

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE DERECHO DE PETICIÓN

Camilo Guzmán Gómez

Honorable
Corte Constitucional
Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RIOS

REF: EXPEDIENTE PE - 041, PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 65 DE 2012 SENADO – 227 DE 2013 CÁMARA POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN Y SE SUSTITUYE UN TÍTULO DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El suscrito comisionado por el decano de la escuela de derecho de la Universidad Sergio Arboleda, en cumplimiento de lo dispuesto por ese despacho en el oficio N° 1770 del 19 de junio de 2014, se permite emitir opinión en el asunto de la referencia. Para cumplir con cometido se desarrollara bajo la siguiente agenda: 1. Antecedentes, 2. Análisis constitucional de la Ley Estatutaria, 3. Conclusión

Antecedentes

El derecho de petición es considerado desde la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 como un derecho fundamental y se encuentra establecido en el artículo 23 que prevé:

“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”.

Este derecho, que se encontraba regulado principalmente en el Código Contencioso Administrativo de 1984, fue lógicamente modificado por la ley 1437 de 2011 que introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano el nuevo Código de procedimiento administrativo y de los contencioso administrativo (CPACA) y que en rasgos generales retomaba, naturalmente, las mismas temáticas que el código anterior.

Sin embargo, las disposiciones sobre el derecho fundamental de petición, es decir, los artículos 13 a 33 del CPACA, fueron demandados ante la Corte Constitucional por no respetar la reserva de la Ley Estatutaria. En efecto, está previsto en el artículo 152 de la Constitución, que la regulación de los derechos fundamentales, entre otros, debe hacerse por medio de Ley estatutaria.

La Honorable Corte en su sentencia C-818 de 2011, consideró que los artículos anteriormente señalados, regulaban de manera integral y estructural un derecho de petición y que por lo tanto estos eran inexecutable. Específicamente estableció que:

Efectivamente (i) cuando menos, se trata de normas que se refieren a contenidos muy cercanos a los elementos estructurales esenciales del derecho de petición y (ii) 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.

Sin embargo, dicho trámite legislativo fue realizado a través del procedimiento ordinario, tal y como consta en la certificación expedida por el Secretario General del Congreso, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, de fecha 5 de abril de 2011. Allí se señala que la Ley 1437 de 2010, se ciñó al trámite que se exige para las leyes ordinarias y fue tramitado en dos legislaturas, razón por la cual los artículos 13 a 33 deberán ser declarados inexecutable.

En relación con el ámbito de las disposiciones afectadas por el vicio, y tal y como se ha procedido en otras oportunidades, el defecto trae consigo la inconstitucionalidad de todos los artículos relacionados con la materia que regula el derecho fundamental, en la medida en que al hacer un desarrollo integral del mismo, todos ellos resultan afectados, en cuanto nacieron a la vida jurídica mediante el trámite de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria, como era imperativo que ocurriera en cumplimiento de los preceptos superiores.”

Empero, la Alta Corte, a pesar de determinar la inexecutableidad de los artículos 13 a 33 del CPACA por violar la reserva de la ley estatutaria, consideró que esta inexecutableidad debía ser diferida dado los problemas de vacío jurídico que podía crear una decisión con efectos inmediatos y dio plazo hasta el 31 de diciembre de 2014 al Legislador para adoptar una ley estatutaria sobre la materia.

Es el cumplimiento de esta sentencia por parte del Congreso que da lugar a la Ley, hoy objeto de nuestro análisis.

Análisis constitucional de la ley estatutaria

La ley estatutaria que pretende regular el derecho fundamental de petición, en cumplimiento de la sentencia C- 818 de 2011, busca sustituir, por medio de un artículo, el título II del CPACA que versa sobre el “derecho de petición” y retoma el mismo articulado y estructura del Código actual.

En un primer capítulo, la ley establece las reglas generales del Derecho de petición (artículos 13 a 23 del CPACA), donde se prevén las reglas sobre el objeto y las modalidades, los términos para resolver, condiciones de presentación, radicación y contenido de las peticiones, el desistimiento, las peticiones incompletas o irrespetuosas, la atención prioritaria de ciertas peticiones, el tema de los funcionarios sin competencia y de la organización para el trámite interno y por último los Deberes especiales de los Personeros Distritales y Municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

En un segundo capítulo, la ley prevé las reglas especiales del derecho de petición ante autoridades (artículo 24 a 31), en el cual se establecen las reglas sobre informaciones y documentos reservados, sobre el rechazo de peticiones por motivo de reserva, sobre el derecho de insistencia que tienen los ciudadanos, aplicación de excepciones, el alcance de los conceptos de la administración, la reproducción de documento y la falta disciplinaria.

Por último, en un tercer capítulo, se establece el derecho de petición ante organización e instituciones privadas (artículo 32 y 33) el cual dispone que los ciudadanos tienen derecho de petición ante cualquier persona jurídica privada con o sin personería para poder garan-

tizar sus derechos fundamentales y a los usuarios ante instituciones privadas como cajas de compensación familiar, las instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, entidades del sector bancario y bursátil y ante empresas que presten servicios públicos y servicios públicos domiciliarios.

De forma general, la ley estatutaria retoma lo que se encontraba anteriormente previsto en el CPACA, con algunas modificaciones menores, bien sea en la redacción, bien sea porque se agregan algunos elementos como las peticiones por medios electrónicos o bien sea se modifican algunos plazos. A su vez, el CPACA en su versión original, retomaba el derecho de petición como se venía regulando en el anterior Código Contencioso administrativo. Los dos primeros capítulos, a nuestro parecer no comportan ninguna limitación o redacción que sea contraria a otros principios, valores o derechos constitucionales y regula de manera efectiva el derecho fundamental de petición tal como ya lo había dicho la Corte y el Consejo de Estado repetidas veces sobre el Código de 1984.

Sin embargo, el capítulo tercero, que extiende el derecho de petición ante personas privadas puede ser problemático. Si bien es cierto, la aplicación del derecho de petición ante personas privadas no es nueva y en cierta medida podría ser considerada como un avance, el parágrafo 1 del artículo 32 debe, a nuestro parecer, ser objeto de estudio más profundo. En efecto este artículo prevé:

Artículo 32

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 una posición dominante frente al peticionario.

Como se puede ver, este parágrafo extiende el derecho de petición ante personas naturales lo cual es una novedad. Sin embargo, este parágrafo tiene, desde nuestra óptica dos problemas fundamentales. En primer lugar, la redacción del artículo es demasiado amplia y contiene varios conceptos jurídicos indeterminados que no permiten entrever los límites del derecho de petición ante las personas naturales. Si bien es cierto se encuentra limitado a la garantía de derechos fundamentales, esto podría llegar a cobijar un sinnúmero de situaciones. Originalmente, el derecho de petición es una figura que

se creó para permitir a los ciudadanos tener un mecanismo eficaz ante la Administración Pública para resolver sus problemas, solicitar el reconocimiento de derechos, el acceso a documentos entre otros. Recientemente se ha extendido a particulares cuando ejercen función administrativa o prestan servicios públicos o eventualmente pueden tomar medidas que pueden afectar la vida o la situación socio-económica de un ciudadano. Empero, extender el derecho de petición ante personas naturales para garantizar un derecho fundamental nos parece desproporcionado y excesivo tal como se encuentra previsto. Esto significaría que gran parte de nuestras relaciones sociales y laborales se encontrarían permanentemente cobijadas por el derecho de petición.

Es segundo lugar, es menester tener en cuenta que el mismo artículo 32 impone que las personas privadas deben respetar el capítulo primero y por lo tanto eso implica, a fortiori, que las personas naturales deberían respetar todas las reglas generales del derecho de petición. Esto nos parece jurídicamente excesivo y prácticamente, irrealizable. No es realista imponer a cualquier persona, requisitos de recepción de peticiones, escritas u orales, de plazos y demás, tal como está previsto para administraciones y empresas que cuentan con servicios especializados para seguir estos procedimientos. Inclusive, podría llegar a suceder que ciudadanos que no cuentan con la educación suficiente, que son iletrados, deban respetar obligaciones que a veces a las mismas administraciones les puede costar hacerlo. El artículo trece (13) del CPACA considera que toda actuación que se realice, así no se invoque el derecho de petición, implica el ejercicio del derecho de petición. En otras palabras, toda actuación verbal o escrita que una persona inicie ante una persona natural frente a la cual se encuentre en estado de indefensión o subordinación con miras a garantizar un derecho fundamental, implica la aplicación de todo el capítulo I sobre el derecho de petición. Todas las relaciones laborales se encontrarían entonces cobijadas por el derecho de petición, por ejemplo. Dada la vaguedad del campo de aplicación del párrafo 1º, una cantidad infinita de situaciones es previsible y por lo tanto se podría llegar a importantes situaciones de inseguridad jurídica. Adicionalmente, existen otros mecanismos y otras acciones constitucionales, como la tutela, previstos para resolver situaciones como estas sin necesidad imponer a cualquier ciudadano obliga-

ciones demasiado pesadas o irrealistas. Si bien es cierto, es posible pensar en que se otorgue a los ciudadanos un derecho de petición ante personas naturales en algunos casos muy precisos, este no debe seguir las reglas generales previstas sino que debería contar con un procedimiento adaptado a esta situación.

Por lo tanto, a la luz de las consideraciones expuestas, se puede considerar que la ley estatutaria sobre el derecho fundamental de petición respeta materialmente la Constitución Política salvo en lo previsto en el nuevo párrafo 1° del artículo 32 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por la amplitud y vaguedad de sus disposiciones y los problemas de certeza y seguridad jurídica que puede generar.

Conclusión

En mérito de lo expuesto, concluimos que se declare la exequibilidad de la Ley Estatutaria sobre el Derecho fundamental de Petición salvo el párrafo 1° del artículo 32 del Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo tal como resulta de la ley estudiada.

Respetuosamente,
Camilo Guzmán Gómez
Director del centro de investigación CREAR