecidas en la Carta Política, el reglamento del Congreso, así como la jurisprudencia constitucional y; (b) el examen de constitucionalidad material realizado por la Corte sobre las disposiciones que conforman el proyecto de ley.

a) Análisis de constitucionalidad del procedimiento legislativo del Proyecto de Ley Estatutaria

Conviene recordar que el proceso de formación de las leyes estatutarias está previsto de manera especial en el artículo 153 Superior, el cual se debe

⁵ “**ARTÍCULO 153.** La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la executable del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

concordar con los artículos 133, 145, 146, 149, 152, 154, 157, 158, 159, 160, 161 y 163 ibídem, así como en los artículos 117, 144, 147, 156, 168, 183, 204, 205 y 208 de la Ley 5 de 1992 –Reglamento del Congreso–.

En síntesis y conforme a lo anterior, se pueden observar los siguientes requisitos para la aprobación de un proyecto de ley estatutaria:

- Haber sido publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la respectiva Comisión;
- Haber sido aprobado en la correspondiente Comisión Permanente y en la Plenaria de cada Cámara, mediante votación nominal y pública, por mayoría absoluta, dando cumplimiento a los procedimientos de publicación de las ponencias y del texto aprobado en cada Cámara;
- Respeto por los términos fijados en el artículo 160 de la Constitución para los debates, a saber: entre el primero y el segundo debate en cada Cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos 15 días;
- Así mismo, haber dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión previa distinta a aquella en la que dicha votación tenga lugar. De igual forma, el proyecto debe ser sometido a votación en la oportunidad anunciada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003;
- El proyecto debe ser aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente al trámite dentro del Congreso y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional.

Por vía del desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional también ha consignado los siguientes requisitos para la aprobación de un proyecto de ley estatutaria:

- Respeto por los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, cuando en el desarrollo de los debates se presenten modificaciones al texto del Proyecto de Ley;
- Cuando se trate de normas que tengan impacto directo diferenciado sobre comunidades étnicas, de conformidad con los criterios que ha establecido la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, haber sido sometido a consulta previa antes de iniciar su trámite en el Congreso.

Con estricta atención de todo lo anterior, la Corte concluyó que el Proyecto cumplió con el quórum, el número de votos favorables exigidos para la aprobación de proyectos de ley estatutaria establecido en el artículo 153 Superior, y con el término que debe pasar entre los dos debates previstos en

el artículo 160 de la Constitución, toda vez que el tercero de ellos ocurrió el 22 de mayo, y el cuarto el 12 de junio del mismo año⁶ (Corte Constitucional. 2014. p. 59).

Así mismo, la Corte consideró que las modificaciones introducidas al articulado del proyecto de ley estatutaria en el marco de su trámite en el Congreso, no constituyeron una violación a los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad. Se transcribe en lo pertinente:

Frente al principio de unidad de materia, encuentra la Corte, que las modificaciones incorporadas en los debates adelantados en el proceso legislativo, tienen como finalidad aclarar el alcance de las obligaciones, o extender sus efectos, demostrando una conexidad casual, teleológica, temática y sistemática con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa, cual es la regulación del derecho fundamental de petición.

Igualmente, el trámite legislativo respetó el principio de identidad flexible, ya que se introdujeron variaciones al texto enmarcadas en los artículos que habían sido sometidos a debate y aprobación durante las distintas instancias. Así mismo, como se expuso al analizar el cumplimiento con el principio de unidad de materia, las modificaciones realizadas tienen una clara, estrecha, específica y necesaria conexidad con la regulación del derecho de petición y de los fundamentos jurídicos, que a la luz del principio democrático y su libertad de configuración, el legislador considera acertados para la efectiva protección y garantía del mencionado precepto fundamental.

En cuanto al cumplimiento del principio de consecutividad, como se demostró en las transcripciones de las Actas del debate, el trámite legislativo se llevó a cabo en cuatro debates sucesivos y fueron analizados, debatidos y producto de ellos aprobados o improbados, no solo el articulado del Proyecto de Ley, sino las proposiciones modificatorias sometidas por los Congresistas a las Comisiones o a las Plenarias de cada Cámara (2014. pp. 63-64).

b) Análisis material del proyecto de ley estatutaria

El proyecto de ley estatutaria se conformó por 21 artículos organizados en tres capítulos. En el capítulo primero, que corresponde a los artículos 13 al 26, se establecieron las reglas generales del derecho de petición ante autoridades, se definió el objeto de la ley, las modalidades del derecho de petición, los términos que rigen el ejercicio de éste, el contenido de las peticiones, el deber de reglamentación interna de las autoridades para resolverlas, entre otros aspectos.

El capítulo segundo por su parte, artículos 24 a 31, reguló lo relacionado con los documentos e informaciones susceptibles de reserva, el alcance

⁶ El texto final aprobado en segundo debate por la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso N.º 462 de 2 de julio de 2013.

de los conceptos, la reproducción de documentos, las peticiones entre autoridades y el establecimiento de una sanción disciplinaria frente a quién incumpla el deber de responder el derecho de petición.

Por último, el capítulo tercero, artículos 32 y 33, reguló el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas.

Llegados a este punto, y con el fin de expresar el análisis material que el máximo órgano constitucional realizó sobre el proyecto de ley estatutaria acerca del Derecho de Petición en la sentencia *sub examine*, se procederá únicamente con la exposición de aquellos apartes de los artículos que sufrieron modificaciones con ocasión de dicho examen de constitucionalidad.

Artículo 13. Objeto y Modalidades del Derecho de Petición ante Autoridades.

(...)

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Frente a este artículo, la Corte declaró su EXEQUIBILIDAD, con excepción de la expresión subrayada, contenida en el inciso final de la disposición, la cual se declaró exequible condicionalmente, siempre que se entienda que no excluye la posibilidad de que los menores de edad presenten directamente peticiones dirigidas a otras entidades (dedicadas a su protección o formación) para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente ~~ante el funcionario competente~~ y deberá quedar constancia de la misma, 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.

(...)

Parágrafo 3. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto, ~~o ante el servidor público competente~~. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente Ley.

En relación con este artículo, interesa mencionar que las tachadas expresiones “*ante funcionario competente*” del inciso primero y “*ante el servidor competente*” del parágrafo 3°, fueron **declaradas inexecutable**; toda vez que imponían condiciones que limitan contrariamente a la igualdad y el acceso efectivo a las autoridades a través de la modalidad de petición. Además, resulta una carga adicional para el peticionario que no cuenta con el conocimiento especializado respecto a las competencias, por cuanto en

caso de que la autoridad no sea competente, puede remitirla a la que sea, para darle el trámite pertinente.

Por su parte, el resto del articulado fue declarado exequible de manera condicionada, bajo el entendido que la exigencia de que las peticiones sean presentadas por escrito, deberá ser motivada por la autoridad correspondiente mediante acto administrativo de carácter general.

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

(...)

Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, 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 las misma a quienes las soliciten.

La Corte procedió a declarar exequible este artículo 22, con un condicionamiento en el sentido de que su constitucionalidad se declara, sin perjuicio de que deba enviarse la respuesta a todos los que hayan formulado la petición.

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

(...)

8. Los datos genéticos humanos.

Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3,5,6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.

Sin perjuicio de la exequibilidad de este artículo, la Corte condicionó la aplicación del parágrafo, bajo el entendido de que los eventos en el previstos, también son aplicables para el numeral 8 referente a los datos genéticos.

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.

(...)

Frente artículo también se decidió declarar su exequibilidad condicionada, en el entendido de que en los municipios en los que no exista juez administrativo, se podrá instaurar este recurso ante cualquier juez del lugar.

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

La Corte declaró inexecutable la tachada expresión “*gravísima*”, toda vez que si bien la calificación como falta disciplinaria de la desatención del derecho de petición no riñe con la Constitución, lo cierto es que la connotación como gravísima de esa falta quebranta el derecho a la igualdad, del cual se desprende el principio de proporcionalidad entre la conducta y la sanción a imponer.

Artículo 32. Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

(...)

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

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

(...)

El contenido del artículo se declaró executable, salvo la expresión “*estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título*”, contenida en el inciso segundo, bajo el entendido de que al derecho de petición ante organizaciones privadas se aplicarán, en lo pertinente, aquellas disposiciones del capítulo I que sean compatibles con la naturaleza de las funciones que ejercen los particulares.

En consecuencia de todo lo anterior, la Sala Plana de la Corte, salvo las distintas expresiones declaradas inexecutables y la exequibilidad condicionada de otras tantas, declaró la EXEQUIBILIDAD del Proyecto de Ley Estatutaria N.º 65 de 2012 Senado, N.º 227 de 2012 Cámara “*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*” por haber sido expedido conforme al procedimiento constitucional.

5. Normatividad vigente

Pese a que la Corte Constitucional declaró executable el Proyecto de Ley Estatutaria que regulará el Derecho de Petición en Colombia, este no puede entrar en vigencia hasta que pasé a sanción presidencial y se efectúe su respectiva promulgación como ley de la República, conforme al artículo 157 Superior.

Esta situación sugiere el planteamiento de un problema jurídico de gran importancia: ¿Cuál es **normatividad aplicable desde el 1 de enero de 2015 a la fecha, para efectos de garantizar el ejercicio del derecho fundamental de petición?**

Por supuesto, al intentar responder este cuestionamiento se tendrá que solventar otro interrogante que le subyace, cual es el de determinar si actualmente existe un vacío legal en esta materia; o si por el contrario, volvieron a cobrar vigencia las normas del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) que regulaban el derecho de petición.

La segunda hipótesis sugiere cuestionarnos si en el presente caso, se dan las condiciones para que pueda predicarse la **reviviscencia** o el **resurgimiento** de las normas derogadas por la Ley 1437 de 2011 en relación con el derecho de petición, particularmente los capítulos respectivos del antiguo Código Contencioso Administrativo.

Por **reviviscencia** se entiende el fenómeno que se presenta cuando la declaratoria de inexecutable de una norma con fuerza de ley que, a su vez, ha derogado expresa o tácitamente otras disposiciones, revive los preceptos derogados; es decir, produce el efecto de reincorporar tales normas al ordenamiento jurídico, dejando sin efectos su derogatoria.

En síntesis, con base en la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado⁷, la **reviviscencia de normas derogadas** es procedente siempre que: a) las disposiciones derogadas que restablecen no sean, a primera vista y en forma ostensible, contrarias a la Constitución; b) la reincorporación de tales preceptos al ordenamiento jurídico se requiera para mantener la integridad y la armonía del sistema jurídico y; c) la reviviscencia de esas normas no genere mayor inseguridad jurídica, sino que permita suplir el vacío generado por la declaratoria de inexecutable de las disposiciones derogatorias.

Con base en estos puntos y en relación con el asunto que nos ocupa, se tiene que:

a) Las normas del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA, que regulaban en particular el derecho de petición no resultan ostensiblemente y a primera vista contrarias a la Carta. Por el contrario aunque dicha normatividad de espidió antes de la Carta de 1991, contenía un desarrollo razonable y acorde con ésta, de ahí que durante su vigencia nunca se negó su aplicación.

⁷ Ver, entre otras: sentencia C 251 de 26 de mayo de 2010, expediente D-7846, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; sentencia C 501 de 15 de mayo de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

b) La reincorporación de las disposiciones del CCA resulta necesaria para mantener la integridad del ordenamiento jurídico y especialmente, la efectividad de las garantías consagradas en la Constitución. De no ser así, se generaría un grave vacío legal en la aplicación del derecho fundamental de petición, situación que justamente quiso evitar la sentencia C 818, ya estudiada, al diferir hasta el 31 de diciembre de 2014 los efectos de inexecutable de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011.

c) Finalmente, la reviviscencia de las normas pertinentes del CCA no genera mayor incertidumbre o inseguridad jurídica que la que ocasionaría la falta de reincorporación de tales disposiciones; especialmente, si se tiene en cuenta que actualmente no existe una regulación legal sobre el derecho de petición.

De esta manera, resulta válido aseverar que la exclusión del ordenamiento jurídico del Título II de la Primera Parte del CPACA, permite la reincorporación de las disposiciones pertinentes del Decreto 01 de 1984 a partir del 1 de enero de 2015, hasta el día anterior en que entre en vigencia la nueva ley estatutaria sobre derecho de petición.

Debemos confesar, que los argumentos presentados en este último punto son poco originales. Nos basamos en el concepto que el pasado 28 de enero de 2015 emitió la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, decisión que compartimos unánimemente quienes producimos este breve ensayo.

Referencias

Argentina. Congreso de la República. (2003, Diciembre 3). Acceso a la Información Pública. Decreto 1172 de 2003. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Argentina. Congreso de la República. (1991). Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1883 de 1991. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/7177/norma.htm>

Argentina. (1966, Octubre 8). Ley 16968 de 1966. Ley Reglamentaria de la Acción de Amparo Ley 16968 de 1966. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46871/norma.htm>

Argentina. Congreso de la República (1994, Diciembre 15). Constitución de la Nación Argentina de 1994. Centro de Documentación de información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

- Argentina. Congreso de la República (2002, 27 de Noviembre). Ley General del Ambiente. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Código Contencioso Administrativo- CCA (Decreto 01 de 1984).
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPA-CA (Ley 1437 de 2011).
- Colombia. Estados Americanos. Organización de Estados Americanos. (1948) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Colombia. (1943, Mayo 8). Constitución de la República de Nueva Granada de 1843. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13695>
- Colombia. (1912, Abril 4). Constitución de Cundinamarca de 1812. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/90673/constitucion-cundinamarca-1812.pdf>
- Colombia. (1953, Mayo 20). *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE NUEVA GRANADA 1* DE 1853*. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13696>
- Colombia. (1958, Mayo 22). **Constitución para la Confederación Granadina 1* de 1858**. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13697#0>
- Colombia. (1863, Mayo 8). **Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia 1* DE 1863**. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13698#0>
- Colombia. (1886, Agosto 5)). Constitución Política de Colombia de 1886. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153#0>
- Corte Constitucional, sentencia C 501 de 15 de mayo de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, sentencia C 646 de 20 de junio de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional, sentencia C-737 de 11 de junio de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional, sentencia C 756 de 30 de julio de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional, sentencia C 251 de 26 de mayo de 2010, expediente D-7846, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional, sentencia de 16 de noviembre de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

- Corte Constitucional, sentencia C-791 de 20 de octubre de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto.
- Corte Constitucional, sentencia C 818 de 1 de noviembre de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chuljub.
- Corte Constitucional, sentencia C 951 de 4 de diciembre de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949, Noviembre 7). Constitución Política de Costa Rica. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/biblioteca/Paginas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Costa%20Rica.aspx
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. (1969, Octubre 10). Ley de la Jurisdicción Constitucional. Ley 7135 de 1989. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leydejurisdiccion.pdf>
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. (1978). Ley General de la Administración Pública. Ley 6227 de 1978. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/5959>
- Estados Americanos. Organización de Estados Americanos. (1969, Noviembre 7 al 22). Convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José) de 1969. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Francia. Naciones Unidas. (1948, Diciembre 10) Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Fundación para el Ambiente y los Recursos Naturales, FARN. (2009). Manual de Participación Ciudadana.
- García, García Emilio. *“Derechos Humanos y Calidad de Vida.* (s.f.). Madrid: Departamento de Psicología Básica. Procesos cognitivos. Universidad Complutense.
- Santofimio Gamboa J.O. *Tratado de Derecho Administrativo.* 2007. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. (1999, Diciembre 30). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Organización de Estados Americanos, Recuperada del 12 de marzo de 2015 de http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf
- Venezuela. Congreso. (1981, Julio 1). Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_37_sp.pdf

Venezuela. Congreso de la República. (1988, Septiembre 9). Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Recuperado del 12 de marzo de 2015 de http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=29594&folderId=14478&name=DLFE-318.pdf.

