



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

EL DERECHO DE PETICIÓN FRENTE AL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

(Ley 1437 de Enero 18 de 2011)

Wilson Javier Franco Hermida

Universidad Nacional de Colombia
Facultad, de Derecho Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia

2011

EL DERECHO DE PETICIÓN FRENTE AL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

(Ley 1437 de Enero 18 de 2011)

Wilson Javier Franco Hermida

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Derecho Administrativo

Director (a):

Dr. Juan Carlos Garzón Martínez

Codirector (a):

Dr. Camilo Alberto Borrero

Línea de Investigación:

Derecho de Petición

Universidad Nacional de Colombia
Facultad, de Derecho Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia

2011

A mis padres: Yolanda Hermida y Ramón

Franco

A mi esposa: Nubia Sánchez

A mis hijos; Jhohan y Cristhian

A mis hermanos; Sandra, Daissy, y John

Franco

*Por su comprensión y el tiempo que no les
dedique mientras avanzaba en este proceso.*

Agradecimientos

Al Profesor Fernando Alexei Pardo Florez Director de la Maestría en Derecho Administrativo, al Director de posgrados, profesor Camilo Alberto Borrero y al profesor y Magistrado del Tribunal de Cundinamarca, Dr. Juan Carlos Garzón Martínez. Por los conocimientos compartidos.

Resumen

Con la firma de la carta magna en el año 1215, inicia un proceso evolutivo hacia la defensa de los derechos inherentes al ser humano tales como el derecho de petición, las ideas revolucionarias de pensadores como Locke, Rousseau y Montesquieu, desatan en la población ideas de libertad, igualdad y democracia las cuales terminan por provocar las denominadas revoluciones liberales del siglo XVIII, la primera en filadelfia con la firma de la primera constitución escrita del mundo, y la segunda denominada Revolución Francesa gestora de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; estos movimientos replicaron en todo el mundo trayendo consigo mejores condiciones para los ciudadanos; de la misma manera, nuestro continente inicia su proceso liberador. El Derecho de petición en Colombia se desarrolla desde la constitución de 1830, pero hasta mucho después de promulgada la constitución de 1886 este obtiene aplicación por medio de la ley 2733 de 1959, mas adelante con el advenimiento del decreto ley 01 de 1984 su aplicación toma mayor importancia. El modelo de gobierno introducido por la constitución de 1991 exige mayor dinamismo por parte del estado, motivo por el cual, se promulga la ley 1437 de 2011, normativa que consideramos más eficiente en la defensa del derecho fundamental de petición en nuestro país.

Palabras clave: derechos inherentes al ser humano, Dignidad humana, derechos fundamentales.

Abstract

With the signing of the "Carta Magna" in 1215, began an evolutionary process towards the defense of the rights considered inherent to human beings, including the right of petition, the revolutionary ideas of thinkers like Locke, Rousseau and Montesquieu, generate in the people ideas of liberty, equality and democracy which eventually lead to the so-called liberal revolutions of the eighteenth century, first in Philadelphia with the signing of the first written constitution in the world, and the second named manager of the French Revolution Declaration of the Rights of man and Citizen; these movements replicated around the world bringing better conditions for citizens in the same way, our continent began its process of liberation. The right of petition in Colombia is developed from the constitution of 1830, but until long after the promulgation of the constitution of 1886 this obtained through application of the Law 2733 of 1959, later with the advent of Decree Law 01 of 1984 its application took more importance. The governance model introduced by the 1991 Constitution requires more dynamic by the state, which is why 1437 Law of 2011, legislation that we consider more efficient in upholding the fundamental right of petition in our country

Contenido

	Pág.
Resumen.....	9
Introducción	15
1. Génesis del Derecho de Petición.....	21
1.1 Teoría predemocrática del poder preconstituyente.....	22
1.2 Primer periodo Estatuconstituyente.....	24
1.2.1 La Carta Magna (1215).....	24
1.2.2 La Ordenanza No 29 (Gran Bretaña).....	26
1.2.3 La petición de Derechos y el Bill of Right.	27
1.3 Segundo periodo Preconstitucionalismo.	29
1.3.1 Declaración de Virginia; 12 de junio de 1776.....	29
1.3.2 La Revolución Francesa.	31
1.4 Pensadores de la Revolución Francesa (Jhon Locke, Montesquieu, Rousseau) 31	
1.4.1 Principios de la Revolución Francesa (libertad, igualdad y democracia)35	
1.4.2 Artículos de la Declaración de 1789 concordantes con el Derecho de petición. 40	
1.4.3 El Derecho de petición en las constituciones de Venezuela, Perú, Costa Rica, Ecuador, Argentina y Brasil.....	42
1.4.4 Etapa preconstitucional y constitucional en Colombia desde 1810 hasta la Constitución Política de 1991.....	50
2. El Derecho de petición.....	59
2.1 Definición	59
2.1.1 Definiciones a nivel internacional.....	59
2.1.2 Definiciones en Colombia.....	60
2.2 Características generales del derecho de petición	61
2.2.1 Clasificación de los Derechos de petición; (Quejas; Reclamos, Manifestaciones o sugerencias).....	62
3. El derecho de petición regulado en el decreto ley 01 de 1984.....	69

3.1.1	El derecho de petición en interés general	70
3.1.2	El derecho de petición en interés Particular	72
3.1.3	El derecho de Petición de información.....	74
3.1.4	El derecho de petición de consulta.	75
3.2	Posibles causas de la falta de resolución adecuada de los derechos de petición en Colombia.....	77
3.2.1	El decreto ley 01 de 1984, desde su promulgación hizo complejo lo que era y debía ser simple,	77
3.2.2	Un posible vacío en la ley: falta definir la clasificación de los derechos de petición en el decreto ley 01 de 1984.	81
3.2.3	Estudio de la Técnica legislativa	82
3.3	Alguna normativa que consagra el Derecho de petición en Colombia.....	84
4.	El decreto ley 01 de 1984 frente a la ley 1437 de 2011.....	91
4.1.1	Otros aspectos importantes de la ley 1437 de 2011.....	121
5.	Conclusiones.....	125
5.1	Recomendaciones	127
6.	BIBLIOGRAFIA	128
6.1	Bibliografía de internet.....	130

Listado de tablas

Tabla 1: “El Derecho de petición puede ejercerse en interés general o particular u obrando en cumplimiento de una obligación o deber legal (art 4). También puede tratarse del Derecho de petición de informaciones (art. 17 y ss., leyes 57 de 1985 y 594 de 2000, arts. 27 a 29) y del Derecho de formulación de consultas (C.C. A., arts. 25 y ss.)”. 92

Tabla 2: “Las peticiones pueden ser escritas o verbales, salvo exigencia expresa de que sean escritas (art.5). De igual manera, las peticiones pueden ser presentadas mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las entidades y organismos de la administración pública (ley 962 de 2005, art. 6)”. 96

Tabla 3: “Las peticiones deben ser resueltas dentro de los quince días siguientes a su recibo. Si no fuere posible hacerlo dentro de ese plazo, se debe informar así al interesado expresando los motivos de la demora y señalando la fecha en que se resolverá (art. 6)”; las peticiones de información deben decidirse en un plazo máximo de diez días, vencido el cual se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y debe ser cumplida dentro de los tres días siguientes (C.C. A., art. 22 y ley 57 de 1985, art. 25), las consultas deben resolverse en un plazo máximo de treinta días y las respuestas no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento (art. 25). 98

Tabla 4: Términos para resolver algunas actuaciones 100

Tabla 5: los terceros que tengan interés directo en la decisión deben ser citados para que puedan hacerse parte y hacer valer sus Derechos (art. 14 a 16). 102

Tabla 6: “las actuaciones administrativas y los documentos oficiales son públicos, salvo las excepciones que establezcan la constitución y la ley (C.C. A., arts. 17 y ss., leyes 57 de 1985, arts. 12 y ss. Y 594 de 2000, arts. 27 a 29)”. 103

Tabla 7: “las dependencias oficiales deben reglamentar la tramitación interna de las peticiones y consultas y la manera de atender las quejas por el mal funcionamiento de los servicios a su cargo, señalando para ellos plazos máximos según la categoría o calidad de los negocios (art. 26 y 32)”. 107

Tabla 8: el incumplimiento de las normas que reglamenten las actuaciones administrativas, dará lugar a la aplicaciones de medidas disciplinarias al funcionario (arts. 7, 22 y 76), concordante con lo cual el artículo 35.8 del estatuto único disciplinario (ley 734 de 2002) consagra esta conducta como una de las prohibiciones a las que están sometidos los servidores públicos, con las consecuentes sanciones consagradas en el mismo estatuto. 109

Tabla 9: Si transcurre un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa. No obstante, este fenómeno, conocido con el nombre de silencio administrativo, puede ser positivo en casos especiales determinados por las leyes (C.C. A., arts. 40 a 42 y ley 57 de 1985, art. 25). 114

Tabla 10: debe tenerse en cuenta que el artículo 23 de la constitución amplía el radio de acción del derecho de petición en el sentido de que puede ejercerse ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales de acuerdo con reglamentación especial que deberá expedirse mediante ley. 118

Introducción

Para la mayoría de los tratadistas entre ellos el profesor Gustavo Penagos, el inicio del Derecho administrativo se encuentra en la Revolución Francesa, donde se reafirman principios como: “División de poderes, el principio de legalidad y la posibilidad de impugnar los actos administrativos por los ciudadanos”, de la misma manera nace el Acto Administrativo como una herramienta procesal para defender la administración del poder judicial, es decir, si la administración y los jueces son poderes distintos ninguno de ellos podía interferir en las decisiones de unos y otros, concepto que fue cambiando con la evolución del control contencioso-administrativo¹.

Sobre la evolución legislativa Colombiana del acto administrativo, de la cual existe bastante bibliografía el profesor Juan Carlos Garzón nos trae a colación la ley de organización de la jurisdicción Contencioso Administrativa (ley 167 de 1941), “la cual solo se limitaba a notificar las decisiones que ponen fin a una actuación administrativa, a interponer recursos y daba por agotada la vía gubernativa al no recibirse respuesta en un término de 4 meses”².

En el año de 1959 se expide el decreto 2733 “por el cual se reglamenta el Derecho de Petición y se dictan normas sobre Procedimientos administrativos” tampoco regulo la “actuación Administrativa” al igual que en la norma anterior no se tuvo en cuenta la participación del ciudadano en la expedición de la decisión.

¹ PENAGOS GUSTAVO.. *Bases Jurídico Políticas del Derecho Administrativo*. Bogotá : Ediciones Doctrina y Ley, 2009. Páginas 6,7

² GARZON MARTINEZ, Juan Carlos. *La Crisis del Silencio Administrativo*. Bogotá : Ediciones Doctrina y Ley, 2008. Pagina 24

Con la aparición del decreto 01 de 1984 (Código Contencioso vigente) se regula la actuación administrativa y el Derecho de petición, creando un trámite y procedimientos para integrar la participación ciudadana; lo que se conoce como vía Gubernativa, cuya finalidad no es más que la de obtener una respuesta por parte de la administración clara, congruente, motivada y a tiempo por parte de los funcionarios públicos, es importante resaltar que la entrada en vigencia de la constitución política del año 1991, establece en su artículo 86³ un mecanismo más expedito y ágil para exigir la protección de los Derechos fundamentales entre otros el Derecho de petición.

El procedimiento administrativo tiene dos finalidades, por un lado “servir de garantía a los Derechos individuales, mediante las actuaciones que se adelantan en la vía gubernativa y por el otro como garante de la Administración que procede en justicia y acierto en sus resoluciones⁴”.

Con la aparición de la constitución de 1991 en su artículo 23 se eleva el Derecho de petición a un nivel mucho mayor, posicionándose en la línea de los Derechos fundamentales, lo cual le entrega al ciudadano una herramienta mucho más eficiente en las reclamaciones hacia la administración.

El Doctor Penagos respecto del Derecho de petición, cita una sentencia de Julio 26 de 1993, de la cual se extractan las siguientes características:

- “Es un Derecho Fundamental
- La efectividad del Derecho de Petición es esencial para el logro de los fines del Estado
- Se debe dar pronta resolución a las peticiones

³ Acción de tutela

⁴PENAGOS, Gustavo. *Via Gubernativa 3ra Edición*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley. 2005.página 31

-
- Es una obligación inexcusable del Estado
 - Corresponde al legislador fijar los términos para que las autoridades respondan en forma oportuna
 - Pronta respuesta no significa que el Estado no solo acceda a la petición si no que debe responderla”.

Este recorrido por la huella del Derecho de petición, no sería completo sin mencionar alguna jurisprudencia de la Corte Constitucional referente al tema.

La Corte Constitucional en sentencia SU 111/97, nos dice que el Derecho Administrativo debe estar al servicio del Hombre, siendo la razón y fundamento esencial para lograr ese ideal el concepto “Estado Social de Derecho” consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política Nacional⁵.

La sentencia de la Corte Constitucional T-495 de 1992, citada por la sentencia T-280 de Julio 26 de 1993, refiriéndose a la pronta resolución nos dice, “la obligación del estado no es acceder a la petición sino resolverla⁶”

Otra de las sentencias importantes es la T-206 de 1997 de la cual extractamos: “la oportuna respuesta exigida en el art 23 de la carta como factor integrante e insustituible del Derecho de petición debe tocar el fondo mismo del asunto planteado por el peticionario, resolviendo sobre él de manera clara y precisa, siempre que la autoridad receptora de la solicitud goce de competencia⁷”.

⁵ PENAGOS, Gustavo. *Via Gubernativa 3ra Edición*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley. 2005.

⁶ PENAGOS, Gustavo. *Via Gubernativa 3ra Edición*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley. 2005.

⁷ CORTE Constitucional sentencia T-206 de 1997 del 26 de abril de 1997 Magistrado ponente doctor José Gregorio Hernández

Sentencia T-296 de 1997, respecto de la respuesta aplazada dice la Corte “implica flagrante desconocimiento del Derecho del peticionario aquella manifestación verbal o escrita en el sentido en que se resolverá después⁸”.

El artículo primero de la Carta Política Colombiana al preceptuar “Colombia es un Estado Social de Derecho obliga a las entidades públicas a respetar la dignidad humana, el trabajo, y la prevalencia del interés general, de la misma forma encontramos los fines del estado⁹”, entre otros servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, Derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.

Anexo a los dos mandatos anteriores en el artículo 209 de la carta se enmarcan los principios Constitucionales que orientan la función administrativa, de los cuales tenemos; la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad, principios que encontramos también en el artículo tercero del Código Contencioso Administrativo.

La ley 190 de 1995, en su articulado preceptúa lo siguiente:

Artículo 49, sobre la utilización de una línea telefónica para que los ciudadanos puedan reportar cualquier queja, petición o reclamo; en su artículo 54 establece la necesidad de informar al jefe del departamento o superior sobre la cantidad de quejas que se presenten por los servicios, y tener en cuenta las sugerencias emitidas por los ciudadanos; en su artículo 55 establece los mismos términos para dar solución a las quejas o reclamos establecidos en el Código Contencioso Administrativo para los Derechos de petición; artículo 57 que nos remite a los mecanismos de participación ciudadana para ejercer el control sobre el cumplimiento de dichas normas, etc.

⁸ PENAGOS, Gustavo. *Via Gubernativa 3ra Edición*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley. 2005. Pagina 166, 167

⁹ VIDAL Perdomo Jaime, *Derecho Administrativo*, 10ª edición, Bogotá D.C, Editorial Temmis, 1994

La Universidad Nacional de Colombia en atención a la ley 190 de 1995, la cual fue reglamentada por el decreto 2232 de 1995 artículos 7 a 9, expide para la sede Bogotá la resolución de rectoría No 0920 del 30 de Septiembre de 1996. “Por la cual se organiza el Sistema de Quejas y Reclamos de la Universidad Nacional de Colombia.

Toda la normativa presentada, no ha sido suficiente para que la administración resuelva los Derechos de petición de manera adecuada, por ello la temática a tratar en este trabajo va relacionada con el avance del Derecho de petición desde la carta Magna del año 1215, pasando por la Revoluciones Inglesa y Francesa, incluso las constituciones actuales de algunos países de América, con el fin de aterrizar nuestro análisis en la constitución política de 1991 en Colombia, y su desarrollo en la ley 1437 de 2011, norma que consideramos traerá mejores resultados para el desarrollo del Derecho de petición en nuestro país.

A nivel general se aplicará una metodología cualitativa, debido a que, partiremos de la génesis del Derecho de petición hasta llegar a la modernidad y la manera como se ha desarrollado en nuestro país, los alcances a obtener serán explicativos puesto que trabajaremos en dos niveles, por un lado el diagnóstico de la normatividad actual, y por el otro lado la relación con el nuevo Código Contencioso Administrativo.

El significado del presente estudio tiene que ver con el análisis de la normatividad existente en nuestro país desde 1810 hasta la constitución de 1991 y su desarrollo en la ley 1437 de 2011 (nuevo Código Contencioso Administrativo), en materia de Derechos de petición para evaluar sus posibles avances y aplicabilidad.

Es importante resaltar las novedades que trae el nuevo código contencioso administrativo tales como la implementación del Derecho de petición a particulares, el concepto de unificación de jurisprudencia, la atención prioritaria de peticiones, etc., temas que se desarrollarán de manera comparativa con el decreto ley 01 de 1984.

Para finalizar; “es importante resaltar, que la sentencia C-818 del primero de Noviembre de 2011 declaro inexecutable los artículos relacionados con el “derecho de petición” en el decreto ley 1437 de 2011, lo cual no resta valor al presente trabajo, debido a, que la ratio decidendi de la inconstitucionalidad, se funda en la naturaleza de Ley Estatutaria que debe tramitarse para regular el derecho fundamental de petición y no mediante ley ordinaria, de igual manera la propia sentencia difirió los efectos del fallo de inexecutable al 31 de Diciembre del 2014, a fin que el congreso expida la Ley Estatutaria correspondiente, lo que significa que el contenido sustancial de las nuevas normas de derecho de petición, surtirá efectos jurídicos a pesar de la inconstitucionalidad indicada”¹⁰.

Lo anterior justifica este trabajo, como un documento que sirva de investigación y soporte para el análisis de los nuevos retos que nos impondrá la expedición de la nueva Ley Estatutaria del derecho de petición en el año de 2014.

¹⁰ **GARZON MARTINEZ**, Juan Carlos. *Informe del trabajo final de maestría*, Noviembre 11 de 2011.

1. Génesis del Derecho de Petición

Desde la época primitiva los seres humanos han tenido la necesidad imperiosa de establecer modos de comunicación, a fin de suplir sus necesidades físicas, fisiológicas y espirituales constituyéndose estas últimas en la base de las culturas antiguas durante el periodo del “Estatucionalismo Esclavista”¹¹, movimiento ideológico que surge después del comunismo primitivo o Estado de naturaleza¹², para ilustrar el tema veamos algunos ejemplos:

a) En Sumer; los sumerios veían en los Dioses su guía y control, el océano era su fuente de inspiración, creían que de él había nacido el cielo–tierra elementos que a su vez dieron vida a los otros Dioses, un ejemplo de la dependencia que ha mantenido la humanidad para que sean escuchadas sus peticiones.

¹¹ **Estatucionalismo:** Ideología Política del movimiento que defendía implícita o explícitamente, la existencia de una Estatución. Todavía quedan epígonos suyos. Tuvo seis periodos, tres ascendentes para establecerse, tres descendentes para ser sustituido: a)-1) inferior o bajo 2) medio y 3) superior o alto; b) 1) superior o alto; 2) medio y 3) inferior o bajo.

Estaución: el Ordenamiento Político Jurídico de los Estados durante la vigencia de la teoría Teocrática Pura del Poder Estatúyete. **ANGULO BARBOSA** Jaime, “*preámbulo de la Constitución Nacional*”, Segunda Edición, Bogotá Colombia, Leyer, 2002, Pág. 41.

¹² *Ibíd.* Pág. 75

b) **En Egipto**, los máximos ídolos eran los “Faraones endiosados”¹³, a diferencia de los sumerios sus deidades eran de carne y hueso; se creía que estaban dotados de poderes sobrenaturales por ser hijos directos de los Dioses.

c) **En babilonia**, su rey HAMURABI, se idealizó como el Dios del cielo, de la tierra, del sol y de la luz, quien junto a los dioses invisibles protegía a su pueblo.

Con estos ejemplos ilustramos la profunda necesidad de los hombres a requerir el favor de otros, bien sea seres de carne y hueso como los faraones y reyes; o los elementos de la naturaleza, el aire, la tierra, el fuego y el agua.

Este periodo se destaca por el esclavismo absoluto, todo el pueblo se sometía a sus Dioses de manera incondicional no existían Derechos únicamente obligaciones, agregado a ello, sus Dioses disponían sobre la vida o la muerte de los vasallos, sin embargo en otras ciudades europeas aparecen teorías que excluyen ese modelo esclavista y dan paso a la denominada predemocracia tal como veremos.

1.1 Teoría predemocrática del poder preconstituyente

Un poco más adelante hacia los siglos XVII y XVIII, surge en Atenas y Roma la denominada “Teoría prodemocrática del poder preconstituyente”¹⁴ la cual se desarrolló de la siguiente manera:

a) **En Atenas**: después del caos experimentado en la época del esclavismo producto del Estatucionalismo teocrático, se dio inicio a un cambio de modelo basado en la igualdad, lo cual, abre un camino hacia lo que conocemos como democracia. La transición entre la teocracia y la predemocracia no conocía los postulados de igualdad, fraternidad y libertad, debido a que persistía la discriminación relegando algunos grupos de la sociedad ateniense

¹³ *Ibíd.* Pág. 75 en cita **S.F KECHEKIAN**

¹⁴ **ANGULO BARBOSA** Jaime, “*El preámbulo de la Constitución Nacional*”, Segunda Edición. Bogotá Colombia: Leyer, 2002, pág. 77

como los esclavos, las mujeres y los extranjeros¹⁵; que se hallaban privados de cualquier Derecho.

Como consecuencia de dicha transición se limitan las prerrogativas del rey mediante acuerdos verbales semejantes a los de una constitución.

b) Roma: en el periodo denominado monarquía absoluta fue gobernada por siete reyes, el primero de ellos fue Rómulo quien fuera criado por una loba “el animal de Marte”¹⁶ por lo cual era considerado hijo de Marte, el último rey de este periodo fue Tarquino el Soberbio, quien falleciera en el destierro.

Después de la muerte de Tarquino “siglo V antes de nuestra era”¹⁷ aparece el periodo denominado La República o “cosa del pueblo (res pública)”¹⁸, las garantías de la Republica eran solo para el ejercito que había logrado ocupar un alto lugar en la estructura social del imperio, los plebeyos después de muchas revueltas crearon una institución denominada “la asamblea de los plebeyos”¹⁹ la cual tenía facultades para legislar; más adelante patricios y plebeyos se unieron en una sola institución denominada “la clase de los libres ciudadanos”²⁰, lo que nos indica que este periodo fue importante en el proceso de constitucionalidad que se vería más adelante.

Con la teoría predemocrática del poder preconstituyente se da inicio a los periodos estatuconstituyentes que enmarcan los inicios de las primeras constituciones escritas en el mundo, ellos son:

¹⁵ *Ibíd.* Pág. 77

¹⁶ **OLANO GARCIA** Hernán Alejandro, “*Constitucionalismo Histórico, Historia de Colombia a partir de sus Constituciones y Reformas*”, Segunda Edición, Bogotá Colombia: Ediciones Doctrina y Ley, 2007, Pág. 8

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 10

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 10

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 10

²⁰ *Ibíd.* Pág. 10

1.2 Primer periodo Estatuconstituyente.

En los siglos V al XVII se crearon algunas instituciones y divulgaciones, las cuales, vendrían a definir las formas de gobierno y el concepto de constitución tal como lo conocemos hoy, por ejemplo: en España las leyes teodosianas, el fuero juzgo, el fuero de león; las siete partidas de Alfonso el sabio, y el fuero de Vizcaya entre otras. Por otro lado Francia con el edicto de nandez.

En Inglaterra, se cree que aparece el Derecho de petición por la ocurrencia de dos sucesos muy reconocidos para los tratadistas en Derecho constitucional, el primero de ellos la firma en el año de 1215 de la Carta Magna y el denominado *Bill of Right*. A continuación haremos una exposición sobre estos importantes documentos.

1.2.1 La Carta Magna (1215)

La Carta Magna, no se concibe como un compendio de Derechos fundamentales para el pueblo inglés, dado que, los Derechos allí estipulados se destinaban únicamente a los barones, por ello, se entiende como un acuerdo entre los feudales y su rey; la importancia de su contenido va referida a aspectos tales como: declaración de “hombres Libres”, y algunas limitaciones de carácter tributario para el monarca.

Para ilustrar el tema sobre los inicios del derecho de petición²¹ en el mundo, encontramos pertinente citar el 61 de la Carta Magna, el cual, entre líneas nos refiere algunas aproximaciones:

“Artículo 61. Por cuanto que, Nos, para honor de Dios, y mejoramiento de nuestro Reino y para allanar la disputa surgida entre Nos y nuestros barones, hemos hecho todas estas

²¹ Petición: Acción de pedir/clausula u oración con que se pide. Las peticiones del padre nuestro
DIAZ PERIS Víctor, “*Diccionario Académico Ilustrado*”, Primera Edición. Bogotá Colombia: El CID, Editores, 1990.

concesiones, Nos, deseando que estas sean totalmente respetadas, establecemos y concedemos la siguiente garantía:

Los Barones del reino elegirán libremente entre ellos a veinticinco, los cuales con todas sus fuerzas deberán mantener, cumplir y hacer cumplir la paz y las libertades que les hemos concedido y que por esta nuestra presente carta les confirmamos, en tal forma, que si Nos o nuestro jueces o nuestro bailíos o cualquier otro de nuestro ministros, nos apartáramos o transgrediéramos cualquiera de los artículos de paz o seguridad, y este delito fuera conocido por cuatro de los veinticinco varones mencionados, estos cuatro varones deberán acudir ante Nos, o nuestro justicia, si Nos estuviéramos fuera del reino comunicándonos el abuso y pidiéndonos que lo corrijamos sin retraso. Y si no lo corrigiéramos o si encontrándonos ausentes del reino, nuestro justicia no lo corrigiera, en el plazo de cuarenta días a contar desde que se nos comunico a Nos, o a nuestro justicia, si nos estuviéramos ausente del reino, los citados cuatro varones, darán conocimiento del asunto a los restantes veinticinco varones, los cuales con las comodidades de todo el país, nos forzarán y obligarán con todas las medidas a su alcance ya sea por la ocupación de nuestro castillo, tierras, posesiones, o en cualquier otra forma en que pudiera, hasta que el agravio quede enmendado, respetando nuestra persona, y las de nuestra reina e hijos²², (lo subrayado es nuestro).

De acuerdo con lo subrayado podemos concluir:

- Que se crea un grupo de veinticinco Barones para hacer efectivas las garantías expuestas en la Carta Magna; en la actualidad las garantías para resolver las peticiones están a cargo de los funcionarios públicos o particulares ejerciendo funciones publicas.
- Para que esas garantías se hagan efectivas, es necesario, poner en conocimiento de las transgresiones a los artículos de paz de la Carta Magna por lo menos a cuatro de los

²² **SANCHEZ AGESTA** Luis, “*Documentos Constitucionales y Textos Políticos*”, Primera Edición. Madrid-España: Editorial Ritmo Universitario, 1975. Págs. 20,21

Veinticinco Barones. Hoy se puede ejercer mediante el ejercicio del derecho de petición de manera verbal o escrita.

- Debe existir una petición para que se corrija la transgresión sin retrasos.
- El Monarca se compromete a solucionar las peticiones en un término de cuarenta días. En la legislación Colombiana se establecen términos de 15 días para peticiones de interés general, 10 días para peticiones de información y 30 días para peticiones de consulta.
- En caso de no hacerlo, el rey otorga su autorización para que se le obligue de cualquier manera a enmendar el agravio. En nuestra legislación se prevén sanciones para los funcionarios públicos que no atiendan los derechos de petición de manera adecuada, además, si ellas generan responsabilidad patrimonial, el Estado deberá indemnizar al particular que resulte afectado con dicha omisión.

Con lo anterior concluimos que desde la firma de la Carta Magna hasta nuestros tiempos el rey otorga una “facultad”²³ para buscar o poner en marcha la acción de las autoridades; en otras palabras, un “Instrumento idóneo”²⁴ para acudir a la administración con el objeto de lograr una respuesta; bien sea de interés general, particular o de simple información; agregado a lo anterior, existe la obligación de ser resuelto por la misma administración en unos términos preestablecidos.

1.2.2 La Ordenanza No 29 (Gran Bretaña)

Su característica principal reside en la “intensión de unificar las decisiones de los jueces”²⁵ antecedente importante para el estudio del la ley 1437 de 2011, Nuevo Código

²³ **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo José, El Derecho de petición; editorial Leyer, Bogotá Colombia, Primera Edición, año 2002 pág. 18, en cita **Pérez Escobar** Jacobo, Derecho constitucional Colombiano, Quinta Edición, Editorial TEMMIS 1998 Pág. 389

²⁴ **BECERRA PINILLA** Jorge, *EL Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995). Pág. 29

Contencioso Administrativo, el cual trae como novedad un capítulo dedicado al tema de unificación de jurisprudencia²⁶.

1.2.3 La petición de Derechos y el Bill of Right.

Al igual que la Carta Magna, la *Petition of Right* no es una declaración de Derechos humanos, mucho menos de Derechos fundamentales; consiste en otra ingeniosa estrategia para lograr algunos Derechos de libertad política y libertades individuales, por parte del parlamento inglés, la cual consistió en condicionar al rey “Carlos I Estuardo”²⁷ para que firmara la petición de Derechos, y en contraprestación el parlamento debía votar favorablemente el aumento de presupuesto para continuar la batalla que se libraba en contra de “España y Francia”²⁸.

De Derecho de petición no se habla nada. Sin embargo llama la atención la expresión utilizada para nombrar dicho documento, “Petición de Derechos” título que hace alusión al trabajo que venimos desarrollando.

▪ El Bill of Right

El 13 de Febrero de 1689, con ocasión del fallecimiento de Jacobo II, los lores y comunes²⁹ cansados de los atropellos, abusos, el cobro de impuestos, multas excesivas; la aplicación

²⁵ **ANGULO BARBOSA** Jaime, “*El preámbulo de la Constitución Nacional*”, Segunda Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002). Pág. 91,92

²⁶ Compilado por **CANDAMIL PINZON** José Gerardo, “*Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, decreto 01 de 198*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Ibáñez, 2011). Véase título séptimo “extensión y unificación de la Jurisprudencia” artículos 269 y subsiguientes Pág. 300 y ss.

²⁷ **CAMARGO** Pedro Pablo, “*El debido proceso*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Leyer, 2000).

²⁸ En internet “*artículo, el sistema internacional de los Derechos humanos*” http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home_e.htm

²⁹ **SANCHEZ AGESTA** Luis, “*Documentos Constitucionales y Textos Políticos*”, Primera Edición. (Madrid-España: Editorial Ritmo Universitario, 1975). Pág. 29.

de castigos crueles e ilegales cometidos por los “consejeros, jueces y ministros”³⁰ del fallecido rey; presentan a los reyes de Orange, Guillermo y María, una declaración escrita denominada: “ley de declaración de los Derechos y libertades de los súbditos y determinando la sucesión de la corona³¹, documento que vendrá a afianzar la “mayor altura ideológica y la máxima conciencia política”³² del pueblo inglés.

En el *Bill of Righth* se define el principio de legalidad; se limita el ejercicio de crear impuestos, el principio de igualdad ante la ley, el debido proceso y el Derecho de petición tal como lo expresa en su artículo quinto:

“Artículo V: “que es un Derecho de los súbditos presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios”³³

El artículo enunciado anteriormente al tenor literal ilustra mucho más claro el concepto Derecho de petición.

Como acabamos de estudiar, el periodo estatucional³⁴ no se caracterizo por manifestaciones sobre Derechos humanos, ni Derechos fundamentales, mucho menos a modelos constitucionales propiamente dichos; este periodo se caracteriza por haber marcado antecedentes importantes para dar paso al periodo conocido como constitucionalismo. Siguiendo con la evolución del derecho de petición veamos el segundo periodo.

³⁰ *Ibíd.* Pág. 29

³¹ *Ibíd.* Pág. 29

³² **BOSSA** Jaime Angulo, *El Preámbulo de la Constitución Nacional*, Segunda Edición. (Editorial Leyer, s.f.)

³³ **SANCHEZ AGESTA** Luis, *Documentos Constitucionales y Textos Políticos*, Primera Edición. (Madrid-España: Editorial Ritmo Universitario, 1975). Pág. 31

³⁴“Corresponde al ordenamiento jurídico de los Estados durante la vigencia de la teoría teocrática pura del poder estatuyente”. **ANGULO BARBOSA** Jaime, *El preámbulo de la Constitución Nacional*, Segunda Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002). Pág. 41.

1.3 Segundo periodo Preconstitucionalismo.

Este periodo consta de dos sucesos que vinieron a cambiar la historia de la humanidad en materia de derechos humanos, por un lado la Declaración de Virginia de 1776 primera constitución escrita, y por el otro lado la revolución Francesa en 1789 con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, veamos algunos aspectos importantes de estas manifestaciones.

1.3.1 Declaración de Virginia; 12 de junio de 1776

Considerada la primera constitución de carácter escrito, encargada de iniciar el proceso constitucionalista de los Estados Unidos, se divide en siete artículos los cuales se subdividen en secciones así:

Artículo primero, todo lo concerniente a la cámara de representantes, al senado, periodos de legislaturas, salarios de los representantes y senadores, modos de elección popular, facultades del congreso.

Artículo segundo: lo concerniente al poder ejecutivo, calidades para ser presidente, remuneración, faltas graves, y funciones del congreso.

Artículo tercero: rama del poder judicial, funciones, definición del delito de traición.

Artículo cuarto: normas de Derecho internacional

Artículo quinto: autorización para proponer enmiendas.

Artículo sexto: se obliga a un juramento a todos los funcionarios públicos por la guarda de la constitución en sus quehaceres.

Artículo séptimo: se requiere un número mínimo de nueve Estados para que entre en vigencia la constitución, y la suscribe George Washington, Presidente y diputado por Virginia.³⁵

³⁵ **SANCHEZ AGESTA** Luis, Documentos Constitucionales y Textos Políticos, Primera Edición. (Madrid-España: Editorial Ritmo Universitario, 1975). Pág. 59 – 72.

A grandes rasgos podemos inferir que los artículos de la constitución de Filadelfia, son muy generales, de tal suerte, que en su articulado no se incluyen Derechos como el Derecho de Petición, problemática que se solucionó de manera muy meritoria aplicando el artículo quinto de la Constitución: “*el congreso podrá proponer enmiendas a esta constitución*”³⁶, es así como cuatro años después de sancionada la constitución de filadelfia se promulga la *Bill of Right* (petición de Derechos) de 1791, cuyo artículo primero reza:

*“Artículo Primero El congreso no podrá aprobar ninguna ley conducente al establecimiento de religión alguna, ni a prohibir el libre ejercicio de ninguna de ellas. Tampoco aprobara ley alguna que coarte la libertad de palabra y de imprenta, o el Derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar reparación de cualquier agravio”*³⁷. (Lo subrayado es nuestro).

El derecho de petición en el artículo citado, se limita a *solicitar reparación de cualquier agravio*, al compararlo con el artículo V del *Bill of Right* de 1689³⁸ encontramos que se quedo corto el legislador en su apreciación, debido a, que este ultimo le dedica un artículo al Derecho de petición (artículo V), y se declara la ilegalidad de toda prisión o procesamiento ilegal, situación que demuestra los diversos puntos de vista que ha tenido la evolución del derecho de petición a nivel mundial.

El segundo episodio importante en este periodo lo determina la denominada Revolución Francesa tal como veremos a continuación.

³⁶ SANCHEZ AGESTA Luis, “*Documentos Constitucionales y Textos Políticos*”, Primera Edición. (Madrid-España: Editorial Ritmo Universitario, 1975).

³⁷ Ibidem Pág. 73

³⁸ “Artículo V: “que es un Derecho de los súbditos presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios”

1.3.2 La Revolución Francesa.

Dos aportes encuentra el constitucionalismo moderno con las Revoluciones presentadas a lo largo del siglo XVIII; por un lado la Revolución inglesa con la puesta en marcha de la primera constitución escrita del mundo, la cual dio paso a la construcción de un nuevo Estado conformado por colonias separadas que se habían asentado lejos de la corona inglesa, por otro lado, la Revolución Francesa encargada de marcar la transición de un Estado monarca absolutista a una forma de gobierno diferente³⁹

Consideramos de gran importancia resaltar las ideas de algunos pensadores que dieran origen a los postulados de la Revolución Francesa, debido a, su influencia en el derecho administrativo colombiano y la forma como se ha venido regulando el derecho de petición desde la constitución de 1886, para ello estudiaremos a: Jhon Locke, Montesquieu y Rousseau

1.4 Pensadores de la Revolución Francesa (Jhon Locke, Montesquieu, Rousseau)

▪ Jhon Locke (1632-1704) “ensayo sobre el gobierno civil”.

En el capítulo XII de su obra establece tres poderes “Del poder legislativo, del poder ejecutivo y del poder federativo de la comunidad política”⁴⁰, del poder legislativo enseña que las leyes requieren de poco tiempo para escribirlas aunque ya en vigencia deberán aplicarse sin interrupción; previene sobre el peligro de dejar la ejecución de las mismas en

³⁹ **ALLAN BREWER-Carias**, “Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), La Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno”, Segunda Edición., Derecho Administrativo 2 (Editorial Jurídica Venezolana, 2008), Pág. 121.

⁴⁰ **LOCKE** Jhon, “Ensayo Sobre el Gobierno Civil”, Primera Edición. (Barcelona España: Ediciones Orbis, 1983). Pág. 99-100

una sola persona, pues, eso daría lugar a su utilización para intereses de tipo personal dejando a un lado el interés común, por ello, recomienda que la facultad de hacer leyes debe delegarse en manos de varias personas y una vez concluidas se ejecuten por otros, a fin, de que unos y otros queden sujetos al cumplimiento del mandato legal. Esta razón para Locke obliga a que el poder ejecutivo y el poder judicial se encuentren con frecuencia separados.

Relaciona, al conjunto de personas que se unen en una comunidad política con la figura del cuerpo humano, es decir, como un todo que lleva consigo el Derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas o alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas. A ese poder lo denomina federativo.⁴¹

Los poderes ejecutivo y federativo no se pueden confiar a grupos diferentes de personas debido a su dependencia con la sociedad, por ello recomienda que estos no se separen a fin de evitar desordenes y desgracias.

Como se observa los pilares que plantea este gran filósofo aunque un poco difusos vendrían a ser los fundamentos de lo que conocemos como la separación de poderes y el principio de legalidad, bases fundamentales del Derecho administrativo moderno.

▪ Montesquieu, (1689-1755) “El Espíritu de las Leyes”

“El espíritu de las leyes”⁴² En el libro XI de su obra, define la libertad basado en las premisas propuestas por Locke, tal como vemos a continuación:

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 100

⁴² **ÁLVAREZ ALONSO** Clara, “*Lecciones De Historia del Constitucionalismo*” (Madrid-España: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 1999), Pág. 143,144, en cita De L, *Esprit des Lois*, L XVIII, 1 ss. Cito por la edición incluida en *oeuvres complètes*, preface de G vedel, presentation et notes de D oster, Paris, 1964, Pág. 527 ss.

***Libertad:** “Unos la han entendido como la facilidad de deponer a quien habían dado un poder tiránico; otros como el Derecho de llevar armas y ejercer la violencia; algunos como el privilegio de no ser gobernados más que por un hombre de su nación o por sus propias leyes”⁴³.*

Su definición propone tres maneras de ser libres: por medio de los denominados golpes de estado, por medio de la violencia, o por las leyes constituyéndose este último como el pilar del principio de la legalidad fundamento del derecho administrativo moderno.

Estos argumentos serían incompletos si no se les adiciona el concepto división de poderes propuesto por Locke, del cual Montesquieu propone que los tres poderes con el único fin de que exista una verdadera libertad no deben concentrarse en los mismos individuos⁴⁴.

En efecto, afirma que en algunos países de Europa, el gobierno es moderado, siendo el poder del príncipe restringido a los poderes legislativos y ejecutivo del Derecho de gentes, mientras el tercer poder le compete al ejecutivo del Derecho civil. En países como Turquía, la forma de gobierno induce al caos y al desorden por cuanto el monarca concentra todos sus poderes en cabeza suya, y en Italia se restringen las libertades por encontrarse reunidos bajo un criterio de subordinación⁴⁵.

En busca de encontrar un equilibrio entre las comunidades descritas anteriormente termina concluyendo, que la mejor manera de obtener libertad, es separando los tres poderes en un plano de igualdad, de lo contrario el poder no podría frenar al poder⁴⁶

⁴³ **DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE, Y DE MONTESQUIEU** Charles Louis, “*Del Espíritu de las Leyes*”, Primera Edición. (Madrid-España: editorial Tecnos S.A, 1987).Pág. 105

⁴⁴ “El poder Legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del Derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del Derecho civil”, *Ibíd.* pág. 107

⁴⁵ *Ibíd.* Pág. 105

⁴⁶ **ALLAN BREWER** Carias, “*Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), La Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*”, Segunda Edición., Derecho Administrativo 2 (Editorial Jurídica Venezolana, 2008) Pág.145

▪ Jean Jacques Rousseau (1712-1778)

Con sus postulados sobre la ley, va a ser quien promulgue el principio de legalidad y le de paso al origen del concepto Estado Social de Derecho, en sus obras *Discours sur l'origine et le fundament de l'inégalité parmi les hommes*, y en *Du contrat Social*⁴⁷. Sostiene que el contrato social fue la manera adecuada de asegurar “el paso del Estado de Naturaleza al Estado Civil, convirtiéndose en herramienta para defender a la persona y sus bienes, dándole “existencia y vida al cuerpo político; se trata ahora de darle movimiento y voluntad mediante la legislación”⁴⁸

La movilidad y libertad del Estado existe por intermedio de la ley, como resultado del pacto social, de esta manera Rousseau propone los denominados “actos de la voluntad”⁴⁹, por medio de los cuales se establece el principio de generalidad de la ley pilar de la Revolución contra las clases privilegiadas.

Con las ideas de libertad, separación de poderes y principio de legalidad entre otros aspectos importantes enunciados por estos filósofos, se fundamenta el derecho administrativo Colombiano cuyo decreto ley 01 de 1984, consagra el tema del derecho de petición en su articulado, motivo por el cual se hace necesario que estudiemos ahora los principios de la Revolución Francesa, con el fin, de obtener bases mas solidas en el análisis y comprensión del avance logrado por el derecho de petición en las constituciones modernas.

⁴⁷ Ibíd. pág. 146

⁴⁸ Ibíd. pág. 147

⁴⁹ Ibíd. pág. 147

1.4.1 Principios de la Revolución Francesa (libertad, igualdad y democracia)

▪ Libertad

Definida por un lado “como uno de los Derechos naturales del individuo que tiene carácter universal cuya consecuencia más destacada es la de que un hombre se halla liberado al sometimiento de otro”⁵⁰ por otro lado, como diría Burlamaqui⁵¹, es un Derecho natural de hacer lo que se estime sin perjudicar a los demás.

La Revolución Francesa abanderada por Locke, Rousseau y Montesquieu, en términos del concepto libertad se resume en dos aspectos a saber:

- *“La libertad se tiene para algo, para poder realizar algo querido por el individuo, que sin ella no podría llevar a cabo*
- *La libertad solo es posible dentro de un orden jurídico que la declare y proteja de la arbitrariedad que termine por anularla”⁵²*

En el primer aspecto existen fenómenos que condiciona el ejercicio de esa libertad, “ellos son económicos, políticos y sociales; siendo este ultimo el de mayor influencia en el ser humano, por ejemplo en una comunidad con una forma de gobierno democrática que brinde beneficios económicos a su conglomerado, pero con estructuras, principios y

⁵⁰ **GONZALES Seara, MONSERRAT MARTINEZ, SEPULVEDA Consuelo,** 1789; *El nacimiento del nuevo régimen fundado en la libertad, la igualdad y la democracia*, Primera Edición. (Barcelona España: Universidad Complutense de Madrid, 2005).pág. 310

⁵¹ “Derecho que la naturaleza da a todos los hombres para disponer de sus personas de la manera que estimen mas conveniente para su felicidad con la restricción de que... no abusen en perjuicio de las demás” **ÁLVAREZ ALONSO Clara,** *Lecciones De Historia del Constitucionalismo* (Madrid-España: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 1999) Pág. 146,147 en cita JJ Burlamaqui, principes du droit politique, 2 tmes, amsterdam, MLCCLI. Uso la edición facsímil publicada por el centre de philosophie politique de l'Universite de caen, 1984.

⁵² *Ibíd.* Pág. 313

valores limitativos del disfrute de la libertad, no se puede afirmar su existencia”⁵³. El segundo postulado corresponde a la propuesta de libertad enunciada por los precursores de la Revolución Francesa quienes afirman “que el hombre es libre aún obedeciendo las leyes del Estado cuando estas coinciden con su voluntad”⁵⁴

▪ El Derecho a la Igualdad:

Se concibe por primera vez en la declaración de los Derechos de Virginia, afirmando que: “todos los hombres son por naturaleza, igualmente libres e independientes y tienen ciertos Derechos innatos, de los que, al entrar a formar parte de la sociedad no pueden desposeerse por ningún contrato. Por otro lado, el texto de la Revolución Francesa nos indica: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en Derechos”⁵⁵, constituyéndose esta en una definición más elaborada, aun así, lo importante en dichas proclamas era la abolición de los ataques contra la libertad y dignidad humana.

Contrario a lo que se piensa, no estamos hablando de una igualdad en fuerza e inteligencia, lo que se prevé con este principio es la oposición al dominio impuesto.

▪ El principio de Democracia.

JJ Rousseau siendo uno de los pensadores liberales mas fervientes de su época, no creía en la democracia, su forma de visualizar este tema la expresaba con estas palabras; “*Así pues yo denomino República a todo Estado regido por leyes... pues solo entonces gobierna el interés público... todo gobierno legitimo es Republicano*”. Robespierre encuentra tanto la Democracia como la República sinónimas, en efecto, de los escritos realizados en la

⁵³ Ibíd. Pág. 315

⁵⁴ Ibíd. Pág. 317.

⁵⁵ GONZALES Seara, MONSERRAT MARTINEZ, SEPULVEDA Consuelo, 1789; *El nacimiento del nuevo régimen fundado en la libertad, la igualdad y la democracia*, Primera Edición. (Barcelona España: Universidad Complutense de Madrid, 2005),pág. 310

Revolución Francesa según RR Palmer “solo hay tres textos en los que se emplea la palabra democracia, y estos tres textos son los de Paine, Robespierre y el hombre que se convertiría en papa bajo el nombre de pio VII⁵⁶.

León Duguit, previene sobre la concepción errada de creer en la democracia como una doctrina liberal, la democracia es aquella doctrina para la cual el origen del poder político se encuentra en la voluntad colectiva de la sociedad sometida a este mismo poder, además enseña, que el poder político es legítimo porque y solamente por esto ha sido instituido por la colectividad regida por él resultado de ello la omnipotencia del poder político y la subordinación completa e ilimitada del individuo⁵⁷

Montesquieu, concibe la democracia popular en términos de la “virtud”⁵⁸, un valor que define Aristóteles como “lo que hace bueno al que la posee y torna buenas las obras del mismo”; de igual manera, San Agustín la define como “una cualidad buena de la mente por la cual se vive rectamente y de la cual nadie hace mal”.⁵⁹

Observamos que en una monarquía, el monarca hace cumplir la ley debido a que se encuentra por encima de ella, resultado de ello es una menor virtud, pero, en un gobierno popular si no se cumple la ley; el Estado ya está perdido puesto que esto solo ocurre como consecuencia de la corrupción de la República.

⁵⁶ *Ibidem*. Pág. 437

⁵⁷ **DUGUIT** León, traducido por **ACUÑA** José G, “*Manual de Derecho Constitucional*”, Segunda Edición. (Madrid-España: Editorial Librería Española y Extranjera Príncipe 16, 1926). Pág. 20

⁵⁸ **DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE, Y DE MONTESQUIEU** Charles Louis, “*Del Espíritu de las Leyes*”, Primera Edición. (Madrid-España: editorial Tecnos S.A, 1987).

⁵⁹ **LÓPEZ GARCÍA** Jesús, “*Virtud y personalidad según Tomás de Aquino*”, Primera Edición. (Madrid-España: Editorial Eunza, 2004) pág. 43, en cita **ARISTÓTELES** Ética a Nicómaco, II.5: BK, 1106 a 15-16, San Agustín, “esta definición no se encuentra literalmente en San Agustín, pero si los elementos de la misma. En *Deliberio Arbitrio*, II, cap. 19; LM, 32, 1268: a base de esos elementos Pedro Lombardo elaboro dicha definición en sentencia II. d27 a2 Cfr., Tomas de Aquino STH, I, IIq55a4.

La propuesta de Montesquieu, se consolida como una concepción de carácter subjetivo ante los postulados de subordinación colectiva del poder popular de Duguit, y al de Rousseau con su confianza plena en el imperio de la ley, Montesquieu pone de ejemplo a los ingleses quienes en sus intentos por obtener una democracia encontraron que siempre fracasaban debido a dos aspectos, el primero la búsqueda de una democracia para salir de la subordinación y opresión de los malos gobiernos, y el segundo la ambición de quienes buscaban negociar una nueva forma de gobierno.

Para dar claridad a nuestra postura tomemos el siguiente texto propuesto por Montesquieu, “Todos los golpes recayeron sobre los tiranos, ninguno sobre las tiranías”⁶⁰. Es claro que las formas de gobierno representadas bien sea en una tiranía, en una monarquía o en una democracia, son entes ficticios creados para suplir las necesidades de los pueblos, su estructura y forma de dirección son el resultado de la voluntad bien sea de una sola persona o de una comunidad. El problema radica en los actos humanos, como; la avaricia la ambición, la inequidad etc.⁶¹, esos actos son los que dificultan la composición de un buen gobierno, de nada sirve el sometimiento al poder público, o la imposición de normas pertinentes, eficientes y conducentes, si, los gobernantes se separan de las mismas desatendiendo el interés general y centrando sus esfuerzos en el interés particular.

Los elementos objetivos de la Revolución como el cambio de la forma de gobierno y el principio de legalidad se han venido desarrollando a través de los tiempos, por ejemplo, el concepto Estado de Derecho, en países como Colombia ha evolucionado a Estado Social

⁶⁰ **DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE, Y DE MONTESQUIEU** Charles Louis, “*Del Espíritu de las Leyes*”, Primera Edición. (Madrid-España: editorial Tecnos S.A, 1987). Pág. 20

⁶¹ “Cuando la virtud deja de existir, la ambición entra en los corazones capaces de recibirla, y la codicia se apodera de todos los demás. Los deseos cambian de objeto y lo que se amaba ya no se ama, si se era libre con las leyes ahora se quiere ser libre contra ellas; cada ciudadano es como un esclavo escapado de la casa de su amo; se llama rigor a lo que era máxima; se llama estorbo a lo que era regla; se llama temor a lo que era atención. Se llama avaricia a la frugalidad y no al deseo de poseer. Antes los bienes de los particulares constituían el tesoro público, pero en cuanto la virtud se pierde, el tesoro público se convierte en patrimonio de los particulares. La República es un despojo y su fuerza ya no es mas que el poder de algunos ciudadanos y la licencia de todos”. **DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE, Y DE MONTESQUIEU** Charles Louis, “*Del Espíritu de las Leyes*”, Primera Edición. (Madrid-España: editorial Tecnos S.A, 1987).Pág. 20

de Derecho, lo que redundaría en mejores garantías para el ciudadano, una de esas garantías la constituye la manera como opera hoy en día el Derecho fundamental de petición. Lo que si no ha logrado avances significativos es precisamente el elemento subjetivo denominado Virtud, motivo por el cual nuestra sociedad se ve avocada a fenómenos de corrupción.

▪ Algunas definiciones de Democracia

Etimológicamente podemos decir que corresponde a “El gobierno de la mayoría limitado por los Derechos de las minorías”⁶².

Abraham Lincoln, la define desde un ámbito político como “el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”⁶³

Con todo y lo que podamos deducir sobre el concepto democracia, es válido concluir que la democracia se concilia con todas las formas de gobierno, siendo mejor la que mejor se adapte a la situación y circunstancias de la sociedad a que se aplica.⁶⁴

Como el tema a tratar es el derecho de petición, traemos a colación algunos artículos de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

⁶² **GONZALES** Seara, **MONSERRAT MARTINEZ, SEPULVEDA** Consuelo, “1789; El nacimiento del nuevo régimen fundado en la libertad, la igualdad y la democracia”, Primera Edición. (Barcelona España: Universidad Complutense de Madrid, 2005). Pág. 443

⁶³ *Ibíd.* Pág. 444

⁶⁴ **DUGUIT** León, traducido por **ACUÑA** José G, “Manual de Derecho Constitucional”, Segunda Edición. (Madrid-España: Editorial Librería Española y Extranjera Príncipe 16, 1926).

1.4.2 Artículos de la Declaración de 1789 concordantes con el Derecho de petición.

El artículo Quince del citado texto al tenor literal trae implícitas algunas de las características del Derecho de petición las cuales podemos sintetizar como se muestra a continuación:

Artículo Quince. - *La sociedad tiene Derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.*

En este artículo podemos deducir en su tenor literal lo siguiente:

“**La sociedad**”: corresponde al particular, es decir cualquier ciudadano, sin discriminación de ninguna clase.

“**Tiene Derecho a pedir cuentas de su gestión**”: encontramos aquí una relación con el principio de transparencia en la administración pública bajo el entendido de que la Revolución Francesa marco el nacimiento del Derecho administrativo

A todo agente público: Nótese que se está refiriendo a un funcionario público, mas adelante veremos que la constitución Colombiana de 1991 en su artículo 23⁶⁵, prevé que el Derecho de Petición vincula a funcionarios publico, como a particulares.

▪ Otros artículos concordantes con el Derecho de petición

El Artículo Segundo⁶⁶. El Derecho a la libertad, encarna una facultad de poder disentir sobre lo que nos parece apropiado o no, existen dos formas para resistirse a la opresión,

⁶⁵ 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*”. SENADO DE LA REPÚBLICA, Constitución Política de Colombia, impreso en la Imprenta Nacional de Colombia, año 2008 pág. 18

mediante el uso del Derecho de petición o por la violencia como se ha demostrado con las revoluciones ya tratadas.

Del artículo Sexto⁶⁷. Se extracta, el Derecho de petición, al permitir que de manera personal, o por intermedio de representantes se participe en la conformación de las leyes, oportunidad de pedir la inclusión o derogación de algún artículo, o alguna norma.

El artículo Once⁶⁸. Es una manifestación del Derecho de opinión, el cual es concordante con el Derecho de petición, ambos son inherentes al ser humano.

Del artículo Catorce⁶⁹, no se define directamente el Derecho de petición, pero deja espacio para que el ciudadano pueda manifestar libremente su aceptación o no a la necesidad de contribución pública, manifestación del Derecho de participación el cual es correlativo con el Derecho de petición.

Hasta el momento hemos estudiado la evolución del derecho de petición desde la firma de la Carta Magna de 1215 hasta la Revolución Francesa, proceso que suscito la firma de la primera Constitución Política escrita en la historia de la humanidad, como resultado de ello en la primera enmienda a esta constitución se integra el derecho de petición como un derecho constitucional, a partir de ese momento las constituciones de América Latina

66 Artículo Segundo.- La finalidad de toda asociación política es la conservación de los Derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales Derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

⁶⁷ **Artículo Sexto.-** La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen Derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

⁶⁸ **Artículo Once.-** La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los Derechos más preciosos del hombre; en consecuencia, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a trueque de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

⁶⁹ **Artículo Catorce.-** Los ciudadanos tienen el Derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

han incluido en sus articulados el derecho de petición, el cual se ha regulado en diversas leyes.

Por lo anterior y teniendo en cuenta su similitud con la regulación del derecho de petición en Colombia analizaremos el derecho de petición en algunos países de Latinoamérica.

1.4.3 El Derecho de petición en las constituciones de Venezuela, Perú, Costa Rica, Ecuador, Argentina y Brasil

Kelsen en su obra Teoría Pura del Derecho presenta una estructura jerárquica del orden jurídico, en cuya base se encuentra la Constitución y seguido a ella la ley⁷⁰, por ello analizaremos algunos aspectos sobre la redacción constitucional y su desarrollo legal en algunas constituciones latinoamericanas y su relación con nuestro país.

▪ Venezuela

Cuenta con una constitución de 351 artículos, a la fecha se le han realizado 18 enmiendas, su artículo 51 con relación al Derecho de petición reza:

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 o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo”⁷¹.

Otros artículos que enuncian el derecho de petición son:

⁷⁰ “Esta norma fundamental es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituye su unidad. Una norma pertenece, pues, a un orden determinada únicamente cuando existe la posibilidad de hacer depender su validez de la norma fundamental que se encuentra en la base de este orden” **KELSEN** Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, Novena reimposición. (Argentina: Editorial EUDEBA, 2009). Pág.111

⁷¹ Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela del 24 de Marzo del 200, Tribunal supremo de Justicia, Internet, pagina <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm> Consultada el 14 de julio de 2011

“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”⁷².

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales⁷³ en Venezuela el derecho de petición ha tenido un importante desarrollo ante una administración que no respondía a las peticiones de los particulares⁷⁴

Su regulación legal, tiene sustento en la ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuyo artículo segundo reza:

⁷² *Ibíd.*

⁷³ Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías “Artículo 1. Toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta, podrá solicitar ante los Tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, para el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución, con el propósito de que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. La garantía de la libertad personal que regula el habeas corpus constitucional, se regirá por esta Ley. Tomado de internet pagina <http://www.cicpc.gov.ve/files/documentos/8-LEYDERECHOSCONSTITUCIONALES.pdf> consultada el 3 de noviembre de 2011

⁷⁴ **Allan Brewer-Carias**, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: LEGIS, 2003). Pág. 70

“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 tuvieran para no hacerlo”⁷⁵.

Por tanto podemos concluir que en Venezuela el derecho de petición es un derecho fundamental, esta protegido por una ley orgánica de origen constitucional, y en el procedimiento administrativo se consagra la obligatoriedad de resolver las peticiones que se les dirijan so pena de ser sancionados.

▪ Perú

El derecho de petición se encuentra en el Título 1 Capítulo 1 “Derechos Fundamentales de las personas en los términos que anunciamos a continuación:

“20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición”⁷⁶.

Para su protección y defensa se encuentra “la Acción de Amparo la misma que de conformidad con el artículo 200 inciso 2 de la Constitución procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera los derechos reconocidos por la constitución”⁷⁷.

⁷⁵ Ibíd. Pág. 70

⁷⁶ Constitución Política del Perú Tomado de la pagina de internet <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html> consultada el día 05 de Noviembre de 2011

⁷⁷ **BARTRA CAVERO** José, Artículo “el Derecho de Petición” Tomado de Internet [pág. http://www.usmp.edu.pe/derecho/instituto/revista/articulos/El_Derecho_de_la_Peticion.pdf](http://www.usmp.edu.pe/derecho/instituto/revista/articulos/El_Derecho_de_la_Peticion.pdf) consultado el 05 de noviembre de 2011

La ley 27444 de Procedimiento Administrativo del Perú⁷⁸ en el artículo 106 Incisos 1, 2 y 3 sobre el derecho de petición proclama: toda persona individual o colectivamente puede iniciar una actuación administrativa; además se pueden hacer solicitudes en interés general y particular, contradecir Actos Administrativos, pedir información, formular consultas y presentar “solicitudes de gracia”⁷⁹; y agrega, la obligatoriedad de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.

Por lo anterior podemos deducir que el derecho de petición en Perú, se encuentra consagrado como derecho fundamental, esta protegido por una acción de tipo constitucional denominada acción de amparo, y su reglamentación le permite iniciar actuaciones administrativas de manera individual o colectiva, y a ofrecer pronta respuesta por escrito al ciudadano.

▪ Costa Rica

La Constitución Política de Costa Rica expedida el 7 de Noviembre de 1949, título IV “derechos y Garantías Individuales” enuncia el derecho de petición en su artículo 27 de la siguiente manera:

⁷⁸ Ley 27444 de Procedimiento Administrativo, tomado de Internet pagina http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2005/Ley_27444_Procedimiento_Administrativo.pdf consulta el 5 de noviembre de 2011

⁷⁹“Son aquellas acciones en que el administrado puede solicitar al titular del órgano administrativo competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad o a su libre apropiación, o prestación de un servicio cuando no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición de interés particular”. **Allan Brewer-Carias**, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: LEGIS, 2003). Pág. 76

*Artículo 27. Se garantiza la libertad de petición, en forma individual y colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución*⁸⁰.

Su recurso de amparo se encuentra regulado en la ley 7135 del 11 de Octubre de 1989 denominada “*ley de Jurisdicción Constitucional*”⁸¹ en el artículo 32; determina que si no se resuelven las peticiones en un plazo de 10 días se podrá acudir a la jurisdicción constitucional para hacer efectivo el derecho del particular.

El derecho fundamental de petición se regula en la ley 6227 de 1978, Título quinto. “El nacimiento y desarrollo del procedimiento”; Capítulo primero. “De la iniciación del procedimiento”⁸² regula este derecho fundamental de manera muy similar a Colombia.

Así pues el artículo 285 establece unos requisitos para instaurar el derecho de petición tales como: identificación de la oficina a quien se dirige, la identificación del peticionario (nombre, residencia, lugar de notificaciones etc.), fecha y firma; El funcionario deberá autenticar el recibo de la comunicación; el artículo 296 obliga a guardar un orden riguroso en el despacho de las peticiones, regula la práctica de pruebas un poco más a profundidad que en nuestro ordenamiento jurídico, prevé un procedimiento para interrogatorios si fuere el caso (art 304) y en el artículo 329 se obliga a la administración a resolver dentro de los términos establecidos so pena de sanción para el funcionario.

Por lo tanto concluimos que el derecho de petición en Costa Rica es un derecho fundamental, se protege por medio de una acción constitucional denominada acción de amparo y su regulación se encuentra en el marco del derecho administrativo.

⁸⁰ Constitución Política de Costa Rica del 7 de Noviembre de 1949 artículo 27 tomado de Internet página <http://www.cesdepu.com/nbdp/copol2.htm> consultada el 5 de Noviembre de 2011

⁸¹ Ley 7135 del 11 de Octubre de 1989 “ley de la jurisdicción Constitucional tomada de internet Página <http://www.cesdepu.com/nbdp/ljc.htm> Consultada el día 05 de noviembre de 2011

⁸² Ley 6227 de 1978 General de Administración Pública de Costa Rica, Tomado de Internet, página <http://www.cesdepu.com/nbdp/lgap.htm> consultada el día 05 de noviembre de 2011

▪ Ecuador

La nueva constitución del Ecuador expedida el 20 de octubre de 2008, es una de las más largas del mundo, cuenta con 444 artículos, entre los cuales encontramos el Derecho de petición en el capítulo sexto artículo 66 numeral 23 “Derechos de libertad”

Numeral 23. “El Derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades, y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”⁸³.

Llama la atención la prohibición de dirigir peticiones a nombre del pueblo, según el Dr. Jaime Vidal Perdomo “en algunos libros se define como la posibilidad que existía de plantear iniciativas ante las asambleas legislativas, buscando que ellas se pronunciaran en la dirección solicitada por los peticionarios, al parecer hubo temor en la Revolución Francesa de que la presencia masiva de personas en algunos casos tumultuosas, pudieran forzar las corporaciones políticas a obrar de acuerdo con lo que se podía pedir en forma vociferante”⁸⁴

Una cosa es escuchar las peticiones y tenerlas en cuenta para que las corporaciones gubernativas tomen decisiones, según sus responsabilidades, y otra cosa es ser obligado a determinada definición por presiones que impidan la autonomía de juicio, por ello en algunas legislaciones se prohíbe el Derecho de petición colectiva a ciertos sectores de la administración, como a los militares, o la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.⁸⁵

⁸³ Tomado de la página de la Corte Constitucional del Ecuador en internet. http://www.corteconstitucional.gov.ec/images/stories/Constitucion_politica.pdf Consultada el 16 de julio de 2011

⁸⁴ VIDAL PERDOMO Jaime, *Derecho Administrativo, Doceava Edición*. (Bogotá Colombia: Editorial Legis, 2004). Pág. 433,434

⁸⁵ VIDAL PERDOMO Jaime, “*Derecho Administrativo*”, Doceava Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Legis, 2004).pág. 434.

Argentina

La Constitución Nacional de Argentina en su primera parte “declaraciones Derechos y garantías artículo 14 incluye el Derecho de petición.

*Artículo. 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes Derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.*⁸⁶ (Lo subrayado es nuestro)

Según el Profesor Garzón Martínez, en su libro “La Crisis del Silencio Administrativo Negativo; en Argentina existen dos formas de acudir ante las autoridades en busca de resolución a la ausencia de respuesta por parte de las autoridades; la primera “por vía Administrativa: la reclamación en **queja**”⁸⁷, según el artículo 71 del decreto reglamentario de 1883 de 1991, es una reclamación que debe formularse ante el inmediato superior jerárquico del funcionario u órgano que debió emitir el acto, quien deberá resolver después de haber verificado si el plazo se incumplió, e instar al inferior para que resuelva de inmediato; la segunda “**el amparo por mora en la Administración**”⁸⁸, el cual se rige por la ley de amparo, y la misma ley de procedimiento administrativo cuyo objetivo es solicitar al juez que ordene a la administración “despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca”⁸⁹ de igual forma aplica cuando la administración deje vencer los plazos sin decidir de fondo.

⁸⁶ República de Argentina, Honorable senado de la Nación
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo1.php>

⁸⁷ **GARZÓN MARTINEZ** Juan Carlos, *La crisis del silencio administrativo negativo*, Primera edición. (Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2008).Pág. 52

⁸⁸ *Ibíd.* Pág. 52,53

⁸⁹ *Ibíd.* Pág. 53

Es de advertir que las acciones de amparo en las legislaciones Latinoamérica, se instituyen con el fin defender derechos fundamentales, lo cual, permite intuir que en Argentina aparte de la acción constitucional se tiene un procedimiento administrativo en defensa del derecho fundamental de petición, tal como sucede en otros los otros países americanos.

▪ **Constituição da República Federativa do Brasil del 5 de Octubre de 1998.**

“XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”⁹⁰.

“XXXIII – todos tienen Derecho a recibir de los órganos públicos información de su interés particular, o de interés colectivo o de interés general, que serán atendidas en el plazo de la ley, so pena de responsabilidad, son reservadas aquellas cuyo cuidado sea imprescindible para la seguridad de la sociedad o del Estado”⁹¹

Con lo expuesto anteriormente podemos deducir tres aspectos importantes para el desarrollo de derecho de petición: el primero, la base fundamental de las constituciones Latinoamericanas fue la quinta enmienda de la Constitución de Filadelfia; el segundo aspecto, tiene que ver con el reconocimiento que se le ha otorgado como derecho fundamental, el cual, permite que las acciones de amparo o en el caso de Colombia la acción de tutela, sean mecanismos expeditos en aras de forzar la resolución de las peticiones ante la administración, finalmente, la regulación normativa de este derecho fundamental se cimienta en las normas del Derecho Administrativo.

⁹⁰ República Federativa do Brasil, Senado Nacional Pagina

http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/art_5_shtm

⁹¹ Traducido por el autor de la obra.

Estos postulados comunes entre los países de Latinoamérica, se asemejan al caso colombiano, por ello, para finalizar el presente capítulo presentaremos el desarrollo constitucional del derecho de petición en nuestro país, desde 1810 hasta proclamarse en un derecho fundamental con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

1.4.4 Etapa preconstitucional y constitucional en Colombia desde 1810 hasta la Constitución Política de 1991.

El profesor e historiador de la Universidad Nacional de Colombia Dr. Bernd Marquardt, con motivo del bicentenario del Constitucionalismo Moderno en nuestro país, dedica a la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, el libro que lleva por nombre “el Bicentenario del Constitucionalismo Moderno en Colombia”, texto que presenta con lujo de detalles la estructura básica de la historia constitucional de Colombia, la cual consta de tres fases “primero la de la introducción del nuevo modelo del Estado constitucional Republicano-democratico (1810-1848); segundo, la fase del alto liberalismo idealista (1849-1855); y tercero la fase más moderada del fin del siglo (1886-1909)”⁹².

Según lo expuesto, los inicios del constitucionalismo Hispánico se remontan a la traducción de los Derechos del Hombre realizada por Antonio Nariño⁹³, texto traído de la *Déclaration des Droits de l’Homme en société*, de la Revolución Francesa de 1789⁹⁴, para el tema del Derecho de petición resaltamos dos aspectos que representan el carácter de fundamental que reviste el mismo.

⁹² **MARQUARDT** Bernd, “*El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009).Pág. 1

⁹³ **Antonio Nariño** (1765-1823) que fue en las fases diferentes de su vida alcalde de Santafé de Bogotá, periodista político, ilustrador, Revolucionario, prisionero de la Monarquía española y presidente de Cundinamarca, en cita ibíd. pág. 13.

⁹⁴ *Déclaration des Droits de l’Homme en société* (1789), versailles, Baudoin, 1789, ed por **CAPORAL**, Stéphane & **MONET** Jean (Eds.) “*Constitutional Documents of France*”, en DIPPEL, HORTS (Ed.) *Constitutions’ of the World from the late 18 century to the middle of the 19th Century online*, <http://modern-constituion.de/FR-00-1789-08-26-fr-i.html> (30.10.2009). En cita Ibid pág. 13

El primero lo presenta el Dr. Marquardt, con relación a la declaración Bogotana, la cual fue una obra privada sin carácter legal, pero con un gran contenido subversivo según los virreyes de la Nueva Granada, motivo por el cual su autor fue castigado con duras penas públicas, el resultado de esto fue precisamente comprobar la necesidad de libertad de opinión establecida en el artículo once de la declaración⁹⁵

La segunda ya estudiada en este trabajo, tiene que ver con la forma clara, concisa y directa como es redactado el artículo quince en la misma declaración, la cual presentamos tal y como quedo traducida por Antonio Nariño, trascrita en el libro del profesor Bern.

“Art 15. La sociedad tiene d[erec]ho de pedir cuenta a todo agente publico de su administración”⁹⁶

Mas adelante en 1821, aparece la primera constitución de Colombia, “*dada en el primer congreso general de Colombia, y firmada por todos los diputados presentes, en la villa del rosario de Cúcuta, a treinta de Agosto del año del señor de mil ochocientos veintiuno, un decimo de la independencia*”, cuyo texto inicial reza, “*En el nombre de Dios autor y legislador del universo*”, declara que “*la nación de Colombia es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española y de cualquier otra potencia, o dominación extranjera, y no es, ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona*”. El título octavo “*disposiciones generales en su artículo 157*⁹⁷” nos trae el Derecho de petición en los siguientes términos:

⁹⁵ **Artículo 11**, La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones, es uno de los Derechos mas preciosos del hombre: todo ciudadano en su consecuencia puede hablar, escribir, imprimir libremente; debiendo si responder de los abusos de esta libertad en los casos determinados por la ley. **MARQUARDT** Bernd, “*El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009).Pág. 15

⁹⁶ *Ibíd.* Pág. 15

⁹⁷ **MARQUARDT** Bernd, “*El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009).Pág. 701.

“Artículo 157: La libertad que tienen 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. Todos por el contrario deberán hallar un remedio pronto y seguro, con arreglo a las leyes, de las injurias y daños que sufrieren en sus personas, en sus propiedades, en su honor y estimación”⁹⁸.

Encontramos en el presente texto avances importantes con relación al artículo quince de la declaración de los Derechos del hombre a saber: primero, la declaración de los Derechos del hombre se expresa en términos de “la sociedad” (concepto restringido), la nueva carta política le otorga “libertad a los ciudadanos” (concepto amplio), entendida como el conglomerado de ciudadanos en general; segundo, la Carta Política de 1821 presenta dos términos que se han mantenido en el tiempo, “con la moderación y el respeto debidos”, hoy los menciona la carta Política de 1991; Tercero, el término agente público se cambia por depositarios de la autoridad pública, dando como resultado un mayor margen de funcionarios; por último, los términos injurias y daños, ya no hacen parte de las constituciones modernas debido a que se encuentran regulados en normas de carácter penal, motivo por el cual se separaron del texto.

Mas adelante con la entrada en vigencia de la Constitución de 1830, su título XI “de los Derechos civiles y de las garantías artículo 154”⁹⁹, sobre el Derecho de petición nos dice:

“Art 154. Todos los colombianos tienen la libertad de reclamar sus Derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación i respeto debidos: i todos pueden representar por escrito al congreso o al poder ejecutivo cuanto consideren conveniente al bien general de la nación: pero ningún individuo o asociación particular podrá hacer peticiones a las autoridades en nombre del pueblo, ni menos abrogarse la calificación de

⁹⁸ MARQUARDT Bernd, “*El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009).Pág. 701.

⁹⁹ MARQUARDT Bernd, “*El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009) pág. 843

*pueblo. los que contravinieren a esta disposición serán perseguidos, presos i juzgados conforme a las leyes*¹⁰⁰.

Nueve años después de promulgada la primer Constitución de Colombia aparece una segunda en 1830, la cual, por primera vez presenta una limitación al Derecho de petición por concepto de la prohibición de “hacer peticiones en nombre del pueblo” es decir la prohibición expresa de los denominados golpes de Estado. Sin embargo, con las guerras civiles el general Rafael José Urdaneta Farías¹⁰¹ de manera inconstitucional se toma el poder por medio de un golpe de Estado el día 5 de septiembre de 1830¹⁰², vale decir que esta fue una demostración de la poca fuerza coercitiva de los textos de la Constitución política en épocas prehispánicas.

La constitución de la Nueva Granada del año 1832 en el título XI, “Disposiciones Generales” artículo 35, sobre el Derecho de petición no dice nada diferente de lo planteado en su antecesora, lo único que hace es cambiar el apelativo de Colombiano, por el de Granadinos.

Entre 1842 y 1843, se promulga una nueva constitución, cuya caratula inicial reza; *“constitución política de la República de la Nueva Granada, reformada por el congreso en sus sesiones de 1842 y 1843. Edición oficial, Bogotá, imp. Del gobierno, por J.A. Cualla, el año de 1843”*¹⁰³ el Derecho de petición se mantiene en los mismos términos que en la constitución de 1830.

^{100 100} **MARQUARDT** Bernd, *“El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia”*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009) pág. 845

¹⁰¹ *Ibíd.* pág. 851

¹⁰² *Ibíd.* pág. 851

¹⁰³ *Ibíd.* pág. 964

▪ La era del alto liberalismo. (1849 – 1855)

Siguiendo la línea del profesor Marquardt, Colombia se consolida junto con Venezuela, México y Argentina en una de las Repúblicas más liberales del mundo¹⁰⁴, la primera constitución liberal de Colombia aparece en el año de 1853, con el nombre de “Constitución Política de la Nueva Granada”. Sobre el Derecho de petición nos dice:

Capítulo 1° “de la República de la Nueva Granada, i de los granadinos”

Artículo 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, i emitir libremente i 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 sediciosa¹⁰⁵; i los individuos que la compongan serán perseguidos como culpables de sedición. La voluntad del pueblo solo puede espresarse, por medio de los que lo representan, por mandato obtenido conforme a esta constitución. (Lo subrayado es nuestro)

▪ El fin del siglo XIX, la constitución política de la República de Colombia (1886)

Algunas características importantes de esta constitución, son el cambio de forma de gobierno del federalismo a un híbrido entre federalismo y unitarismo, el laicismo puro se cambio por una combinación entre una orientación católica y libertad de cultos, se restringió la libertad de prensa, reactivó la pena de muerte, se fortaleció el poder

¹⁰⁴ *Ibíd.* pág. 999

¹⁰⁵ “La sedición al igual que la rebelión es alzamiento armado, es decir, utilización o empleo de las armas, pero no para derrocar el gobierno, ni para derrocar o suprimir el régimen constituyente o legal vigente, sino para impedir el libre funcionamiento del mismo, de manera transitoria. En otros términos, se trata de un delito plurisubjetivo contra el orden público, pero limitado en los propósitos y localizado en el espacio” **ARBOLEDA VALLEJO** Mario, **RUIZ SALAZAR** José Armando, *Manual de Derecho Penal, Parte General y Especial*, Novena Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Leyer, 2007). Pág. 1390.

ejecutivo¹⁰⁶, sobre el Derecho de petición estableció en su título III, “de los Derechos civiles y garantías sociales”

Artículo 45; *Toda persona tiene Derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.*

Cabe resaltar que en la constitución de 1886, se disgrega en los artículos 46, 47, 48 y 49, las limitaciones al Derecho de petición expuestas anteriormente, por ejemplo el artículo 46¹⁰⁷ permite reunirse de manera pacífica, además, prevé que en caso de asonada o tumulto la autoridad podrá disolverla; el artículo 47¹⁰⁸ prohíbe las juntas políticas populares de carácter permanente como una forma de evitar las denominadas “peticiones en nombre del pueblo” descritas desde la constitución de 1830; el artículo 48¹⁰⁹ comisiona solo al Estado la fabricación y adjudicación de armas; y el artículo 49¹¹⁰ otorga el reconocimiento a las corporaciones públicas como únicos representantes del pueblo.

De esta manera queda el Derecho de petición como un Derecho inherente a la persona, sin más limitaciones que el respeto, para ser desarrollado en interés general, o particular, garantizando una pronta respuesta.

¹⁰⁶ **MARQUARDT** Bernd, “*El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009).pág. 1257

¹⁰⁷ **Artículo 46** toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenerate en asonada o tumulto, ó que obstruya las vías públicas. **MARQUARDT** Bernd, “*El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009). pág. 1266

¹⁰⁸ **Artículo 47.** Es permitido formar compañías o asociaciones públicas o privadas que no sean contrarias a la moralidad ni al orden legal. Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente. Las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para que puedan quedar bajo la protección de las leyes autorización expedida por la respectiva superioridad eclesiástica. *Ibíd.* pág. 1266

¹⁰⁹ **Artículo 48.** Solo el gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra. Nadie podrá dentro de poblado llevar armas consigo, sin permiso de la autoridad. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia de reuniones políticas, a elecciones, ó á sesiones de asambleas o corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. *Ibíd.* pág. 1266

¹¹⁰ **Artículo 49.** Las corporaciones legítimas y públicas tienen Derecho a ser reconocidas como personas jurídicas, y á ejecutaren tal virtud actos civiles y gozar de las garantías aseguradas por este título, con las limitaciones generales que establezcan las leyes por razones de utilidad común. *Ibíd.* pág. 1266

A pesar de lo estudiado, el ejercicio de acción para hacer efectivo el derecho de petición en Colombia, se desarrollo con la entrada en vigencia del decreto ley 2733 de 1959, mas adelante el decreto ley 01 de 1984 integra el derecho de petición en su articulado, pero, no prevé un mecanismo constitucional en su defensa, por ello, hasta antes de la entrada en vigencia de la constitución de 1991 el derecho de petición no se consideraba como un derecho fundamental.

Por último la constitución de 1991 en su título II “de los Derechos, las garantías, y los deberes, capítulo I de los Derechos fundamentales articulo 23, reza:

ARTICULO 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.*

Con la entrada en vigencia de la constitución política de 1991 se logra avanzar en los siguientes aspectos:

- a) El derecho de petición se integra dentro de la gama de derechos fundamentales establecidos en el titulo II, Capitulo 1.
- b) Lo anterior permite que este derecho se pueda reclamar por intermedio de la acción de tutela¹¹¹ siendo este un procedimiento preferente y sumario para la protección de derechos fundamentales, mediante una orden para que aquel a quien se solicite la

¹¹¹ **ARTICULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

tutela, actué o se abstenga de hacerlo; la norma en mención prevé un término de diez días para que el juez resuelva. Esta acción se encuentra reglada en nuestro ordenamiento jurídico por el decreto 2591 de 1991 y el decreto 306 de 1992 reglamentarios de la acción de tutela.

- c) El derecho de petición a particulares, no se enunciaba en el artículo 45 de la constitución política de 1886, motivo por el cual, el decreto ley 01 de 1984 lo regula en de una manera muy somera, con el advenimiento de la constitución política de 1991, se enuncia directamente, lo cual permite su regulación de manera general tal como lo vemos mas adelante.

Para finalizar este capítulo podemos concluir que los avances logrados en materia de derechos de petición desde el periodo de la esclavitud, han sido bastante amplios siendo los más sobresalientes los siguientes:

- a) La constitución de Filadelfia, la cual, fue la primera constitución escrita del mundo ha inspirado a los constituyentes de América Latina, para, incluir el texto del derecho de petición en sus Cartas Políticas.
- b) Con la Declaración de los derechos del hombre y del Ciudadano se cimientan los postulados mas sobresalientes en materia de derechos fundamentales, aspecto que influye en la promulgación de leyes de amparo, acciones de tutela etc., para la protección de los derechos fundamentales reconocidos en muchas constituciones modernas entre ellos el derecho de petición.
- c) El derecho de petición nivel latinoamericano se regula por las normas del derecho Administrativo. En nuestra legislación se encuentra vigente el decreto ley 01 de 1984.

Tal como planteamos la estructura del presente escrito, convencidos del carácter constitucional y fundamental del derecho de petición, encontramos necesario, estudiar su caracterización doctrinal y como se percibe en la actual legislación Colombiana, con el fin de identificar sus fortalezas, o debilidades y así adquirir las herramientas necesarias para confrontar nuestro actual Código Contencioso Administrativo con la ley 1437 de 2011, reto propuesto desde el principio del presente trabajo.

2. El Derecho de petición

2.1 Definición

2.1.1 Definiciones a nivel internacional

El Dr. Cisneros¹¹², afirma, “que en España la Doctrina se ha polarizado en dos aspectos; el derecho de petición como una unidad conceptual que tiene dos manifestaciones, las que tiene un procedimiento reglamentado para su ejercicio (las que han de ser objeto de un pronunciamiento administrativo o judicial), y las que carecen de él”, por otro lado “el derecho de instar o dirigir solicitudes en derecho que ponen en marcha un procedimiento y generan el deber de dictar una resolución.

En el caso colombiano el ejercicio del derecho de petición con el advenimiento del decreto ley 01 de 1984 bien podría lograr un pronunciamiento de la administración mediante el inicio de una actuación administrativa, o de carácter judicial con el agotamiento de la vía gubernativa, agregado a ello, las decisiones judiciales también se obtienen por vía de tutela.

Otra definición la presenta el Dr. León Duguit, quien define el Derecho de petición como: “el Derecho que pertenece al individuo de dirigir a los órganos o agentes públicos un

¹¹² **CARRETERO GONZALES** Cristina, **SERRANO DE TRIANA** Adolfo, *Fundamentos y vinculación entre la legitimación y el servicio público*, Primera Edición. (Barcelona España: Universidad Complutense de Madrid, 2005). Pág. 33, en cita **JIMENEZ DE CISNEROS** Francisco Javier “cuaderno de documentación No 25, Instituto Nacional de prospectiva, Madrid 1980, pp.13 y ss.

escrito en el que expone opiniones demandas o quejas, el Derecho de petición es una forma de libertad de opinión”¹¹³

2.1.2 Definiciones en Colombia

El Dr. Becerra, define como petición “la solicitud verbal o escrita que se presenta ante un servidor publico con el fin de requerir su intervención en un caso concreto”¹¹⁴; El Dr. Mario Madrid lo concibe como “el Derecho fundamental que se posee, disfruta y ejerce para acudir comedidamente a quienes se hayan investidos del poder publico, con el fin, de solicitarles la resolución de un asunto, en el cual, esta involucrado ya el bien común de la sociedad, ya la conveniencia o el beneficio del propio solicitante”¹¹⁵; y el profesor Jaime Vidal Perdomo, lo describe como “la facultad política de poder dirigirse a las autoridades de cualquiera de las tres ramas del poder público”¹¹⁶.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 23 reza: “*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*”¹¹⁷, La corte constitucional amplia el concepto en términos “de buscar un acercamiento entre el administrado y el Estado, otorgándole al ciudadano un instrumento idóneo con el cual acudir ante él, en busca, de una información o con el fin, de que se produzca un

¹¹³ **DUGUIT** León, traducido por ACUÑA José G, “Manual de Derecho Constitucional”, Segunda Edición. (Madrid-España: Editorial Librería Española y Extranjera Príncipe 16, 1926) pág. 241.

¹¹⁴ **BECERRA PINILLA** Jorge, EL Derecho de Petición, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995). Pág. 34

¹¹⁵ **MADRID MALO GARIZABAL** Mario, “Derechos fundamentales” Segunda Edición Santafé de Bogotá 1997 Editorial 3R Editores LTDA, pág. 351

¹¹⁶ **VIDAL PERDOMO** Jaime, “Derecho Administrativo”, Doceava Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Legis, 2004).pág. 433

¹¹⁷ **SENADO DE LA REPÚBLICA**, Constitución Política de Colombia, impreso en la Imprenta Nacional de Colombia, año 2008 pág. 18

pronunciamiento oportuno por parte del aparato estatal; es una garantía propia del sistema de gobierno democrático y una manifestación de la soberanía popular”¹¹⁸.

Junto con las definiciones que hemos desarrollado se puede extraer algunas características del derecho de petición.

2.2 Características generales del derecho de petición

De las citas anteriores se concluye que el Derecho de petición presenta las siguientes características:

- a) Es un Derecho fundamental, que pertenece a toda persona, por tanto inherente al ser humano.
- b) Se puede ejercer de forma verbal o escrita.
- c) Ese Derecho se ejerce ante las autoridades bien sea públicas o privadas.
- d) Es necesario que exista un interés ante el poder público, bien sea particular, de interés general, de consulta o de información.
- e) Busca un acercamiento entre el administrado y el Estado.
- f) El Estado está en la obligación de decidir de manera pronta y oportuna las solicitudes de sus coasociados.
- g) Se inscribe como una garantía propia del sistema de gobierno democrático, una manifestación de la soberanía popular, y una forma de libertad de opinión
- h) Su única limitante es la de presentar las peticiones de manera comedida y respetuosa, so pena de eximir la autoridad de responder en los términos establecidos por la ley.
- i) En la mayoría de los países Latinoamericanos se concibe como el inicio de actuaciones administrativas.
- j) Su interposición puede culminar con decisiones administrativas o de carácter judicial.

¹¹⁸ Corte Constitucional sentencia T 567 DE 1992, Magistrado ponente **HERNANDEZ GALINDO** José Gregorio, tomado de Internet, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-567-92.htm>

2.2.1 Clasificación de los Derechos de petición; (Quejas; Reclamos, Manifestaciones o sugerencias)

Una primera forma de clasificar los Derecho de petición se encuentra en la definición del Dr. Duguit, la cual, propone que se pueden exponer; opiniones, demandas o quejas¹¹⁹; una segunda categoría es la forma en que se proponen, bien sea, de manera verbal o escrita; también, se pueden clasificar por los fines de la solicitud, entonces encontramos Derechos de petición en interés general, particular, de información o de consulta; por último los Derechos de petición respetuosos, comedidos, y aquellos irrespetuosos y desacomedidos.

La bibliografía encontrada, y desarrollada en el presente trabajo nos permite presentar las siguientes definiciones:

▪ Quejas

El Dr. Madrid Malo nos dice que las quejas consisten en: *“Poner en conocimiento de las autoridades conductas irregulares de servidores públicos, de particulares que cumplen funciones públicas o de particulares a quienes se ha atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público”*.¹²⁰

“Para el Dr. Martínez Ceballos, *“La petición-queja es aquella que tiene por objeto poner en conocimiento, de una autoridad superior una irregularidad o un hecho arbitrario con el único fin de que se corrija o se castigue al funcionario que haya incurrido en la falta que la motiva”*¹²¹”

¹¹⁹ **DUGUIT** León, traducido por ACUÑA José G, *“Manual de Derecho Constitucional”*, Segunda Edición. (Madrid-España: Editorial Librería Española y Extranjera Príncipe 16, 1926) pág. 241.

¹²⁰ **MADRID MALO GARIZABAL** Mario, “Derechos fundamentales” Segunda Edición Santafé de Bogotá 1997 Editorial 3R Editores LTDA, pág. 352

¹²¹ **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo José, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002), pág. 20

En la página del Sistema de Quejas Reclamos y Sugerencias de la Universidad Nacional de Colombia la queja es definida como: *“Se entiende por queja, aquella expresión que tiene por objeto poner en conocimiento de las directivas de la Universidad una irregularidad en el cumplimiento de su misión o en el cumplimiento de las funciones o tareas de los funcionarios de la Institución”*¹²²

Para la Defensoría del Pueblo una queja es: “cuando se pone en conocimiento de las autoridades, conductas irregulares de empleados oficiales o de particulares, a quienes se ha atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, e inclusive las arbitrariedades cometidas por los órganos públicos. Este tipo de petición comúnmente se identifica con la figura de la denuncia y tiene como finalidad, la sanción o corrección de la conducta de aquél que incurrió en la falta”¹²³.

De las definiciones anteriores podemos inferir tres aspectos: el primero, que doctrinalmente se presenta la queja como una de las manifestaciones del Derecho de petición; segundo, el Derecho de petición-queja va encaminado a poner en conocimiento de los superiores los actos o actuaciones impropias realizadas por funcionarios públicos o aquellos particulares que cumplen o se les ha atribuido funciones públicas, con ello se busca corregir o castigar al funcionario; por último, las quejas se encuentran en la gama de los Derechos de petición de carácter individual.

Las quejas en el sector público son la manifestación del particular que encuentra vulnerados o amenazados sus Derechos, bien sea por un funcionario público o por un particular en funciones públicas, en detrimento de lo que constitucionalmente se define como los fines esenciales del estado, los cuales se resumen en:

¹²² **PARAMO ROCHA** Guillermo, Circular de Rectoría, de Octubre de 1996, Tomado de Internet, página <http://www.bogota.unal.edu.co/sisqueresu/>

¹²³ Tomado de la página de la defensoría del pueblo <http://200.44.98.254/detalle.asp?sec=160406&id=1180&plantilla=8>, consultada el día 06 de noviembre de 2011

- *Un fin social: “Servir a la Comunidad”*
- *Un fin protector y solidario: “Garantizar la efectividad de los principios, Derechos y deberes consagrados en la Constitución”*
- *Un fin democrático e integrador: “Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica política, administrativa y cultural de la nación”*
- *Un fin securitario: “Defender la independencia Nacional y mantener la integridad territorial”.*
- *Un fin ético: “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”¹²⁴.*

La interposición de una queja puede generar dos tipos de actuación, una de carácter disciplinario para el funcionario que comete la irregularidad en el ejercicio de sus funciones, y la otra por no resolverse en los términos establecidos por la ley para el Derecho de petición.

La investigación disciplinaria para el infractor se encuentra regulada en la ley 734 de febrero 5 de 2002, “por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único”. La norma en mención establece que son sujetos disciplinables los servidores públicos, los particulares en ejercicio de funciones públicas, y los indígenas si administran recurso del estado (art 25), y agrega, que las faltas disciplinarias se cometen por acción y omisión o por extralimitación de funciones¹²⁵.

La otra posible investigación se denomina desatención de las peticiones, establecida en el Código Contencioso Administrativo (artículo séptimo), en ella se busca proteger la

¹²⁴ **MADRID MALO** Mario Garizabal, “*Preámbulo de los principios fundamentales de la reforma de la Constitución*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Impreandes Presencia, 1998).pág. 54,55

¹²⁵ **CARDENAS BORRERO** Tiberio, **PEREZ COLMENARES** Ramiro, **MORALES RESTREPO** Didier, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008). Pág. 1000

observancia de los principios orientadores del código como son: economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción

▪ Reclamos

Tanto el Dr. Becerra como el Dr. Madrid Malo, definen los reclamos así: “*Cuando dan a las autoridades noticias de la suspensión injustificada o de la prestación de un servicio público*”¹²⁶; de igual manera en una circular de Rectoría de la Universidad Nacional de Colombia del año 2006, “*Se entiende por reclamo, la solicitud elevada ante la Universidad para pedir o exigir el reconocimiento de un Derecho*”.¹²⁷

En Colombia la prestación de servicios públicos, ya no es solo potestad del Estado como en el caso de la Universidad Nacional, estos también son prestados por particulares,¹²⁸ fenómeno que para el Dr. Libardo Rodríguez se denomina; la crisis de la noción del servicio público como base primordial y casi exclusiva del Derecho administrativo.¹²⁹, o “huida del Derecho Administrativo”¹³⁰, es decir, la prestación de los servicios públicos por particulares, movimiento que ocupa un lugar destacado desde la aparición de la Constitución Política de 1991, por ejemplo, podemos observar que la prestación de

¹²⁶ **BECERRA PINILLA** Jorge, *EL Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995). Pág. 34, ¹²⁶ **MADRID MALO GARIZABAL** Mario, “Derechos fundamentales” Segunda Edición Santafé de Bogotá 1997 Editorial 3R Editores LTDA, pág. 351

¹²⁷ **PARAMO ROCHA** Guillermo, Circular de Rectoría, de Octubre de 1996, Tomado de Internet, pagina <http://www.bogota.unal.edu.co/sisqueresu/>

¹²⁸ **VIDAL PERDOMO** Jaime, *Derecho Administrativo*, Doceava Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Legis, 2004). Pág. 296

¹²⁹ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, “*Derecho Administrativo, General y Colombiano*”, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011). Pág. 33

¹³⁰ El fenómeno conocido como la huida del Derecho Administrativo asépticamente caracterizado por la aplicación del Derecho privado por la aplicación del Derecho privado a las funciones públicas, alberga esta problemática: la técnica legislativa permite bien trasladar el ejercicio de prestaciones públicas a personas privadas (entidades colaboradoras, personas interpuestas), bien someter directamente a las Corporaciones públicas al Derecho privado en el ejercicio de sus funciones. **BAUZÀ MARTORELL** Felio j, Prologo de **PARADA** Ramón, *Monografías Jurídicas; la Desadministración Pública*, Primera Edición. (Madrid-España: Polígono y Garza. Paracuellos de Jarama, Impresión Closas-Orcoyen, S.L., 2001). Pág. 57

servicios como el Gas, se realiza por Gas Natural o en el caso de la televisión por cable, cubierta en su mayoría por TELMEX, DIREC TV, etc, entidades de carácter privado

En nuestro país la legislación para la prestación de servicios públicos domiciliarios se encuentra en normas como: la ley 142 de 1994, por medio de la cual se regula la prestación de servicios públicos domiciliarios; la ley 73 de 1981, “Ley general de consumo”, el decreto 3466 de 1982, “estatuto del consumidor”¹³¹.

Lo anterior explica los motivos por los cuales nuestra Carta Magna estableció el Derecho de petición para los particulares, el cual, se regula tímidamente en el Código Contencioso Administrativo actual, debido a, que el artículo 45 de la constitución de 1886 no lo contemplaba; hoy de una manera interesante se desarrolla en la ley 1437 de 2011 como manifestación de los avances normativos que evidenciaremos en el transcurso de esta obra.

▪ Manifestaciones o Sugerencias

Para Martínez Ceballos en cita con el Dr. Jacobo Pérez las manifestaciones son:

“La petición manifestación tiene por objeto expresar un deseo cualquiera o dar una información a las autoridades competentes sobre determinado asunto con el propósito de que se tomen ciertas medidas de carácter individual o colectivo”¹³²

Por otro lado el profesor Becerra Pinilla enuncia que las manifestaciones se presentan:

“cuando hacen llegar a las autoridades la opinión del peticionario sobre una materia sometida a actuación administrativa”¹³³.

¹³¹ Tomado de la Pagina de la Confederación Colombiana de consumidores en Internet http://www.ccconsumidores.org.co/legislacion_ley142_t0.php

¹³² MARTINEZ CEBALLOS Guillermo José, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia, Leyer, 2002).pág. 20

En la Universidad Nacional “*Se entiende por sugerencia, aquella propuesta que formula el ciudadano y que tiene como propósito mejorar la prestación del servicio en cualquiera de las áreas académicas o administrativas de la Universidad*”¹³⁴.

¹³³ **BECERRA PINILLA** Jorge, *EL Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995), pág. 40

¹³⁴ **PARAMO ROCHA** Guillermo, Circular de Rectoría, de Octubre de 1996, Tomado de Internet, pagina <http://www.bogota.unal.edu.co/sisqueresu/>

3. El derecho de petición regulado en el decreto ley 01 de 1984

Una de las conclusiones obtenidas con relación al derecho de petición en Latinoamérica nos permitió establecer que este derecho fundamental se regula en las normas del Derecho administrativo, aspecto, que en ningún momento se desliga de nuestra realidad legislativa, por el contrario, el artículo 4 del Decreto ley 01 de 1984 resalta su importancia al enunciar que “la actuación administrativa”¹³⁵ se inicia por quienes ejerciten el derecho de petición en interés general o en interés particular¹³⁶.

En este acápite veremos la forma como se concibe el derecho de petición en el Decreto ley 01 de 1984, con el fin de identificar sus fortalezas o posibles debilidades para confrontarlo con la nueva ley 1437 de 2011 nuevo Código de Contencioso Administrativo.

¹³⁵ “La actuación Administrativa es aquel proceso de preparación y expedición de actos emitidos por los órganos del Estado con el objeto de satisfacer necesidades individuales y colectivas” **MORA CAICEDO** Esteban, **RIVERA MARTINEZ** Alfonso, *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, Octava Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, s.f.). Pág. 167

¹³⁶ **ARTÍCULO 4.** Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente. **CARDENAS BORRERO** Tiberio, **Perez COLMENARES** Ramiro, **MORALES RESTREPO** Didier, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008). Pág. 24

3.1.1 El derecho de petición en interés general

A partir de este momento toman importancia los postulados de la Revolución Francesa (ya estudiados), debido a, que en las diferentes legislaciones se implementaron sistemas democráticos e igualitarios por medio de los cuales, “se busca de manera individual o grupal participar”¹³⁷ e intervenir ante la administración con el fin de “desarrollar planes, proyectos o tareas económicas, sociales, culturales; o como medios de quejas sobre hechos que lesionan los intereses de la comunidad”¹³⁸ con esta idea nace el derecho de petición en interés general.

El Código Contencioso Administrativo actual dedica el capítulo II al “Derecho de petición en interés general”, su artículo quinto nos dice; que las peticiones podrán ser verbales o por escrito, de las últimas enuncia de manera taxativa los requisitos mínimos que deberán contener¹³⁹, junto con la obligación de dar constancia de recibido a quien manifieste no saber o no poder escribir; así mismo, autoriza a las autoridades para exigir por escrito ciertas peticiones y a diseñar formatos; por último, establece unos procedimientos a fin de autenticar las copias para el interesado.

¹³⁷ Todo sistema democrático de gobierno implica, necesariamente la presencia del pueblo como participe en el proceso a través del cual se forma y expresa la voluntad política. En rigor no hay democracia sin participación, aunque esta puede asumir –según su naturaleza institucional y su intensidad - formas de diverso carácter: directo, referendario representativo y aun plebiscitario. **MADRID MALO** Mario Garizabal, “*Preámbulo de los principios fundamentales de la reforma de la Constitución*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Impreandes Presencia, 1998). Pág. 39

¹³⁸ **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo José, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002). Pág. 120

¹³⁹ **ARTÍCULO 5.** Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio.

Las escritas deberán contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirigen.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en que se apoya.
5. La relación de documentos que se acompañan.
6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso. **CARDENAS BARRERO** Tiberio, **PEREZ COLMENARES** Ramiro, **MORALES RESTREPO** Didier, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008). Pág. 24,25

El artículo sexto establece un periodo de 15 días para resolver las peticiones; este termino es de obligatorio cumplimiento, sin embargo, puede ser ampliado de forma excepcional “cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso; evento en el cual, se habrá de informar al peticionario indicándole, además, de las razones que la llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una respuesta que satisfaga el segundo aspecto del Derecho de petición, cual es, la respuesta de fondo; este termino ha de ser igualmente razonable”.¹⁴⁰

El Dr. Arango Mejía en sentencia de tutela T 76 de 1995 menciona; “que este segundo aparte del artículo sexto, por lo general, no se cumple en ninguna entidad, hecho que se traduce en un desconocimiento del Derecho de petición; debido, al no señalamiento de cual es el termino que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, por ello, algunas entidades en uso del mencionado articulo solicitan prorrogas hasta de ocho meses para resolver, lo cual, no es un termino racional”.¹⁴¹

¹⁴⁰ **CARDENAS BORRERO** Tiberio, **PEREZ COLMENARES** Ramiro, **MORALES RESTREPO** Didier,” *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008).en cita, Consejo Superior de la Judicatura, sala jurisdiccional Disciplinaria M.P. Dr **Jorge Alonso Flechas Díaz**, sentencia: noviembre 15 de 2001, Referencia: expediente 20013115, pág. 26

¹⁴¹ E El artículo 60. del [Código Contencioso Administrativo] establece que las peticiones de carácter general o particular, se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Así mismo, prevé que en ese mismo término, la administración debe informar al solicitante, cuando sea del caso, su imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, **explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación**. Norma que por lo general no se cumple en ninguna entidad, hecho que se traduce en un desconocimiento del Derecho de petición.

“Si bien la citada norma, no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término **debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad**, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del Derecho de petición: **la pronta resolución**.

“Algunos autores han considerado que el término que tiene la administración para contestar una solicitud, cuando no lo ha podido hacer en el lapso de los quince (15) días señalados en el artículo 60. del C.C.A, es el término para la configuración del silencio administrativo negativo, es decir, tres (3) meses, pues, transcurrido dicho lapso, se entiende denegada la solicitud, según lo establece el artículo 40 del Código Contencioso. En opinión de la Sala, éste podría ser un criterio que podría tenerse en cuenta, sin embargo, deben analizarse otros factores, como por ejemplo, la complejidad de la solicitud, pues no debe olvidarse que la figura del silencio administrativo negativo, es sólo un mecanismo que el legislador ha puesto al alcance del solicitante, para que sea el juez contencioso quien resuelva de fondo la solicitud que, por el silencio de la administración, se presume denegada.

De la misma manera, el código prevé la forma como se ha de absolver la resolución adecuada de las peticiones y la observancia de los principios consagrados en el artículo 3 del mismo¹⁴², mediante la declaración de causal de mala conducta y la imposición de sanciones para el funcionario (art 7).

Otra de las alternativas brindadas al ciudadano, es la posibilidad de desistir de las peticiones en cualquier tiempo, lo cual, no es óbice para que la administración continúe las actuaciones de oficio y expidan resoluciones motivadas.

3.1.2 El derecho de petición en interés Particular

Se desarrolla en el capítulo III del Código, cuyo encabezado reza: toda persona podrá formular peticiones en interés particular; afirmación, que destaca principios como: “la dignidad humana”¹⁴³; la igualdad, la democracia y la libertad ya estudiados en el capítulo anterior; por medio de ellos el ser humano se hace “acreedor del respeto de los integrantes de su especie”¹⁴⁴ en la “búsqueda de protección eficaz a sus Derechos individuales”¹⁴⁵ sin mas limitaciones que las impuestas por la ley y el reglamento¹⁴⁶

“Con fundamento en lo expuesto, no es válida la conducta de las entidades públicas que, argumentando cúmulo de trabajo, la espera de documentación que no le correspondía aportar al solicitante, etc., retardan injustificadamente una respuesta, pues ello, a todas luces desconoce el Derecho de petición. En este punto, es necesario tener en cuenta que el peticionario no debe correr con la negligencia y falta de organización de algunas entidades públicas y de sus funcionarios, quienes amparados en la falta de una norma que imponga términos precisos para resolver, se abstienen de contestar rápida y diligentemente, hecho éste que no sólo causa perjuicios al solicitante sino a la administración misma”.....Sentencia t 437 de 1998 M.P. **Vladimiro Naranjo Mesa**, en cita Sentencia T-76 de 1995. M.P. Dr. **Jorge Arango Mejía**, en cita

¹⁴² **ARTÍCULO 3.** Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera.

¹⁴³ Desde la perspectiva del jurista, es la calidad ontológica por la cual todo integrante del género humano - en cuanto ser racional y libre - está constituido como fundamento del Derecho y destinatario de la justicia. **MADRID MALO** Mario Garizabal, “*Preámbulo de los principios fundamentales de la reforma de la Constitución*”, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Impreandes Presencia, 1998). Pág. 45

¹⁴⁴ *Ibíd.* Pág. 45.

Con relación a su aplicabilidad, el artículo noveno remite al lector a lo dispuesto por el Derecho de petición en interés general; en caso de existir requisitos especiales para que se inicie o adelante una actuación administrativa, estos, deberán ser fijados en un lugar público o en las dependencias de la entidad; también, prohíbe a las entidades solicitar documentos certificaciones o constancias que tengan o puedan adquirir en los archivos de la entidad (art 10).

En caso de existir peticiones incompletas, el funcionario en el acto de recibo debe, indicar al peticionario los documentos que falten; si este insiste en radicarlos, se le recibirán y deberá quedar constancia; de igual manera si llegaren a faltar documentos para que el funcionario pueda decidir, este, deberá requerir por una sola vez al peticionario para que aporte lo que haga falta, en consecuencia, los términos se interrumpirán hasta tanto el solicitante no allegue lo solicitado. Al cumplirse este requisito el funcionario deberá fallar con lo que tenga.

El artículo 13 indica otra manera de desistimiento, bajo la premisa, de que el solicitante desistió de su petición por no dar respuesta en el término de 2 meses al requerimiento de documentos faltantes previsto en el párrafo anterior, caso en el cual se archivará el expediente sin perjuicio de que el peticionario vuelva a hacer la solicitud.

Con esta misma lógica, el procedimiento del derecho de petición en interés particular regula lo concerniente a la citación de terceros (art 14), Publicidad (art 15) y el costo de las

¹⁴⁵ El Derecho de petición en interés particular corresponde a aquellas solicitudes que el ciudadano formula para garantizar Derechos individuales y lograr con ello la protección y eficacia de los mismos, lo que conlleva a distinguir al “Derecho con nombre propio” ya que la acción de litigar y el Derecho de petición son distintos **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo José, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002). Pág. 20

¹⁴⁶ **MORA CAICEDO** Esteban, **RIVERA MARTINEZ** Alfonso, *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, Octava Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, s.f.). Pág. 170.

citaciones y publicaciones, el cual, deberá ser cubierto por el peticionario dentro de los 5 días siguientes a la orden de realizarlas, de no hacerse, se entenderá que el peticionario desistió de la petición.

3.1.3 El derecho de Petición de información

En sentencia T-158 de 1994 se define el Derecho de petición de información como: “la facultad de todo ciudadano para solicitar a la autoridad correspondiente la expedición o suministro de documentos públicos siempre y cuando no tengan el carácter de reservados¹⁴⁷”.

Con este concepto, el artículo 17 del Decreto ley 01 de 1984, fundamentado en el artículo 45 de la Constitución Política de 1886 (hoy art 23); faculta al ciudadano a; solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y a obtener copias de sus documentos en el término de 10 días (art 22). Si en ese lapso de tiempo no se ha dado respuesta al peticionario se entenderá para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada, en consecuencia, el documento será entregado dentro de los tres días siguientes a que opere esta figura denominada “silencio administrativo positivo”¹⁴⁸ el cual se regula en el artículo 41 del código¹⁴⁹

¹⁴⁷ Sentencia T-158 de Marzo 24 de 1994. MP. **Hernando Herrera Vergara**. SISTEMA DE ERUDITOS PRACTICOS LEGIS, *Constitución Política de Colombia «con todos los valores agregados LEGIS»*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: LEGIS, 2010). Pág. 102

¹⁴⁸ El doctor Younes nos dice que existe la posibilidad de que el silencio de la administración se interprete como “decisión positiva” en los casos previstos por la ley. **YOUNES MORENO** Diego, *Curso de Derecho Administrativo*, Octava Edición. (Bogotá Colombia: TEMIS, 2007). Pág. 178

¹⁴⁹ Silencio positivo. **ARTÍCULO 41**. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74. **MORA CAICEDO** Esteban, **RIVERA MARTINEZ** Alfonso, *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, Octava Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, s.f.). Pág. 62.

A fin de hacer efectiva la facultad de obtener información por parte de los ciudadanos, las entidades deberán mantener en sitios de fácil acceso; las normas que definen su función, la naturaleza y estructura de las entidades, las oficinas para formular consultas y realizar trámites; los métodos, organigramas y formas de trabajo de las oficinas (Art 18), además, las consultas se realizarán en horas de despacho al público, y si fuere necesario en presencia de un funcionario (art 21), en caso de solicitarse copias las mismas serán canceladas por el peticionario.

El artículo 19 constituye una de las limitaciones al derecho de petición de información, al establecer, que existen algunos documentos de “carácter reservado”¹⁵⁰ conforme a la constitución y la ley, excepción que no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, según, prescribe el artículo 20 del mandato contencioso administrativo.

3.1.4 El derecho de petición de consulta.

El artículo 25 del Código Contencioso Administrativo incluye el derecho de petición de consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo, las cuales, deberán tramitarse con economía, celeridad, eficacia e imparcialidad y resolverse en un plazo de treinta días; por su parte, el artículo 26 obliga a las entidades a incluir dentro de los reglamentos internos el deber especial de absolver las consultas del público y a establecer horarios para conceder audiencias.

La expresión “Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”, del inciso segundo, artículo 25 del decreto ley 01 de 1984, fue declarada exequible por la sentencia

¹⁵⁰ En términos generales se entiende por secreto o reservado cualquier cosa, conocimiento o noticia que debe mantenerse oculta e inviolable, el secreto puede ser: natural, prometido, profesional; se puede utilizar para salvaguardar el orden público y el bienestar de la comunidad, ciertos asuntos políticos, diplomáticos, penales, económicos etc. **MORA CAICEDO** Esteban, **RIVERA MARTINEZ** Alfonso, *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, Octava Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, s.f.). Pág. 174.

C-542/05 bajo el entendido de que, *“los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo”*.¹⁵¹

A parte de lo regulado en los artículos anteriores, el código estableció una reglas comunes a la actuación administrativa, es así, como se regula: la formación y examen de expedientes (art 29), las garantías de imparcialidad denominadas también recusaciones e impedimentos (art 30), el tramite interno de peticiones (art 32), el funcionario incompetente (art 33), lo relacionado con las pruebas (art 34), la adopción de decisiones (art 35), las decisiones discrecionales (art 36), demoras (art 37), la caducidad respecto de las sanciones (art 38) y la diferencia entre el derecho de petición y la acción de litigar.

Como podemos observar, y en opinión del profesor Brewer Carías, la regulación sobre el Derecho de petición es muy “precisa y detallada”¹⁵², aún así, son muchos los pronunciamientos jurisprudenciales emitidos por las altas cortes sobre el tema del derecho de petición¹⁵³; entonces, ¿cuáles pueden ser los motivos que inducen a los funcionarios a no resolver de manera adecuada los derechos de petición?

¹⁵¹ Corte constitucional, Sentencia C-542/05 expediente d 5480, Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

¹⁵² “El derecho de peticionar ante cualquier autoridad se encuentra también consagrado, por ejemplo, en las leyes de Uruguay (art. 117) y Venezuela (art 2º) pero sin la precisión y detalle que establecen el Código colombiano y la ley peruana (lo subrayado es nuestro).”

¹⁵³ Véase las siguientes sentencias: **Derecho de petición** (S. T-012/92, T419/92, T-426/92, T-464/92, T-473/92, T-481/92, T-503/92, T-188/93, T-262/93, T-279/93, T306/93, T-316/93, T-317/93, T-335/93, T-357/93, T-375/93, T-385/93, T-387/93, T-394/93, T401/93, T-402/93, T-407/93, T408/93, T-445/93, T-461/93, T-474/93, T-475/93, T-476/93, T514/93, T-518/93, T-519/93, T-525/93, T-580/93, T-581/93, T-582/93, T-583/93, T-584/93, T585/93, T-586/93, T-587/93, T-588/93, T-589/93, T-590/93, T-117/94, T-160/94, T-247/94, T434/94, T-577/94, T-121/95, T-299/95, C-339/96) **Derecho de petición -Núcleo esencial** (S. T-243/93, T-125/95, T-274/95, T-161/96, T260/97, T-304/97, T-419/97, T-021/98, T-167/98, T-209/98, T-301/98, T-439/98, T-473/98, T236/99, T-241/99, T-287/99, T-342/99, T-346/99, T-414/99, T-424/99, T-449/99, T-461/99, T490/99, T-619/99, T-641/99, T-660/99, T-670/99, T-704/99, T-132/00, T-134/00, T-170/00, T186/00, T-198/00, T-766/00, T-770/00, T-777/00, T-779/00, T-782/00, T-867/00, T-940/00, T-979/00, T-1024/00, T-1032/00, T-1077/00, T1092/00, T-1127/00, T-1131/00, T-1248/00, T1292/00, T-1293/00, T-1294/00, T-1479/00, T1576/00, T-1596/00, T-1597/00, T-1614/00, T1660/00, T-1730/00, T-1738/00, T-1748/00) **Derecho de petición -Pronta resolución** (8. T-567/92, T-119/93, T-124/93, T-137/93, T159/93, T-181/93, T-241/93, T-242/93, T-249/93, T-253/93, T-259/93, T-263/93, T-

A nuestro modo de ver el origen de las malas costumbres por parte de la administración para resolver las peticiones respetuosas, obedece a dos aspectos, primero; el decreto ley 01 de 1984 llevo a complicar lo que era simple y el segundo, un posible vacío en la ley, falta definir la clasificación de los derechos de petición en el Código. A continuación ampliaremos estas hipótesis.

3.2 Posibles causas de la falta de resolución adecuada de los derechos de petición en Colombia.

3.2.1 El decreto ley 01 de 1984, desde su promulgación hizo complejo lo que era y debía ser simple¹⁵⁴,

Para dilucidar esta hipótesis, es necesario tener un punto de comparación, en razón a esto, traemos a colación algunos aspectos del Decreto ley 2733 de 1959 “Por el cual se

264/93, T 279/93, T-315/93, T-317/93, T-355/93, T-357/93, T-367/93, T-375/93, T-385/93, T-403/93, T477/93, T-518/93, T-519/93, T-525/93, T-526/93, T-580/93, T-581/93, T-582/93, T-583/93, T584/93, T-585/93, T-586/93, T-587/93, T-588/93, T-589/93, T-590/93, T-017/94, T-019/94, T 1026/94, T-065/94, T-073/94, T-075/94, T-076/94, T-077/94, T-078/94, T-114/94, T-116/94, T119/94, T-121/94, T-184/94, T-219/94, T-257/94, T-279/94, T-288/94, T-391/94, T-392/94, T399/94, T-419/94, T -443/94, T-452/94, T-464/94, T-479/94, T-480/94, T-542/94, T-543/94, T076/95, T-103/95, T-125/95, T-148/95, T-187/95, T-210/95, T-273/95, T-274/95, T-299/95; T. 302/95, T-334/95, T-338/95, T-390/95, T-392/95, T-393/95, T-417/95, T-437/95, T-439/95, T487/95, T-572/95, T-574/95, T-606/95, T-61 0/95, T-615A/95, A. 029/96, T-134/96, T-168/96, T213/96, T-225/96, T-293/96, T-303/96, T-356/96, T-403/96, T-437A/96, T-440/96, T-457/96, T465A/96, T „480/96, T-501/96, T-502/96, T517/96, T-520/96, T-521/96, T-549/96, T-643/96, T-646/96, T-667/96, T-037/97, T-042/97, T069/97, T-096/97, T-097/97, T-115/97, T-161/97, T-168/97, T-188/97, T-246/97, T-275/97, T343197, T-557/97, T-638/97, T-206/98, T-209/98, T-309/98, T-335/98, T-467/98, T-468/98, T529/98, T-549/98, T-551/98, T-632/98, T-637/98, T-682/98, T-699/98, T-700/98, T-730/98, T070/99, T-144/99, T-489/99, T-641/99, T-404/00, T-606/00, T-629/00, T-632/00, T-667/00, **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo José, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002). Pág. 246,247

¹⁵⁴ Para los Doctores Sarria “el decreto ley 01 de 1984, en materia de Derechos de petición, “en términos generales satisfacen, porque mejoran la posición del peticionario frente a los funcionarios públicos encargados de absolver la consulta y resolver la petición, **“pero sin mengua de la garantía constitucional.** Así debe entenderse”. Sin embargo hace complejo lo que era y debía ser simple, olvidando el grado de subdesarrollo cultural que aqueja el pueblo colombiano, con un alto porcentaje de analfabetas, los cuales apenas si podrán formular peticiones de modo verbal, y nunca cumplir los excesivos requisitos que se demandan para las peticiones escritas” (Lo subrayado es nuestro) **SARRIA** Eustorgio, **SARRIA BARRAGAN** Mauricio, *Derecho Administrativo Colombiano, General y Especial*, Novena Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Colección Pequeño Foro, 1984).Pág. 651

reglamenta el Derechos de petición y se dictan normas sobre el procedimiento administrativo”¹⁵⁵,

Por ejemplo el artículo primero del decreto ley 2733 de 1959 reza:

“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.

El legislador de 1959, en un solo artículo destaco de manera precisa, clara y breve los principios fundamentales de lo que debería ser el derecho de petición, lo cual no se define de manera expresa en el actual Código Contencioso Administrativo, estos principios son:

- a) Es un deber primordial de todos los funcionarios o agentes públicos.
- b) La resolución de los derechos de petición debe ser rápida y oportuna
- c) Debe existir una relación directa con el cargo del funcionario.

Un ejemplo de la problemática actual en materia de derechos de petición se hace evidente en la falta de respuestas rápidas y oportunas por parte de los funcionarios, vacío que ha tenido que ser suplido por jurisprudencia.¹⁵⁶

¹⁵⁵ “Por el cual se reglamenta el Derechos de petición y se dictan normas sobre el procedimiento administrativo” **SARRIA** Eustorgio, **SARRIA BARRAGAN** Mauricio, *Derecho Administrativo Colombiano, General y Especial*, Novena Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Colección Pequeño Foro, 1984).Pág. 651

¹⁵⁶ Sobre la resolución de los derechos de petición véase las siguientes sentencias. **Derecho de petición -Pronta resolución de recursos** (T -369/98, T -1603/00) **Derecho de petición -Pronta resolución de solicitudes de reconocimiento y reliquidación de pensiones** (T-068/98) **Derecho de petición -Pronta resolución equivale a quince días mientras legislador fija término distinto** (8. T-170/00, T-474/00, T667/00) **Derecho de petición -Pronta resolución de recursos** (T -369/98, T -1603/00). **Derecho de petición -Pronta resolución no supeditada a duda sobre forma de aplicación de la ley** (T-461/99) **Derecho de petición -Pronta resolución respecto estricto orden de presentación** (T438/98, T -439/98) **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo José, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002). Pág. 246,247

Analicemos el artículo sexto

Artículo 6o.- *El funcionario o agente a quien corresponda resolver una petición, deberá hacerlo en términos definidos, es decir, concediendo o negando lo que se pide, si tal es su sentido, o absolviendo la consulta propuesta, si ello es lo procedente.* (Lo subrayado es nuestro)

Parágrafo.- Si la petición no fuere de la incumbencia directa del funcionario o agente a quien va dirigida, este deberá enviarla, en el término de ocho días contados a partir de su recibo, al agente o funcionario que sea competente, informando de ello al interesado.

Los aspectos relevantes de este artículo son:

- a) Resolver en términos definidos, es decir, concediendo o negando lo que se pide; en la actualidad este presupuesto ha sido objeto de una gran cantidad de sentencias, debido a la ambigüedad existente sobre la clasificación de los derechos de petición.¹⁵⁷
- b) El artículo primero de la ley 2733 en su inciso final establece: que la resolución de peticiones debe tener una relación directa con el cargo del funcionario, aspecto que complementa el artículo sexto, exhortando al funcionario incompetente a enviar la solicitud al competente en un término de 8 días para que este resuelva.

D igual manera, podemos resaltar que las funciones de los personeros se encontraban bien definidas¹⁵⁸; la procuraduría estaba encargada de revisar los reglamentos internos de cada

¹⁵⁷ **Derecho de petición** -Resolución de fondo (S, T-038/97, T-042/97, T-044/97, T-504/97, T609/97, T-064/00, T-131/00, T-178/00, T-358/00, T-628/00, T-718/00) **Derecho de petición** -Resolución de fondo, clara y precisa (S. T-681/00) **Derecho de petición** -Resolución idónea (S.T-397/96, T-470/96) **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo José, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002). Pág. 246,247

institución¹⁵⁹; y lo mas importante, para la resolución de cualquier derecho de petición se tenia un único termino de 15 días

Sin querer apartarnos de los avances aportados con la promulgación del decreto ley 01 de 1984 en materia de derechos de petición, hemos evidenciado, que en dos artículos del decreto ley 2733 de 1959, se recogieron de manera precisa, clara y breve los aspectos mas importantes del ejercicio del derecho de petición. Por el contrario, el decreto ley 01 de 1984 en cuatro capítulos, y aproximadamente 34 artículos clasifico de manera ambigua el derecho de petición; estableció un listado de requisitos para las peticiones por escrito; creo diferentes términos para resolver las solicitudes según fuera el caso, olvidando que el simple ejercicio del derecho de petición es diferente de la acción de litigar. Por ello, consideramos que el “actual Código Contencioso Administrativo hizo complejo lo que era y debió ser simple”¹⁶⁰

¹⁵⁸ **Ley 2733 de 1959, Artículo 2:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución, corresponde a los funcionarios del ministerio público velar por el ejercicio y por la efectividad del Derecho de petición.

Los personeros municipales, como agentes del ministerio público, tendrán a su cargo:

- a) Instruir debidamente a toda persona que, por manifestación propia, desee o deba formular alguna petición.
- b) Si esta persona no pudiere hacerlo por sí misma, y ello fuere necesario, redactar o escribir la petición de que se trate.
- c) Recibir y registrar las peticiones que por su conducto se formulen, y enviarlas al funcionario o agente público encargado de resolverlas.
- d) Tratar de que tales peticiones sean formuladas en términos suficientemente claros.

Parágrafo.- Lo dispuesto en este Artículo se entiende sin perjuicio de las facultades y deberes constitucionales y legales del procurador general de la nación, los fiscales de los tribunales y juzgados superiores y demás funcionarios del ministerio público, los cuales, como está dicho deberán cooperar, dentro de su radio de acción administrativa, al cumplimiento de lo aquí previsto. **SARRIA Eustorgio, SARRIA BARRAGAN Mauricio, *Derecho Administrativo Colombiano, General y Especial*, Novena Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Colección Pequeño Foro, 1984).Pág. 652**

¹⁵⁹ **Ley 2733 de 1959 Artículo 4:** Los ministerios, departamentos administrativos, institutos oficiales y semioficiales y las gobernaciones, deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, señalando para ello plazos máximos según la categoría o calidad de los negocios. Dichos reglamentos deberán someterse, antes del 1o. de enero de 1960, a la revisión y aprobación de la Procuraduría General de la Nación, *Ibíd.* Pág. 653

¹⁶⁰ **SARRIA Eustorgio, SARRIA BARRAGAN Mauricio, *Derecho Administrativo Colombiano, General y Especial*, Novena Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Colección Pequeño Foro, 1984).Pág. 651**

3.2.2 Un posible vacío en la ley: falta definir la clasificación de los derechos de petición en el decreto ley 01 de 1984.

Inducidos por la conclusión anterior, consideramos preciso demostrar, que los términos derecho de petición en interés general, en interés particular, de información y de consulta; son ambiguos, debido a, que el legislador no les dio unas características propias.

Concluimos en el capítulo anterior, que las manifestaciones, quejas y reclamos se han definido de manera doctrinal, cada una de ellas ofrece características diferentes, es decir, una queja se caracteriza por poner en conocimiento conductas irregulares de servidores públicos, las manifestaciones en su mayoría buscan mejorar la calidad del servicio, su generalidad es la de participar en proceso de mejora, en tanto, que las reclamaciones obedecen a la suspensión injustificada de un servicio.

Ahora bien desde el punto de vista gramatical, puede el lector preguntarse ¿Qué es interés general? ¿Que es interés particular? ¿Cual es la diferencia entre información y consulta?

Los estudiosos de gramática y redacción técnica, destacan tres características de la escritura: la primera, “precisión cuyo significado es: usar palabras que comuniquen exactamente lo que se quiere expresar”¹⁶¹ para evitar la ambigüedad; segundo, “claridad: cuando el artículo se lee y entiende rápidamente, y cada párrafo desarrolla su tema siguiendo un orden lógico”¹⁶²; por último: “brevedad, la cual, significa incluir solo información pertinente al contenido del artículo y comunicar dicha información usando el menor número posible de palabras.

¹⁶¹ **FAJARDO URIBE** Luz Amparo, **MOYA PARDO** Constanza, «Manual de ejercicios de gramática, redacción y ortografía Nivel II» (Facultad de Ciencias Humanas, 2011). Pág. 21

¹⁶² *Ibíd.* Pág. 21

A partir de los conceptos analizados en el párrafo inmediatamente anterior, es claro, que los conceptos; interés general, interés particular, información o consulta, no comunican exactamente lo que quieren decir, por lo tanto, suenan ambiguos.

En cuanto a la claridad; los artículos quinto (Derecho de petición en interés general), noveno, (Derecho de petición en interés particular), diecisiete (Derecho de petición de información) y veinticinco (Derecho de petición de consulta), no desarrollan sus títulos en un orden lógico, es mas no se sabe de que se esta hablando. Y sobre la brevedad, los artículos mencionados por su incoherencia son demasiado extensos.

Los aspectos anteriores, nos llevan a concluir que es necesario mejorar las características de reacción del decreto ley 01 de 1984, aspecto que nos conduce a estudiar una posible solución para resolver los derechos de petición de manera adecuada.

3.2.3 Estudio de la Técnica legislativa

Las reflexiones anteriores indican el surgimiento de otro problema, él cual, denominaremos “hiperregulación jurisprudencial”;¹⁶³ es decir, la proliferación de sentencias de Corte Constitucional, Consejo de Estado, y de tutela¹⁶⁴; que han venido invadiendo nuestro ordenamiento jurídico, sin obtener resultados concretos en la lucha contra las malas manías de los funcionarios públicos, al no resolver las peticiones

¹⁶³ El fenómeno denominado, Hiperregulación normativa, consiste en una sobreproducción de normas, para el caso del Derecho de petición, en Colombia vemos que se está generando sobre todo por el gran numero de pronunciamiento jurisprudenciales de las altas cortes. Al respecto la Dra. MONTORO en su libro *La Evaluación de las Normas. Racionalidad y Eficiencia* destaca la necesidad de realizar estudio de técnica legislativa a fin de proteger el principio de separación de poderes, y la seguridad jurídica **MONTORO Chiner** María Jesús; “La Evaluación de las Normas. Racionalidad y Eficiencia” Editorial Atelier, Barcelona Año 2001.pag 27

¹⁶⁴ El Dr. Santofimio sostiene “que las sentencias de la Corte Constitucional en cuanto desentrañan el significado de la Constitución, no pueden tener valor opcional o puramente ilustrativo, puesto que sirve de vehículo insustituible para que ella adquiera el *status* activo de norma de normas y como tal se constituya en el vértice y al mismo tiempo en el eje del entero ordenamiento **SANTOFIMIO GAMBOA** Jaime Orlando,” *Tratado de Derecho Administrativo*, Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1994). Pág. 444

respetuosas, por ello, la importancia de referirnos un poco a lo que algunos autores han denominado técnica legislativa.

El estudio de técnica legislativa y evaluación de las normas, se encarga de buscar mecanismos para disminuir la proliferación de mandatos normativos, a fin, de mejorar las relaciones entre el ciudadano y la administración, para proteger los principios de separación de poderes y seguridad jurídica¹⁶⁵, esto solo se logra mediante la aplicación de conceptos y definiciones precisas, claras y breves que permitan el mínimo de error e interpretaciones subjetivas.

Este propósito se logra mediante la implementación de dos acepciones:

- a) Es necesario simplificar la implementación de normas; este supuesto parte de una relación directamente proporcional en el entendido, “que a mayor número de normas, mayor será la inseguridad jurídica, al permitirse diversos tipos de interpretación”¹⁶⁶.
- b) Implementar mecanismos para hacer efectivo el catálogo de derechos y obligaciones que envuelven al funcionario público, tanto en sus actividades privadas como en la

¹⁶⁵ Para la Dra. Montoro en su libro “La Evaluación de las Normas Racionalidad y Eficiencia, el análisis del estudio de la técnica legislativa basa sus objetivos en dos aspectos a saber:

El primero tiene que ver con la simplificación de la implementación de las normas, análisis que versa sobre la forma en que se cumplen y ejercen los mandatos legislativos partiendo de la base que, el mayor número de normas en un Estado de Derecho rigen las relaciones entre el ciudadano y los poderes públicos, el resultado de esta afirmación solo trae como consecuencia inseguridad jurídica al permitirse diversos tipos de interpretación. Es por ello que los estudios actuales en materia de técnica legislativa van más encaminados a la racionalización y simplificación de las normas con el fin de proteger el principio de separación de poderes, y la seguridad jurídica.

El segundo aspecto tiene que ver con el cumplimiento por parte de los particulares y la Administración, debido a que el catálogo de Derechos y obligaciones que envuelven al particular tanto en sus actividades privadas como en la relación Estado-ciudadano podrían esfumarse si los mecanismos para hacerlos efectivos no se adecuan a la finalidad propuesta, por lo tanto toda norma debe estar enmarcada en una finalidad correspondiente con su ejecución, de lo contrario no sería fácil su aplicación y juzgamiento por parte de los jueces. **MONTORO CHINER** María Jesús; “*La Evaluación de las Normas. Racionalidad y Eficiencia*” Editorial Atelier, Barcelona Año 2001.pag 27

¹⁶⁶ **MONTORO CHINER** María Jesús; “*La Evaluación de las Normas. Racionalidad y Eficiencia*” Editorial Atelier, Barcelona Año 2001.pag 27

relación estado-ciudadano, con el fin de proveer una adecuada aplicación de las normas y juzgamiento por parte de los jueces.

Con la implementación de estos conceptos evitamos la proliferación de sentencias jurisprudenciales, y le dejamos mayor espacio a la administración para el cumplimiento de sus fines esenciales.

3.3 Alguna normativa que consagra el Derecho de petición en Colombia

Para nadie es un secreto que del año 1984 a la fecha, se han suscitado cambios bastante profundos en la evolución, no solo del derecho de petición, si no de otras instituciones del Derecho. Teniendo en cuenta el origen dinámico y cambiante de la norma, es necesario, estudiar algunas leyes que incluyen el derecho de petición, promulgadas desde la Constitución de 1991, las cuales, serán tenidas en cuenta para el estudio de la ley 1437 de 2011, objeto final de esta obra.

▪ Artículo 74 de la Constitución Política de Colombia, Sobre documentos públicos – secreto profesional

Todas las personas tienen Derecho a acceder a los documentos públicos Salvo los casos que establezca la ley.

*El secreto profesional es inviolable”.*¹⁶⁷

“Normas internacionales concordantes:

Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, ley 74 de 1968, artículo 19; Convención Americana sobre Derechos humanos ley 16 de 1972, artículo 13; Convenio III de Ginebra, artículo 122; Convenio IV de Ginebra, artículo 136; Protocolo adicional de Ginebra, artículo 16.3

¹⁶⁷ SISTEMA DE ERUDITOS PRACTICOS LEGIS, *Constitución Política de Colombia «con todos los valores agregados LEGIS»*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: LEGIS, 2010). Pág. 259.

Normas concordante en Colombia:

Ley 4 de 1913 Código de Régimen Político y Municipal artículos 316, 317 y 320

Ley 57 de 1985, Ordena la publicidad de actos y documentos oficiales”¹⁶⁸.

▪ Ley 99 de 1993

“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

*Artículo 74º.- Del Derecho de Petición de Información. Toda persona natural o jurídica tiene Derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Dicha petición debe ser respondida en 10 días hábiles. Además, toda persona podrá invocar su Derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente*¹⁶⁹.

▪ Ley 388 de 1997

“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”¹⁷⁰, en su artículo cuarto sobre participación ciudadana establece que la misma se podrá desarrollar mediante el Derecho de petición.

¹⁶⁸ **SISTEMA DE ERUDITOS PRACTICOS LEGIS**, *Constitución Política de Colombia «con todos los valores agregados LEGIS»*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: LEGIS, 2010). Pág. 159

¹⁶⁹ **Ley 99 de 1993** Tomado de la alcaldía de Bogotá, página en Internet <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

¹⁷⁰ **Ley 388 de 1997** Tomado de la alcaldía de Bogotá pagina en internet <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

▪ Ley 962 de 2005

“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos¹⁷¹”. En su artículo 10 que modifica el artículo 25 del decreto ley 2150 de 1995, regula el uso del correo para el envío de información.

El artículo 14, que modifica el artículo 16 del decreto ley 2150 de 1995, prevé el principio de colaboración, es decir el intercambio de información entre distintas entidades públicas, además, le da el carácter de prueba a los fax o cualquier otro medio de información electrónica, y termina estableciendo un término de 10 días para que una entidad resuelva las peticiones hechas por otra entidad.

El artículo 15 establece el Derecho de turno, el cual obliga a las autoridades a respetar el turno de las peticiones, quejas o reclamos de las cuales tengan conocimiento.

Este artículo llama la atención debido a su remisión al artículo 32 del decreto ley 01 de 1984, el cual se reglamenta parcialmente en el decreto reglamentario 770 de Marzo 30 de 1984 que dispone:

Revisar los reglamentos internos para la resolución de quejas al interior del organismo, entidad, gobernación o alcaldía según sea.

Establece un término de 15 días al procurador o quien este delegue a fin de formular objeciones al reglamento.

¹⁷¹ **CARDENAS BORRERO** Tiberio, **PEREZ COLMENARES** Ramiro, **MORALES RESTREPO** Didier, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008). Pág. 1118

Si el mismo no tuviere objeciones, o estas ya se hubiesen saneado, se le da un término de 15 días para que el procurador o su delegado aprueben el reglamento.

Por último establece una sanción a la entidad descentralizada del orden nacional, al Gobernador o Alcalde correspondiente que no haya presentado su reglamento en los términos establecidos.

▪ **Ley 1098 de 2006.**

“por la cual se expide el Código de la Infancia y Adolescencia”

Artículo 41 Obligaciones del Estado, el Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

Numeral 7. Resolver con carácter prevalente los recursos, peticiones, o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes, su familia o la sociedad para la protección e sus Derechos¹⁷² (lo subrayado es nuestro)

▪ **Directiva presidencial No 04 de 2009**

Para: Ministros, directores de los departamentos administrativos, superintendentes, directores, gerentes y presidentes de entidades centralizadas y descentralizadas del orden nacional, gobernadores, alcaldes y demás servidores públicos.

De: Presidente de la República

Asunto: Estricto cumplimiento al Derecho de petición.

Fecha: 22 de mayo de 2009.

¹⁷² ¹⁷² Tomado de la alcaldía de Bogotá pagina en internet
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106>

De ella se destaca:

Que el Derecho de petición es un instrumento para la comunicación entre la administración y el pueblo.

Que las tutelas resueltas en el 2007, el 36% fueron por violación al Derecho de petición.

Se establecen instrucciones como:

La respuesta emitida por los servidores públicos, debe (i) ser oportuna; (ii) constituir una resolución de fondo, clara, pronta y congruente con lo solicitado, sin que ello implique una obligación de responder favorablemente a lo pedido; y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario.

Cumplir y resolver en los términos del Código Contencioso Administrativo.

El silencio administrativo no exonera a la Administración Pública de la obligación de resolver la petición elevada, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto.

Los servidores públicos al dar respuesta a las peticiones deberán tener en consideración la especial protección de: (i) los asuntos atinentes al reconocimiento de pensiones, tales como la de vejez, en las que está de por medio la subsistencia de personas que en la mayoría de los casos pertenecen a la tercera edad, (ii) los casos de debilidad manifiesta, ya sea por circunstancias económicas, físicas o mentales, y (iii) las personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca que sean atendidas las necesidades más determinantes de su mínimo vital, entre otras.

Finalmente, se recuerda que la falta de atención a las peticiones, la inobservancia de los términos para resolver o contestar, dará lugar a la apertura de investigaciones disciplinarias, y las consecuentes sanciones¹⁷³.

En este capítulo logramos demostrar que el Código Contencioso Administrativo actual, en materia de derechos de petición; hizo complejo lo que debería ser simple, por la forma en

¹⁷³ **Directiva presidencial no 04 de 2009** Álvaro Uribe Vélez, Tomado de internet pagina, <http://www.mij.gov.co/normas/2009/di042009.htm>, consultada el día 10 de septiembre de 2011

que se redactaron y ordenaron sus artículos, desde ese punto de vista, propusimos el estudio de la técnica legislativa como herramienta para subsanar dicha falencia y así evitar el fenómeno de Hiperregulación jurisprudencial que envuelve nuestro ordenamiento jurídico.

En adelante nuestro trabajo será, comparar nuestra actual legislación con la ley 1437 de 2011, a fin de establecer si el derecho fundamental de petición logro obtener; avances, retrocesos, o si continuo con las mismas dificultades.

4. El decreto ley 01 de 1984 frente a la ley 1437 de 2011

Con las herramientas analizadas en los capítulos anteriores, se tratará de hacer un análisis comparativo del decreto ley 01 de 1984 y la ley 1437 de 2011. Para determinar los posibles avances, retrocesos, o si por el contrario las cosas siguen igual en materia de derechos de petición.

Por ser este capítulo de carácter comparativo seguiremos las siguientes reglas:

- a) Basaremos nuestro análisis en los principios actuales del Derecho de petición, presentados por el Dr. Libardo Rodríguez en su obra, “Derecho Administrativo, General y Colombiano”¹⁷⁴.
- b) Elaboraremos una tabla, en la cual citaremos los artículos que se relacionan con cada uno de los principios, así:
 - En la parte izquierda los artículos del decreto ley 01 de 1984
 - En la parte derecha los artículos relacionados con el decreto ley 1437 de 2011
- c) En la parte inferior de la tabla se concluirá la relación entre las dos normas.

¹⁷⁴ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011). Pág. 326,327

Tabla 1: “El Derecho de petición puede ejercerse en interés general o particular u obrando en cumplimiento de una obligación o deber legal (art 4). También puede tratarse del Derecho de petición de informaciones (art. 17 y ss., leyes 57 de 1985 y 594 de 2000, arts. 27 a 29) y del Derecho de formulación de consultas (C.C. A., arts. 25 y ss.)”¹⁷⁵.

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 4: “inicio de las actuaciones administrativas”</p> <p>Artículo 5,“Derecho de petición en interés general” se desarrolla en el Capitulo 2 artículos 5,6,7,8</p> <p>Artículo 5. Derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas.</p> <p>Las peticiones de interés general, y de interés particular, Se desarrollan en los capítulos II artículo 5 y capitulo III artículo 9 solo se utilizan para darle nombre al capitulo, pero no se desarrolla su finalidad</p> <p>El capitulo IV artículo 17 nos presenta el Derecho de petición de información limitado a solicitar y obtener acceso a la Información en particular, a que se expida copia de sus documentos. El Derecho de petición de consulta se regula en el capitulo V las cuales pueden</p>	<p>Artículo 4: sin modificación, “inicio de las actuaciones administrativas</p> <p>Artículo 13:“Objeto y modalidades del Derecho de Petición ante autoridades”. Se resume en un solo artículo</p> <p>Artículo 13: Toda persona tiene Derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código,</p> <p>Artículo 13: Advierte que toda solicitud ante la administración es un Derecho de petición, no es necesario mencionar el artículo 23 de la CPN.</p> <p>Artículo 13: Establece que por su objeto, los motivos de las peticiones pueden ser de interés general y de interés particular.</p> <p>Artículo 13, Enuncia a manera de actuaciones: los Derechos a que se preste un servicio, a pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos,</p>

¹⁷⁵ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011).Pág. 326

Continuación de la tabla No 1

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>ser verbales o escritas en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales.</p> <p>Artículo 39: El simple ejercicio del Derecho de petición es distinto de la acción de litigar en causa propia o ajena, y no causará impuesto de timbre.</p>	<p>Artículo 13: Que este Derecho es gratuito y no necesita representación a través de abogado</p>

▪ **Análisis de la tabla No 1.**

El artículo 4 en el código actual quedó intacto, es decir las actuaciones administrativas se pueden iniciar por quienes ejerciten el Derecho de petición en interés general, particular, en cumplimiento de una obligación o deber legal, y por las autoridades de oficio.

El título del artículo en la ley 1437 de 2011 “Objeto y modalidades del Derecho de petición ante autoridades” clasifica las peticiones respetuosas en dos modalidades.

- **Por su Objeto;** motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.
- **A manera de actuaciones;** podemos solicitar: el reconocimiento de un Derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se nos preste un servicio, a pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias, reclamos e interponer recursos.

Es importante resaltar que el Derecho de petición de informaciones y de consulta en el actual Código se clasifica por el objeto o finalidad de las peticiones, el nuevo código los clasifica en el rango de las actuaciones. Este análisis permite deducir, que la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, propone dos clases de actuaciones, “las actuaciones

administrativas ya definidas, y las actuaciones por disposición del artículo 13 de la ley 1437 de 2011.

Tal como concluimos en el capítulo tercero de esta obra, las quejas y reclamos no se nombran en la actual legislación contencioso-administrativa, por lo tanto, su inexistencia genera problemas de Hiperregulación Jurisprudencial. Hoy con gran aceptación, encontramos que esos conceptos se denominan “**actuaciones**”, y fueron complementados por otros de igual importancia tales como: el reconocimiento de un Derecho, a formular denuncias e interponer recursos, es decir, que este nuevo tipo de actuaciones por ampliación de la ley obtienen un reconocimiento constitucional digno de protección. No se incluyeron las manifestaciones o sugerencias tema de gran importancia debido a que las mismas contribuyen en el mejoramiento de la prestación de servicios públicos.

A la fecha se cree erróneamente, que es necesario anotar el artículo 23 constitucional en los derechos de petición, el artículo 13 de la ley 1437 de 2011 corrige no solo el tema del artículo 23 si no uno de mayor importancia, cual es la manifestación expresa de que “toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del Derecho de petición”¹⁷⁶. Cerrando la brecha existente entre un Derecho de petición y una solicitud de cualquier índole.

El principio de gratuidad, no es uno de los principios orientadores de las actuaciones administrativas, sin embargo el Derecho de petición es una excepción a la norma, además de no requerir representante ni de abogado.

En un solo artículo se compilan otras normas como, ley 57 de 1985 art. 17 ss y 594 de 2000, arts. 27 a 29.

¹⁷⁶ La ley 2733 de 1959, al citar el deber de hacer efectivo el ejercicio del Derecho que consagra el artículo 45 de la Constitución, nos dice de manera tacita que toda solicitud es un Derecho de petición, el decreto ley 01 de 1984 no lo tuvo en cuenta, y la ley 1437 de 2010 nos lo dice expresamente.

Concluimos afirmando que este primer principio establecido por el Dr. Libardo Rodríguez se fortaleció sustancialmente, en aspectos tales como:

1. De manera tacita define y clasificar los Derechos de petición.
2. En un solo artículo se recogen conceptos que solo se concebían por la doctrina y la jurisprudencia como en el caso de las quejas y reclamos, e incluye unos nuevos como: el reconocimiento de un Derecho, el Derecho a formular denuncias, e interponer recursos.
3. Le da claridad a los ciudadanos y funcionarios de que no es necesario citar el artículo 23 de la C.P.N, o como se hacia en algunos casos citar los artículos quinto y subsiguientes del C.C.A.
4. Evidenciamos que no solo hay actuaciones administrativas, existen otras actuaciones derivadas del ejercicio del Derecho de petición como lo son: quejas, reclamos, el reconocimiento de un Derecho, el Derecho a formular denuncias e interponer recursos. novedad que consideramos va a fortalecer las respuestas adecuadas a los Derechos de petición.
5. Una debilidad en la actual norma puede ser el tema de las manifestaciones o sugerencias, las cuales no se tuvieron en cuenta; si observamos detenidamente la norma no prevé la posibilidad de incluir mas actuaciones, vacio que podría suplirse por interpretación del mismo artículo cuando nos dice que: “toda solicitud ante la administración es un Derecho de petición”.

Tabla 2: “Las peticiones pueden ser escritas o verbales, salvo exigencia expresa de que sean escritas (art.5). De igual manera, las peticiones pueden ser presentadas mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las entidades y organismos de la administración pública (ley 962 de 2005, art. 6)”¹⁷⁷.

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
Artículo 5: Menciona que las peticiones pueden ser escritas o verbales,	Artículo 15: las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación y transferencia de datos
Artículo 5: Enumera un listado de requisitos mínimos que deberá contener una petición escrita como los son:	Artículo 16: incluye los mismos requisitos, y agrega; El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica.

▪ Análisis de la tabla No 2.

En la actualidad las peticiones puedan ser verbales o escritas, pero, el Código Contencioso Administrativo actual no toca el tema de las peticiones presentadas mediante cualquier medio electrónico, para ello se hace uso de la ley 962 de 2005 la cual se basa en los principios de “racionalización estandarización y reducción de tramites de los procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones publicas o prestan servicios públicos”¹⁷⁸.

Según el artículo sexto de la mencionada ley, las entidades publicas podrán utilizar medios tecnológicos para atender los trámites y procedimientos, debiendo garantizar los principios de autenticidad, disponibilidad e integridad de los actos administrativos que se generen por este medio, y agrega, que toda persona podrá presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos, mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las

¹⁷⁷ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011).Pág. 326

¹⁷⁸ **SANCHEZ TORRES** Carlos Ariel, **IBANEZ PARRA** Oscar, y **CABANZO** Diana, *La Teoría Del Acto Administrativo en Colombia & las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (Editorial Biblioteca Jurídica DIKE, 2010). Pág. 99

entidades y organismos de la Administración Pública, siendo necesario allegar los documentos físicos necesarios para la petición¹⁷⁹.

Los argumentos para la implementación del uso de medios electrónicos se encuentran en la Constitución Política de Colombia; por ejemplo, el artículo 84¹⁸⁰ prohíbe solicitar permisos o licencias para el ejercicio de una actividad que haya sido reglamentada de manera general, es el caso de la ley 663 de 1993, la cual, permite que el usuario realice sus pagos por un “medio electrónico que permita dejar evidencia fidedigna de la transacción realizada”¹⁸¹, o el artículo 139 del mismo decreto que permite el uso de “medios electrónicos”¹⁸²

El artículo 209¹⁸³ de la carta política colombiana establece los principios de la función administrativa, como son igualdad, eficacia, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; los cuales se ven reflejados en normas como el decreto ley 2150 del 5 de diciembre de 1995 que “reduce los tramites innecesarios dentro de la administración publica, la ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia la cual reconoce por

¹⁷⁹ **CARDENAS BORRERO** Tiberio, **PEREZ COLMENARES** Ramiro, **MORALES RESTREPO** Didier, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008). Pág. 1119

¹⁸⁰ **ARTICULO 84.** Cuando un Derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. **SISTEMA DE ERUDITOS PRACTICOS LEGIS**, *Constitución Política de Colombia «con todos los valores agregados LEGIS»*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: LEGIS, 2010).Pág. 275

¹⁸¹ **SANCHEZ TORRES** Carlos Ariel, **IBANEZ PARRA** Oscar, y **CABANZO** Diana, *La Teoría Del Acto Administrativo en Colombia & las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (Editorial Biblioteca Jurídica DIKE, 2010). Pág. 64

¹⁸² *Ibíd.* Pág. 64

¹⁸³ **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley **SISTEMA DE ERUDITOS PRACTICOS LEGIS**, *Constitución Política de Colombia «con todos los valores agregados LEGIS»*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: LEGIS, 2010).Pág. 47

primera vez la validez y eficacia del documento electrónico”¹⁸⁴ y el decreto 1151 de 2008 que obliga a las entidades a mantener actualizada las diferentes informaciones que manejen en sus pagina web.

La ley 527 conocida como ley de comercio electrónico tiene su origen y fundamento en el proyecto tipo de ley¹⁸⁵ modelo de comercio de la comisión de las naciones unidas para el desarrollo del Derecho mercantil internacional – CNUDMI¹⁸⁶ o UNCITRAL¹⁸⁷ por sus siglas en ingles

Por todo lo anterior, concluimos que este compendio de normas se resume en los artículos 15 y 16 de la ley 1437 de 2011, aclarando lo que ya existe en una sola normativa.

Tabla 3: “Las peticiones deben ser resueltas dentro de los quince días siguientes a su recibo. Si no fuere posible hacerlo dentro de ese plazo, se debe informar así al interesado expresando los motivos de la demora y señalando la fecha en que se resolverá (art. 6)”¹⁸⁸; las peticiones de información deben decidirse en un plazo máximo de diez días, vencido el cual se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y debe ser cumplida dentro de los tres días siguientes (C.C. A., art. 22 y ley 57 de 1985, art. 25)¹⁸⁹, las consultas deben resolverse

¹⁸⁴ **SANCHEZ TORRES** Carlos Ariel, **IBANEZ PARRA** Oscar, y **CABANZO** Diana, *La Teoría Del Acto Administrativo en Colombia & las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (Editorial Biblioteca Jurídica DIKE, 2010). Pág. 64

¹⁸⁵ Se basa en el reconocimiento de que los requisitos legales que prescribe el uso de documentación tradicional con soporte de papel constituyen el principal obstáculo para el desarrollo de medios modernos de comunicación. **SANCHEZ TORRES** Carlos Ariel, **IBANEZ PARRA** Oscar, y **CABANZO** Diana, *La Teoría Del Acto Administrativo en Colombia & las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (Editorial Biblioteca Jurídica DIKE, 2010), En cita (Rengifo 2002.p 28) Pág. 69

¹⁸⁶ Resolución 51/162 de la asamblea general, del 16 de Diciembre de 1996. En cita *Ibíd.* Pág. 69

¹⁸⁷ United Nations Commission of International Trade Law, en cita *Ibíd.* Pág. 69

¹⁸⁸ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011).Pág. 327

¹⁸⁹ *Ibíd.* Pág. 327

en un plazo máximo de treinta días y las respuestas no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento (art. 25)¹⁹⁰.

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 6: las peticiones de carácter general se resolverán en los 15 días siguientes a su presentación.</p> <p>Artículo 22: termino de diez días para resolver las peticiones de información, si esta no se resuelven se entenderá que la petición ha sido aceptada, y las copias se entregaran dentro de los tres días siguientes al vencimiento del plazo</p> <p>Artículo 22: prevé la sanción con perdida del puesto al funcionario renuente a resolver las peticiones el articulo 7 también prevé causal de mala conducta.</p> <p>Artículo 25: se establece un termino de 30 días para resolver las consultas</p> <p>Artículo 25: se aclara que las respuestas de las consultas no comprometen a la administración</p> <p>Artículo 6: Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.</p> <p>Artículo 33: si el funcionario no tiene competencia deberá remitir dentro de los diez días siguientes al competente, y enviar copia del envió remitiorio al competente.</p>	<p>Artículo 14: términos para resolver las peticiones de carácter general 15 días.</p> <p>Artículo 14: Estará sometida a termino especial las peticiones de información, la cual tiene 10 días para resolverse, en caso contrario se genera un silencio administrativo positivo y como consecuencia se le deberán entregar en tres días las copias al administrado.</p> <p>Artículo 31: reúne las sanciones disciplinarias para toda la parte primera del código, como falta gravísima a los funcionarios</p> <p>Artículo 14: Las peticiones de consulta se deberán resolver en un termino de 30 días</p> <p>Artículo 14: su texto es similar al anterior, pero añade un plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.</p> <p>Artículo 19: Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas. Establece un termino de 10 días para que esta se corrijan, de lo contrario se entenderá que desistió de la misma</p>

¹⁹⁰ Ibíd. Pág. 327

▪ Análisis de la tabla No 3

De la tabla No 1 se dedujo que la ley 1437 de 2011 clasifica las peticiones respetuosas en dos modalidades, primera, por su objeto los Derechos de petición de interés general y particular; segunda, actuaciones como: el reconocimiento de un Derecho, que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos, con ello podemos deducir que los términos para resolver las actuaciones serian:

Tabla 4: Términos para resolver algunas actuaciones

ACTUACIÓN	15 DÍAS	10 DÍAS	30 DÍAS	ATENCIÓN PRIORITARIA	OTROS
Reconocimiento de un Derecho	x			x	
Resolver una situación jurídica	X			x	
Que se preste un servicio	X			x	
Pedir información		x			
Examinar y requerir copias de documentos		x			
Formular consultas			x		
Quejas	x				
Denuncias	x				x
Reclamos	x				
Interponer recursos	x				x

Nota: la columna “Atención Prioritaria” se refiere al artículo 20 de la ley 1437 de 2011, y la columna “otros” tiene que ver con procedimientos previstos en diferentes leyes, por ejemplo el código penal.

Otros aspectos importantes en la presente tabla son:

Las faltas disciplinarias; en el artículo 31 de la ley 1437 “de las sanciones disciplinarias”, establece como falta gravísima la omisión a cualquier disposición de la parte primera del

código, a diferencia del actual código que enuncia faltas disciplinarias en los artículos 6 y 7 como, causal de destitución o mala conducta, lo anterior nos da una idea mas clara de la responsabilidad que tienen los funcionarios al resolver los Derechos de petición y se evita la ambigüedad del decreto ley 01 d 1984.

En caso de no ser posible resolver en los términos de la ley¹⁹¹, la nueva ley prevé un termino razonable el cual no podrá exceder del doble del que se haya previsto, aboliendo con esto la mala costumbre de solicitar prorrogas de hasta 8 meses¹⁹²

También se tienen en cuenta los Derechos fundamentales de las personas, el articulo 20 de la nueva ley protege y prioriza la atención de los Derechos de petición cuando se pretenda evitar un perjuicio irremediable, agrega que por razones de salud y seguridad personal se encuentre en peligro inminente la vida y seguridad del destinatario, las autoridades deberán adoptar las medidas suficientes para conjurar dicho peligro¹⁹³.

¹⁹¹ **Artículo 6** Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.

¹⁹² Sentencia T 437 de 1998 M.P **Vladimiro Naranjo Mesa**, en cita Sentencia T-76 de 1995. M.P. Dr. **Jorge Arango Mejía**, en cita

¹⁹³ Artículo 20. *Atención prioritaria de peticiones*. Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un Derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del Derecho y el riesgo de perjuicio invocados.

Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Compilado por **CANDAMIL PINZON** José Gerardo, *Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, decreto 01 de 1984.*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Ibáñez, 2011).Pág. 63

Tabla 5: los terceros que tengan interés directo en la decisión deben ser citados para que puedan hacerse parte y hacer valer sus Derechos (art. 14 a 16)¹⁹⁴.

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 14: En caso de existir terceros con interés directo en la decisión deberán ser citados para que puedan ejercer sus Derechos</p> <p>Artículo 15: Publicación, los terceros que pudiesen tener interés directo en la decisión se notificaran con la inserción del texto o un extracto de aquel en la publicación que para el efecto tuviere la entidad, o en un periódico de amplia circulación nacional o local, según el caso.</p> <p>Artículo 16: el valor de las notificaciones deberá ser cubierto por el peticionario dentro de los 5 días siguientes a la orden de realizarlas, si no lo cancela, se entiende que desistió de la petición.</p>	<p>Artículo 37: la reacción del texto es similar</p> <p>Artículo 37: como medios de publicación prevé; el correo electrónico, diarios de divulgación nacional y local u otro medio eficaz, es necesario dejar constancia de lo actuado</p> <p>Los artículos 38 intervención de terceros, 39 conflicto de competencias, 40 pruebas, 41 corrección de irregularidades, 42 contenido de la decisión, 43 actos definitivos, 44 decisiones discrecionales, y 45 corrección de errores formales. No corresponden al tema tratado, pero evidencias un procedimiento en las actuaciones administrativas</p>

¹⁹⁴ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011).Pág. 327

▪ **Análisis de la tabla No 5**

De la nueva ley solo podemos concluir que inserta otros medios de notificación como el correo electrónico, por lo demás la ley 1437, agrega un procedimiento para la intervención de terceros en la actuación administrativa, tema que no profundizaremos debido a que nuestro análisis versa sobre el Derecho de petición.

Tabla 6: “las actuaciones administrativas y los documentos oficiales son públicos, salvo las excepciones que establezcan la constitución y la ley (C.C. A., arts. 17 y ss., leyes 57 de 1985, arts. 12 y ss. Y 594 de 2000, arts. 27 a 29)”¹⁹⁵.

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 17: Derecho de todas las personas a la información sobre las acciones de las autoridades y a la expedición de copias.</p> <p>Artículo 18 la información a la que se refiere el artículo anterior es: Normas que definen su función, naturaleza y estructura de las entidades, las oficinas para formular consultas y realizar trámites; los métodos, organigramas y formas de trabajo de las oficinas</p> <p>Artículo 19 establece que existen algunos documentos de carácter reservado conforme a la constitución y la ley o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional</p>	<p>Artículo 8 Deber de las autoridades de mantener a disposición de las personas información completa y detallada en el sitio de atención, en la página electrónica, por vía telefónica o por correo sobre: Normas básicas que determinan su competencia, las funciones y servicios que presta; la regulación sobre procedimientos y trámites que se realizan en la entidad; los actos administrativos de carácter general y documentos de interés público; la relación de documentos necesarios para un trámite, y los proyectos específicos para recibir sugerencias.</p> <p>Artículo 24: solo tendrán carácter de reservado los informes y documentos que establezca la constitución y la ley, y en especial: -Los protegidos por el secreto comercial -Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales. -Los amparados por el secreto profesional. -Los que involucren la privacidad e intimidad de las personas como la hoja de vida, o la historia clínica.</p>

¹⁹⁵ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011).Pág. 327

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 20: la excepción anterior no será oponible a las autoridades</p> <p>Artículo 21: dispone que las consultas de los documentos se realicen en horas de oficina</p> <p>Artículo 22: termino para resolver de diez días</p> <p>Artículo 23: las decisiones se deberán notificar al peticionario y al ministerio publico si fueren negativas, las demás solo se ejecutaran, se permite la utilización de los recursos en vía gubernativa</p> <p>Artículo 24: las copias se deberán cancelar por el usuario en la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que serán anuladas, conforme a la tarifa propuesta, el valor no podrá exceder del costo de la reproducción.</p>	<p>-Los relativos a la condición financiera de crédito publico y tesorería, así como los estudios técnicos de valoración de activos de la nación, documentos que tienen un periodo de reserva de seis meses contados a partir de la operación</p> <p>Artículo 25: rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.</p> <p>Artículo 26: insistencia del solicitante en caso de reserva</p> <p>Artículo 27: Las excepciones no serán oponibles a las autoridades</p> <p>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.</p>

▪ Análisis de la tabla No 6

La ley 57 de 1985 en el capítulo II desarrolla el tema del “acceso ciudadano a los documentos”¹⁹⁶ en ella encontramos aspectos como el Derecho a consultar los documento

¹⁹⁶ CARDENAS BORRERO Tiberio, PEREZ COLMENARES Ramiro, MORALES RESTREPO Didier, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008).pag 893

siempre y cuando no sean reservados, además le impone un límite de 30 años a la reserva con el fin de que los ciudadanos puedan acceder a la información que en ellos se encuentra con el paso del tiempo, le brinda competencia al jefe de la respectiva oficina o a quien este haya delegado para que autorice la revisión de los documentos y la expedición de copias, todo esto en horas de oficina, aspectos que regula el decreto ley 01 de 1984 de manera muy somera.

El decreto ley 1437 de 2011 recoge en sus artículos 25 y 26 la normativa de la ley 57 de 1985 para el rechazo de las peticiones de información por motivos de reserva¹⁹⁷ lo cual no es una novedad del legislador salvo algunos matices como la jurisdicción donde se encuentre el documento, o el hecho de no remitirse solo al tribunal si no también a los jueces administrativos.

Una novedad de la ley 1437 de 2011 es la interrupción del término de 10 días que tiene el magistrado para decidir en caso de insistencia de una solicitud de documento de reserva los cuales son:

- Cuando el juez o magistrado solicite copias de los documentos con carácter reservado sobre los cuales debe decidir.

¹⁹⁷ **Ley 57 de 1985 ARTÍCULO 21.** La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes. Si la persona interesada insistiera en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.

Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba y oficialmente. **CARDENAS BORRERO** Tiberio, **PEREZ COLMENARES** Ramiro, **MORALES RESTREPO** Didier, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008).Pág. 894

- 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.

La ley 594 de 2000 “por medio de la cual se dicta la ley general de archivos y se dictan otras disposiciones¹⁹⁸, en sus artículos 27 al 29 exponen asuntos no contenidos en las disposiciones contencioso administrativas las cuales vale la pena citar:

- Por ejemplo el artículo 27 garantiza el Derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás Derechos consagrados en la Constitución y las leyes¹⁹⁹.
- El artículo 28, modifica el inciso 2o. del artículo 13 de la Ley 57 de 1985, indicando una reserva de 30 años, al vencerse este termino no le da carácter de histórico al documento y este puede ser consultado por cualquier ciudadano²⁰⁰.

¹⁹⁸ **CARDENAS BORRERO** Tiberio, **PEREZ COLMENARES** Ramiro, **MORALES RESTREPO** Didier, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008).pag 983

¹⁹⁹ Ley 594 de 2000 ARTICULO 27. ACCESO Y CONSULTA DE LOS DOCUMENTOS. Todas las personas tienen Derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley. *Ibíd.* Pág. 985

Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el Derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás Derechos consagrados en la Constitución y las leyes. *Ibíd.* Pág. 985

Ley 594 de 2000 ARTICULO 28. MODIFICACIÓN DE LA LEY 57 DE 1985. Modificase el inciso 2o. del artículo 13 de la Ley 57 de 1985, el cual quedará así: "La reserva legal sobre cualquier documento cesará a los treinta años de su expedición. Cumplidos éstos, el documento por este solo hecho no adquiere el carácter histórico y podrá ser consultado por cualquier ciudadano, y la autoridad que esté en su posesión adquiere la obligación de expedir a quien lo demande copias o fotocopias del mismo".

²⁰⁰ ARTICULO 29. RESTRICCIONES POR RAZONES DE CONSERVACIÓN. Cuando los documentos históricos presenten deterioro físico manifiesto tal que su estado de conservación impida su acceso directo, las instituciones

- Por último se prevé unas restricciones por razones de conservación, relacionadas con los documentos históricos que presenten deterioro, estos podrán reproducirse en medios que no afecten el documento

En síntesis sobre reserva de documentos la ley contenciosos administrativa no trae nada nuevo.

Tabla 7: “las dependencias oficiales deben reglamentar la tramitación interna de las peticiones y consultas y la manera de atender las quejas por el mal funcionamiento de los servicios a su cargo, señalando para ellos plazos máximos según la categoría o calidad de los negocios (art. 26 y 32)”²⁰¹.

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 26: delega en las dependencias oficiales reglamentar el trámite interno de las peticiones, las cuales serán resueltas por uno o mas funcionarios, se debe especificar el día y horas en que se realizaran audiencias.</p> <p>Artículo 32: es deber de los organismos de la rama ejecutiva, entidades descentralizadas del orden nacional las gobernaciones y las alcaldías de los distritos especiales, reglamentar el tramite de las peticiones y quejas, dicho reglamento deberá someterse a revisión y aprobación de la procuraduría general de la nación, la cual podrá poner sanciones en caso de no enviársele a previa solicitud de la entidad el reglamento.</p>	<p>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.</p>

suministrarán la información contenida en estos mediante un sistema de reproducción que no afecte la conservación del documento, certificando su autenticidad cuando fuere del caso. *Ibidem*. Pág. 985

²⁰¹ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011).Pág. 327

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
	<p>Artículo 22: Cuando más de diez (10) ciudadanos 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</p>

▪ **Análisis de la tabla No 7.**

El artículo segundo de la ley 1437 de 2011, le otorga el nombre de autoridades a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas.

Por disposición del artículo 309²⁰² de la ley 1437 de 2011, se deroga el articulado del actual Código Contencioso Administrativo, por lo tanto, la procuraduría general de la nación perdió competencia para revisar y aprobar los reglamentos que expidan las autoridades con el fin de resolver las peticiones de los particulares.

El capítulo segundo de la ley 1437 de 2011 sugiere un reglamento general, al enumerar una serie de Derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones de carácter vinculante para las autoridades, los funcionarios y los usuarios de los servicios. Entre otras actividades se pueden resaltar:

²⁰² **Ley 1437 de 2011 Artículo 309. Derogaciones.** Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9° de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010. (lo subrayado es nuestro) Compilado por **CANDAMIL PINZON** José Gerardo, *Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, decreto 01 de 1984*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Ibáñez, 2011).Pág. 337

Son Derechos de las personas: presentar peticiones verbales o por escrito, conocer la actuación o trámites ante las autoridades, obtener respuesta oportuna a sus peticiones, exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos o particulares cuando realicen funciones administrativas.

Dentro de los deberes de las autoridades en la atención al público tenemos: dar un buen trato a los usuarios, garantizar la atención al público por lo menos 40 horas a la semana, atender a todas las personas que entren en sus oficinas dentro del horario normal, establecer sistemas de turnos, expedir anualmente una carta de trato digno al usuario donde se especifiquen los Derecho y deberes de los usuarios ante esa entidad, tramitar las peticiones que lleguen vía fax o correo electrónico, y todos los demás que señalen la constitución, la ley y los reglamentos.

Por último el artículo noveno de la norma mencionada les prohíbe a las autoridades especialmente: negarse a recibir peticiones o a expedir constancias, a exigir documentos que reposen en sus archivos, a solicitar documentos que la ley no exija, a asignar la orientación al ciudadano a personal no capacitado, a ejecutar un acto administrativo que no se encuentre en firme, o a intimidar a quien desee ejercer sus Derechos ante la jurisdicción de lo contenciosos administrativo.

Tabla 8: el incumplimiento de las normas que reglamenten las actuaciones administrativas, dará lugar a la aplicación de medidas disciplinarias al funcionario (arts. 7, 22 y 76), concordante con lo cual el artículo 35.8 del estatuto único disciplinario (ley 734 de 2002) consagra esta conducta como una de las prohibiciones a las que están sometidos los servidores públicos, con las consecuentes sanciones consagradas en el mismo estatuto.

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 7: falta de atención a las peticiones de que trata este capítulo, la inobservancia de los principios consagrados en el artículo 3º y la de los términos para resolver o contestar, constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes.</p> <p>Artículo 22: Sanciona con la pérdida del empleo a quien sea renuente a resolver en los Derechos de petición de información.</p> <p>Título VII responsabilidad de los funcionarios</p> <p>Artículo 76; son causales de mala conducta que generan multa hasta de un millón de pesos (\$ 1000 000) o la destitución del responsable; “negarse a recibir las peticiones, a expedir constancias sobre ellas, o a sellar sus copias, cuando se presenten en los días, horas, y sitios que indiquen los reglamentos.</p> <p>No dar traslado a los documentos recibidos a quien deba decidir, entre otros.</p> <p>Artículo 77, Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Artículo 31: <i>Falta disciplinaria.</i> 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 la ley disciplinaria.</p> <p>Título III Capítulo III Procedimiento administrativo sancionatorio</p> <p>Artículo 47: procedimiento especial, en caso de no existir regulación por leyes especiales o por el Código Único Disciplinario, se inicia de oficio por solicitud de cualquier persona, inicia con indagación preliminar, en caso de probarse que existen motivos para continuar, se formulan cargos, Acto Administrativo que no tiene recurso, se le dan 15 días al investigado para descargos y aportar pruebas.</p> <p>Artículo 48: Si son 3 o mas investigados se establecen 30 días para pruebas, en caso de pruebas en el exterior se dará un plazo de 60 días, vencidos los términos se dará traslado al investigado por 10 días para que presente alegatos.</p>

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 78: la jurisdicción competente es la del contencioso administrativo, se prevé la acción de repetición.</p> <p>Artículo 38: Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.</p>	<p>Artículo 49: según el daño o beneficio económico, la reincidencia en la comisión de las infracciones, la utilización de medio fraudulento etc., se graduara la sanción.</p> <p>Artículo 50: culminada la investigación, si el fallo es sancionatorio deberá contener: Individualización de la o las personas, un análisis de los hechos, relación de las normas infringidas, y la decisión final.</p> <p>Artículo 51: Establece una sanción con multa hasta de cien SMMLV a los particulares que entorpezcan de algún modo la investigación sancionatoria.</p> <p>Artículo 52: La acción del estado para imponer sanciones caduca a los tres años, y prescribe a los 5 años el acto administrativo que las decreto.</p>

▪ **Análisis de la Tabla No 8.**

Los principios orientadores de la actuación administrativa enunciados en el decreto ley 01 de 1984, son complementados en la nueva ley por una serie de principios constitucionales como: el debido proceso, la igualdad, la imparcialidad, la buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad y coordinación principios que le generan mayor compromiso y responsabilidades a los funcionarios.

Esta situación se explica, en razón, a que la carta de 1886 tenía una connotación de carácter nacional; es decir, las instituciones estatales se proclamaban como el constituyente primario, motivo por el cual; la participación del pueblo en las decisiones gubernamentales era limitada. Con la entrada en vigencia de la carta política de 1991, cambia la concepción anterior y le delega al pueblo la condición de constituyente primario, fomentando así su

participación en todas las decisiones gubernamentales, convirtiéndose este en el veedor principal de la administración pública.

Tal como se ha demostrado en el presente trabajo, el Derecho de petición se proclamó en la carta política de 1886 en su artículo 45 y fue regulado posteriormente por la ley 2733 de 1959, desde ese momento se impuso la aplicación de medidas disciplinarias para quien omite la resolución de los Derechos de petición.²⁰³

Las Causales de mala conducta a las que se refieren los artículos 7 y 22 del decreto ley 01 de 1984. Se regulan en la ley 734 de 2002 artículo 49; a su vez, este artículo nos remite a las causales de falta gravísima dispuestas en el artículo 48 de la misma ley,

El artículo 49 del Código Disciplinario Único, solo refiere que las causales de mala conducta van dirigidas: al Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, y el Fiscal General de la Nación, es decir, aquellos que gozan de fuero procesal disciplinario constitucional.

Lo anterior nos permite concluir, que la *causal de mala conducta*, no se dirige todos los funcionarios públicos, solamente a un grupo, por ello los funcionarios no aforados pueden eximirse de la responsabilidad establecida en los artículos 7 y 22 del decreto ley 01 de 1984.

El nuevo Código Contencioso Administrativo corrige esta falencia en su artículo 31 estableciendo la causal de “Falta Gravísima”, del código único disciplinario artículo 48 el cual presenta un listado de 61 causales y 5 párrafos.

²⁰³ Decreto ley 2733 de 1959 ARTICULO 9o. A los funcionarios o agentes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores, se les aplicarán las medidas disciplinarias adoptadas para el caso por el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Cabe anotar que el Código Disciplinario Único en el artículo 38 numeral 8 prohíbe a los funcionarios públicos “Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.

De la misma manera la ley 1437 de 2011 regula en el título III capítulo III un proceso administrativo sancionatorio, similar al de la ley 734 de 2002, con la novedad, de que la acción disciplinaria que prescribía en 5 años con la ley 734, se redujo a un término de caducidad de 3 años.

Es interesante observar, que el artículo 30 de la ley 734 de 2002 prevé un término de prescripción de 5 años para ejercer la acción disciplinaria²⁰⁴, mas adelante ley 1437 de 2011 en su artículo 52²⁰⁵ reduce el término de caducidad de la acción disciplinaria a 3

²⁰⁴ **Ley 734 de 2002 Artículo 30.** Términos de prescripción de la acción disciplinaria. Modificado por el art. 132, Ley 1474 de 2011. La acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.

Ver el Fallo del Consejo de Estado 8879 de 2005

En el término de doce años, para las faltas señaladas en los numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 del artículo 48 y las del artículo 55 de este código. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-948 de 2002**

Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas.

Parágrafo. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que Colombia ratifique.

²⁰⁵ **Ley 1437 de 2011, Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. (lo subrayado es nuestro)

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.

años, y el mismo año 2011 con la ley 1474²⁰⁶ la acción disciplinaria “caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria”. Así las cosas la acción disciplinaria ya no prescribe si no caduca en un termino de 5 años.

En el tema de sanciones disciplinarias la ley 1437 de 2011 sanciona con multas hasta de 100 SMMLV a los particulares que entorpezcan de alguna manera las investigaciones disciplinarias. Lo anterior nos muestra que no hay avances mayores dentro de la nueva ley en materia de sanciones disciplinarias, salvo la inclusión dentro de la ley disciplinaria de principios como la legalidad de las faltas y de las sanciones, la presunción de inocencia, de *no reformatio in pejus* y el *non bis in ídem*

Tabla 9: Si transcurre un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa. No obstante, este fenómeno, conocido con el nombre de silencio administrativo, puede ser positivo en casos especiales determinados por las leyes (C.C. A., arts. 40 a 42 y ley 57 de 1985, art. 25).

²⁰⁶ **Ley 1474 de 2011 Artículo 132. Caducidad y prescripción de la acción disciplinaria.** El artículo 30 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

"La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.

La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la acción disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.

Parágrafo. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido a los tratados internacionales que Colombia ratifique". Tomado de Internet pág. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292#132>

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 40: si transcurre un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa,</p> <p>Artículo 40 lo cual no exime a la administración del deber de decidir sobre la misma, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos en la vía gubernativa, contra el acto presunto</p> <p>Artículo 41: Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva, los términos se cuentan a partir del día siguiente de radicada la petición.</p> <p>Artículo 41: el silencio positivo podrá ser objeto de revocatoria directa</p> <p>Artículo 42: procedimiento par invocar el silencio administrativo positivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protocolizar la constancia expedida. • Declaración jurada de no habersele notificado. • Es deber de las autoridades reconocer la escritura y sus copias como decisión favorable por la administración. • La protocolización de los documentos no tiene costo <p>Artículo 60: si transcurre un plazo de dos meses contados a partir de la presentación de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa. Este plazo se interrumpe mientras dure la práctica de pruebas. La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.</p>	<p>Artículo 83: establece el mismo termino, pero aclara, que si la ley establece un termino mayor para atender las peticiones, trascurrido un mes de vencido ese termino, opera el silencio administrativo negativo.</p> <p>Artículo 83: con relación a los recursos la norma quedo igual, y agrega: o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.</p> <p>Artículo 84: quedo igual</p> <p>Artículo 84: quedo igual</p> <p>Artículo 85: quedo igual</p> <p>Artículo 86: quedo igual, y agrega: “La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria</p>

▪ Análisis de la tabla 9

El silencio administrativo negativo doctrinalmente se ha concebido como: “un acto administrativo tácito, o como una simple habilitación procesal, todo ello, sin desconocer que es una facultad del administrado para acudir ante el órgano judicial correspondiente”²⁰⁷ a fin de que se le respeten sus Derechos.

Por otro lado la jurisprudencia nacional constitucional reconoce que “el Derecho de petición se ampara o protege a través de la acción de tutela no solo para una pronta solución, si no, que la respuesta debe ser clara, precisa, congruente y puesta en conocimiento del peticionario, es decir, la tendencia que promueve el máximo órgano va encaminada a que la administración culmine los procedimientos administrativos con respuestas que definan de fondo el sentido de la petición.”²⁰⁸ De la misma manera, en sentencia AC – 5433 de 22 de enero de 1998²⁰⁹ el Consejo de Estado precisa que el Silencio Administrativo Negativo es una habilitación legal.

Con lo anterior se puede concretar, que la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado adopta los siguientes preceptos:

- *Aceptar que el núcleo esencial del Derecho de petición guarda relación con la obtención de una respuesta de fondo.*
- *Aceptar que la ocurrencia del Silencio Administrativo Negativo materializa la vulneración al núcleo esencial del Derecho de petición.*

²⁰⁷ En el contexto de la doctrina nacional la discusión ha radicado en darle alcance de acto administrativo tácito, o de entenderlo simplemente como una habilitación procesal sin desconocer que hay una cierta unanimidad en la justificación de su existencia como facultad del administrado para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente. **GARZÓN MARTINEZ** Juan Carlos, *La Crisis del Silencio Administrativo Negativo*, Primera edición. (Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2008). Pág. 33

²⁰⁸ *Ibíd.* Pág. 103

²⁰⁹ *Ibíd.* Pág. 109, En cita, sentencia AC – 5433 de 22 de Enero de 1998, Magistrado ponente Silvio Escudero Castro, del Consejo de Estado. Sección segunda. Subsección “B”

- *Aceptar la procedencia de la acción de tutela a efecto de respetar el núcleo esencial de Derecho de petición independientemente de la ocurrencia del Silencio Administrativo Negativo, por cuanto este último solamente constituye una habilitación procesal y no una decisión administrativa sustancial*²¹⁰

Lo anterior nos hace pensar, ¿si en realidad se justifica la existencia de la figura del Silencio Administrativo Negativo en nuestro ordenamiento jurídico, sabiendo que su materialización viola el Derecho fundamental de petición?²¹¹.

Consideramos que frente al Derecho de petición es más viable utilizar el mecanismo constitucional de la acción de tutela, por presentar un trámite más expedito para hacer valer los Derechos fundamentales de las personas, a pesar, de lo anterior el legislador optó por mantener la figura del Silencio Administrativo Negativo en el nuevo Código Contencioso Administrativo, sin mayores cambios, salvo dos aspectos a saber:

- La nueva norma en su artículo 86, proclama, que si la ley establece un término mayor para atender las peticiones, transcurrido un mes de vencido ese término opera el silencio administrativo negativo.

Una situación como esta se presenta en la ley 797 de 2003 artículo noveno: *“Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte”*²¹².

²¹⁰ **GARZÓN MARTINEZ** Juan Carlos, *La Crisis del Silencio Administrativo Negativo*, Primera edición. (Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2008). Pág. 111 a 113

²¹¹ Para un análisis más detallado de este interrogante véase el Libro *la Crisis del Silencio Administrativo Negativo*, escrito por el Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Dr. **GARZÓN MARTINEZ** Juan Carlos

²¹² **Ley 797 de 2007** “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y

De acuerdo con este artículo, al quinto mes de radicada la petición, si no se ha recibido ninguna manifestación del fondo pensional, se entenderá que la decisión fue negativa.

El artículo 86 de la ley 1437 de 2011 establece como falta disciplinaria gravísima la no resolución de los recursos en el término de dos meses. Frente al silencio administrativo positivo, la posición del legislador continua siendo la misma

Tabla 10: debe tenerse en cuenta que el artículo 23 de la constitución amplía el radio de acción del derecho de petición en el sentido de que puede ejercerse ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales de acuerdo con reglamentación especial que deberá expedirse mediante ley.

Decreto ley 01 de 1984	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 1: también son autoridades las entidades privadas cuando unos y otras cumplan funciones administrativas</p> <p>Artículo 82: la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá juzgar las controversias o litigios originados en las actividades de las personas privadas que ejerzan funciones publicas.</p>	<p>Artículo 2: a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. Se les dará el nombre de autoridades.</p> <p>Capitulo III derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas.</p> <p>Artículo 32: toda persona podrá realizar peticiones ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como: sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes, las cuales se deberán resolver en los términos de la ley 1437 de 2011, remite al tramite establecido en la ley de Habeas Data para las peticiones de archivos y datos del sector financiero</p> <p>Parágrafo 1: derecho que se puede ejercer ante personas naturales por situaciones de indefensión, subordinación o por la posición o función que ellas desarrollen.</p>

▪ Análisis de la Tabla No 10

El otorgamiento de funciones de la administración a particulares obedece a la denominada “descentralización por colaboración”²¹³, debido a ello el decreto ley 01 de 1984 integra en sus artículos 1 y 82 a los particulares como parte de la administración.

Con la entrada en vigencia de la constitución de 1991 esta figura adquiere mayor relevancia, debido a, que el artículo 116 reza: “Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”. De igual manera el artículo 123 establece: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”, con relación a la prestación de servicios públicos, el artículo 365 de nuestra carta política afirma; que los servicios públicos podrán ser prestados por “el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares”, este último es la base fundamental de la ley 489 de 1998

A nivel jurisprudencial podemos ver que la sentencia SU 166 de 1999²¹⁴ afirma: que si la autoridad presta un servicio público, el derecho de petición opera como si se tratara de una

²¹³ **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011). Pág. 69

²¹⁴ - La Constitución de 1991 amplió el alcance del derecho fundamental de petición, pues se predica respecto de la administración y de las organizaciones privadas. Empero, en relación con estas últimas su ámbito de aplicación es limitado.

- En cuanto al ejercicio de este derecho contra particulares deben distinguirse dos situaciones. La primera, si la organización privada presta un servicio público o si por la función que desempeña adquiere el *status* de autoridad, el derecho de petición opera como si se tratase de una autoridad pública²¹⁴. La segunda, cuando el sujeto pasivo del derecho de petición es una organización que no actúa como autoridad, sólo opera cuando el Legislador lo haya reglamentado²¹⁴. Por lo tanto, la posibilidad de ejercer el amparo de este derecho, contra particulares, depende del ámbito y de las condiciones que señale el Legislador.

- La extensión del derecho de petición a particulares que no actúan como autoridad, sólo es procedente cuando aquel es el instrumento para garantizar otros derechos fundamentales, como quiera que este derecho no puede implicar una intromisión indiscriminada y arbitraria en el fuero privado de quienes no exponen su actividad al examen público.²¹⁴

autoridad pública, por el contrario si ella no actúa como autoridad; solo opera cuando el legislado la haya reglamentado, y concluye que el amparo de este derecho depende del ámbito y de las condiciones que señale el legislador.

“Con relación a la subordinación del peticionario, encontramos que esta inquietud ya se ha dilucidado mediante una interpretación de la corte en la sentencia T 017 de 2000²¹⁵ de la cual se concluye que es potestativo del juez de tutela examinar en cada caso si la petición afecta otros derechos fundamentales, caso en el cual, es procedente conceder el amparo”²¹⁶.

Los aspectos enumerados anteriormente se concretan en:

- La Constitución Política Nacional presenta un listado de algunos particulares que se constituyen como autoridades, ellos son: los jurados en las causas criminales, los conciliadores, los árbitros, y los particulares que presten servicios públicos.
- La extensión del derecho de petición a particulares que no actúan como autoridad, sólo es procedente cuando aquel es el instrumento para garantizar otros derechos fundamentales

4. Pues bien, en vista de que la empresa (...) no actúa como autoridad, la Corte concluye aquella no transgrede el derecho de petición del peticionario, como quiera que aún no existe legislación que regule este derecho frente a particulares como el accionado. Por tal razón, no procede la tutela del derecho de petición.

²¹⁵ Sentencia de Tutela nº 017/00 de Corte Constitucional, 24 de Enero de 2000.

“ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Procedencia contra empresa/DERECHO DE PETICION FRENTE AL EMPLEADOR

“Cuando la reclamación del empleado se refiere a asuntos que únicamente conciernen al peticionario y al particular de quien se pide la respuesta, en relación con el nexo laboral que los une, no puede el empleador invocar al sigilo; la reserva o su derecho a la intimidad, para negarse a responderle acerca de los interrogantes que formule o de las inquietudes que manifieste en torno a derechos y prerrogativas de la mencionada índole, pues una conducta como la descrita atenta contra el derecho fundamental al trabajo, y afecta la dignidad del trabajador, por la vía del silencio. Allí el derecho de petición es vulnerado en conexidad con los mencionados y debe ser protegido, no por la condición -pública o privada- de la persona llamada a sino por la responsabilidad que ella tiene frente al peticionario como trabajador a su cargo y respecto a las legítimas pretensiones de este”. **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo José, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002). Pág. 121 y 122,

²¹⁶ *Ibíd.* Pág. 122.

- Cuando se eleva una petición de un subordinado a su empleador, se requiere por parte del juez de tutela evaluar la violación de derechos fundamentales.
- La ley reglamentará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente presente servicios y regulará su ejercicio.

Por los motivos expuestos vemos, que la ley 1437 de 2011 llega a suplir ese vacío normativo existente, constituyéndose en uno de los mayores aportes en la resolución de derechos de petición frente a particulares, sus aportes se sintetizan de la siguiente manera:

- Para garantizar los derechos fundamentales se puede ejercer el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes, a las Cajas de Compensación Familiar, y a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, que sean de carácter privado.
- El procedimiento para resolver los derechos de petición es el mismo que establece la ley para las entidades públicas.
- Este derecho se puede ejercer ante personas naturales cuando el solicitante se encuentre en situación de indefensión, subordinación o la persona jurídica se encuentre ejerciendo una posición dominante frente al peticionario.
- Delega a los personeros municipales, distritales, y en la defensoría del pueblo la prestación de asistencia a quienes deseen presentar peticiones a particulares.

4.1.1 Otros aspectos importantes de la ley 1437 de 2011

Como hemos visto en el presente capítulo, el nuevo Código Contencioso Administrativo propone algunos cambios sustanciales con relación a la interposición y resolución adecuada de los derechos de petición, entre ellos podemos resaltar: un mejor orden en su articulado²¹⁷, lo cual disminuye la ambigüedad, la inclusión de medios tecnológicos para

²¹⁷ Lo cual disminuye la ambigüedad de la norma anterior, y discutida en el capítulo segundo de esta obra.

presentar solicitudes respetuosas, la inclusión de los particulares como autoridades susceptibles de resolver peticiones, etc. No obstante, existen algunos elementos que no se encuentran en la normativa anterior y que revisten gran importancia ellos son:

▪ **Artículo 7, deberes de las personas:**

Los deberes de las personas se encuentran en el artículo séptimo, y son: acatar la constitución y las leyes, actuar de buena fe, ejecutar con responsabilidad sus derechos y en consecuencia abstenerse de reiterar solicitudes improcedentes, por último, respetar a los servidores públicos, en este sentido el artículo 19 dispone:

Artículo 19: que toda petición debe ser respetuosa, en caso de no ser comprensible, se devolverá al peticionario para que la corrija o aclare durante los diez días siguientes, de no hacerlo se archivará la petición. En caso de peticiones ya resueltas la autoridad podrá remitirse a respuestas anteriores.

▪ **Artículo 10, deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia**

Las autoridades deberán resolver de acuerdo con:

- La constitución la ley y el reglamento de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos facticos y jurídicos.
- Se debe tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y aplique dichas normas. Lo subrayado es para resaltar que el congreso omitió las decisiones de la Corte Constitucional, situación que se corrigió tal como lo vemos a continuación;

El artículo diez de la ley 1437 de 2011, se declaró exequible de manera condicionada mediante sentencia “aditiva”²¹⁸ C 634 de 2011 la cual sostuvo: “por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido, que las autoridades tendrán en cuenta junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto, sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad”.

En este capítulo podemos concluir:

El nuevo Código Contencioso Administrativo ordena las disposiciones establecidas en el decreto ley 01 de 1984.

Esta normativa recoge los preceptos establecidos en la constitución, la ley y los reglamentos con relación al uso de medios informáticos, razón por la cual no encontramos nada nuevo en su articulado.

Una novedad importante es la regulación de los derechos de petición ante los particulares incluyendo a las personas naturales.

Otros aspectos a resaltar son: las obligaciones que le impone al ciudadano, la inclusión de sentencias de unificación, inicialmente del Consejo de Estado, y por sentencia aditiva los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

²¹⁸ En consecuencia le correspondió a la Corte adoptar una sentencia aditiva que integrara al ordenamiento jurídico el supuesto normativo omitido por el congreso, referente a las decisiones de la Corte Constitucional, de manera que también vinculen a las autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias, sentencia C – 634 de 2011 Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva

5. Conclusiones

Los cuatro capítulos que hemos estudiado a lo largo del presente trabajo nos permiten concluir:

1. El derecho de petición ha experimentado cambios de gran profundidad política y jurídica desde la etapa de la esclavitud.
2. Desde la primera enmienda a la constitución de Filadelfia, las naciones latinoamericanas han incluido esta figura en sus constituciones.
3. En Colombia por ejemplo, desde 1810 el derecho de petición se ha consagrado en cada una de las constituciones, hasta llegar a la constitución de 1886.
4. A pesar de lo anterior, solo hasta el año 1959 con la promulgación del decreto ley 2733 del mismo año, este derecho constitucional se pudo hacer efectivo ante las autoridades.
5. Con el decreto ley 01 de 1984, se integra el derecho de petición al ordenamiento contencioso administrativo.
6. A pesar, de los avances logrados en esta materia, en la actualidad existe un fenómeno de hiperregulación jurisprudencial, debido a las omisiones de los funcionarios en la resolución de los derechos de petición.
7. Algunas de las razones por las cuales los funcionarios no resuelven de manera adecuada los derechos de petición, tienen que ver con dos aspectos; primero, el Código Contencioso Administrativo actual complica lo que debería ser más fácil y no define de manera clara, precisa y breve las clases de derechos de petición complicando lo que debería ser sencillo, y segundo falto definir los términos derecho de petición en interés general, en interés particular de información y de consulta lo cual lo hace ambiguo e impreciso.

8. Con la promulgación de la ley 1437 de 2011 la regulación Contenciosa Administrativa del futuro, nos brinda las siguientes posibilidades.
 - El derecho de petición se ajusta a los preceptos de la nueva constitución Política Nacional.
 - El desorden y mala técnica legislativa utilizado en el decreto ley 01 de 1984, se soluciono de manera acertada, salvo algunos aspectos
 - Recoge en la normativa existente y complementaria sobre el derecho de petición; la jurisprudencia se convirtió en norma de obligatorio cumplimiento al incluir las sentencias de unificación.
 - Las responsabilidades para los funcionarios públicos que omitan resolver las peticiones quedaron mas claras.
 - Se integra a la actividad administrativa el uso de medios informáticos.
 - En desarrollo de la constitución, se regula el derecho de petición a los particulares.

9. Con estos avances, consideramos, que el derecho de petición ha logrado un importante lugar como derecho fundamental; el legislador se ocupo de darle orden a su articulado e incluir aspectos jurisprudenciales y tecnológicos acordes con los avances cada vez mayores de las sociedades contemporáneas.

10. A pesar de lo anterior, no podemos hablar de novedades, debido a, que los procesos y procedimientos allí enumerados son similares a los que venían con el decreto ley 01 de 1984, y los anexos, se recogen de la jurisprudencia y normas de carácter general necesarias para el desarrollo de la actividad legislativa.

11. Según lo expuesto y la problemática evidenciada a lo largo del presente trabajo, consideramos de gran importancia la declaratoria de Inexequibilidad del capitulo referente al derecho de petición en la ley 1437 de 2011, y proponemos el presente trabajo como documento de guía para iniciar las discusiones tendientes a la nueva Ley Estatutaria del derecho de petición para el 2014.

5.1 Recomendaciones

Hemos visto en el transcurso del presente trabajo, que el Derecho como Ciencia Social es dinámico, es decir, cambia según los retos que le imponga la sociedad, es así, como desde el año 1984 nuestra legislación administrativa ha sido el decreto ley 01 de 1984, normativa que en su momento aporó a los ciudadanos facultades para hacer efectivo el derecho de petición ante las autoridades.

Hoy con la promulgación del decreto ley 1437 de 2011, son muchas las expectativas sobre los cambios que ella pueda ofrecer y los retos planteados a la administración y con ella a los funcionarios públicos; en la presente obra hemos sido testigos de las ventajas y beneficios que la nueva norma trae, pero de nada sirve, que el legislador en su inmenso conocimiento genere las herramientas para hacer efectivos nuestros derechos, si dejamos a un lado la virtud.

Por ello la recomendación esencial en este trabajo es fomentar en todas y cada una de nuestras acciones valores como la virtud.

Para finalizar dejo como reflexión el siguiente texto de Montesquieu

“Cuando la virtud deja de existir, la ambición entra en los corazones capaces de recibirla, y la codicia se apodera de todos los demás. Los deseos cambian de objeto y lo que se amaba ya no se ama, si se era libre con las leyes ahora se quiere ser libre contra ellas; cada ciudadano es como un esclavo escapado de la casa de su amo; se llama rigor a lo que era máxima; se llama estorbo a lo que era regla; se llama temor a lo que era atención. Se llama avaricia a la frugalidad y no al deseo de poseer. Antes los bienes de los particulares constituían el tesoro público, pero en cuanto la virtud se pierde, el tesoro público se convierte en patrimonio de los particulares. La República es un despojo y su fuerza ya no es mas que el poder de algunos ciudadanos y la licencia de todos”. **DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE, Y DE MONTESQUIEU** Charles Louis, *“Del Espíritu de las Leyes, Primera Edición. (Madrid-España: editorial Tecnos S.A, 1987).Pág.*

6. BIBLIOGRAFIA

1. **Allan Brewer-Carias**, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: LEGIS, 2003).
2. **Allan Brewer-Carias**, *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), La Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Segunda Edición., Derecho Administrativo 2 (Editorial Jurídica Venezolana, 2008).
3. **ÁLVAREZ ALONSO Clara**, *Lecciones De Historia del Constitucionalismo* (Madrid-España: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 1999).
4. **ANGULO BARBOSA Jaime**, *El preámbulo de la Constitución Nacional*, Segunda Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002).
5. **ARBOLEDA VALLEJO Mario**, **RUIZ SALAZAR José Armando**, *Manual de Derecho Penal, Parte General y Especial.*, Novena Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Leyer, 2007).
6. **BAUZÀ MARTORELL Felio j**, Prologo de **PARADA Ramón**, *Monografías Jurídicas; la Desadministración Pública*, Primera Edición. (Madrid-España: Polígono y Garza. Paracuellos de Jarama, Impresión Closas-Orcoyen, S.L., 2001).
7. **BECERRA PINILLA Jorge**, *EL Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995).
8. **BOSSA Jaime Angulo**, *El Preámbulo de la Constitución Nacional*, Segunda Edición. (Editorial Leyer, s.f.).
9. **CAMARGO Pedro Pablo**, *El debido proceso*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Leyer, 2000).
10. **CARDENAS BORRERO Tiberio**, **PEREZ COLMENARES Ramiro**, **MORALES RESTREPO Didier**, *Código Contencioso Administrativo, comentado*, Decima Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2008).
11. **CARRETERO GONZALES Cristina**, **SERRANO DE TRIANA Adolfo**, *Fundamentos y vinculación entre la legitimación y el servicio publico*, Primera Edición. (Barcelona España: Universidad Complutense de Madrid, 2005).
12. Compilado por **CANDAMIL PINZON Jose Gerardo**, *Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, decreto 01 de 1984.*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Ibáñez, 2011).

13. **DE SECONDAT, BARON DE LA BREDE, Y DE MONTESQUIEU** Charles Louis., *Del Espíritu de las Leyes*, Primera Edición. (Madrid-España: editorial Tecnos S.A, 1987).
14. **DIAZ PERIS** Víctor, *Diccionario Académico Ilustrado*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: El CID, Editores, 1990).
15. **DUGUIT** León, traducido por **ACUÑA** Jose G, *Manual de Derecho Constitucional*, Segunda Edición. (Madrid-España: Editorial Librería Española y Extranjera Príncipe 16, 1926).
16. **ESTRADA ALVAREZ** Alejandro, **RESTREPO CAÑOLA** Eliana, *Código Disciplinario Único*, Tercera Edición. (Itagüí - Colombia: Personería Municipal de Itagüí, 2008).
17. **FAJARDO URIBE** Luz Amparo, **MOYA PARDO** Constanza, «Manual de ejercicios de gramática, redacción y ortografía Nivel II» (Facultad de Ciencias Humanas, 2011).
18. **GARCIA DE ENTERRIA** Eduardo, **RAMON FERNANDEZ** Tomas, *Curso de Derecho Administrativo I*, Primera Edición. (Madrid-España: Editorial Civitas, 1998).
19. **GARZÓN MARTINEZ** Juan Carlos, *La crisis del silencio administrativo negativo*, Primera edición. (Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2008).
20. **GONZALES** Seara, **MONSERRAT MARTINEZ**, **SEPULVEDA** Consuelo, *1789; El nacimiento del nuevo régimen fundado en la libertad, la igualdad y la democracia*, Primera Edición. (Barcelona España: Universidad Complutense de Madrid, 2005).
21. **KELSEN** Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, Novena reimpresión. (Argentina: Editorial EUDEBA, 2009).
22. **LOCKE** John; traducción **LAZARO ROS** Amando, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, Primera Edición. (Barcelona España: Ediciones Orbis, 1983).
23. **LOPEZ MEDINA** Diego Eduardo, *Interpretación Constitucional*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: UNIBIBLOS, 2002).
24. **LÓPEZ GARCÍA** Jesús, *Virtud y personalidad según Tomás de Aquino*, Primera Edición. (Madrid-España: Editorial Eunza, 2004).
25. **MADRID MALO** Mario Garizabal, *Derechos Fundamentales*, Segunda Edición. (Santafé de Bogotá: Editorial 3 r Editores, 1997).
26. **MADRID MALO** Mario Garizabal, *Preámbulo de los principios fundamentales de la reforma de la Constitución*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Impreandes Presencia, 1998).
27. **MARQUARDT** Bernd, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia.*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Digiprint Editores E.U, 2009).
28. **MARTINEZ CEBALLOS** Guillermo Jose, *El Derecho de Petición*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, 2002).
29. **MONTORO** Chiner María Jesús, *La Evaluación de las Normas. Racionalidad y Eficiencia*, Primera Edición. (Barcelona España: Editorial Atelier, s.f.).
30. **MORA CAICEDO** Estevan, **RIVERA MARTINEZ** Alfonso, *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, Octava Edición. (Bogotá Colombia: Leyer, s.f.).
31. **OLANO GARCIA** Hernán Alejandro, *Constitucionalismo Histórico, Historia de Colombia a partir de sus Constituciones y Reformas.*, Segunda Edición. (Bogotá Colombia: Ediciones Doctrina y Ley2, 2007).

32. Rodríguez R. Libardo, *Derecho Administrativo*, Decimoquinta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2007).
33. **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo General y colombiano*, Decimoquinta Edición. (Bogotá Colombia: Temmis, 2007).
34. **RODRIGUEZ RODRIGUEZ** Libardo, *Derecho Administrativo, General y Colombiano.*, Reimpresión de la Decimosexta Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Temis S.A, 2011).
35. **SANCHEZ TORRES** Carlos Ariel, **IBANEZ PARRA** Oscar, y **CABANZO DIANA**, *La Teoría Del Acto Administrativo en Colombia & las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (Editorial Biblioteca Jurídica DIKE, 2010).
36. **SANCHEZ AGESTA** Luis, *Documentos Constitucionales y Textos Políticos*, Primera Edición. (Madrid-España: Editorial Ritmo Universitario, 1975).
37. **SANTOFIMIO GAMBOA** Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo.*, Cuarta Edición. (Bogotá Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1994).
38. **SANTOFIMIO GAMBOA** Jaime Orlando, *El Derecho de Defensa en las Actuaciones Administrativas*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1998).
39. **SARRIA** Eustorgio, **SARRIA BARRAGAN** Mauricio, *Derecho Administrativo Colombiano, General y Especial*, Novena Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Colección Pequeño Foro, 1984).
40. **Senado de la Republica**, *Constitución Política de Colombia*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Imprenta Nacional de Colombia, 2008).
41. **SISTEMA DE ERUDITOS PRACTICOS LEGIS**, *Constitución Política de Colombia «con todos los valores agregados LEGIS»*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Legis, 2010).
42. **SOLANO SIERRA** Jairo Enrique, *Practica Administrativa*, Octava Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Ediciones Doctrina y Ley, 2008).
43. **STASSINOPOULUS** Michel, traducción **SIERRA JARAMILLO** Francisco, *El Acto Administrativo*, Primera Edición. (Bogotá Colombia: Publicaciones «Jesca», 1981).
44. **VIDAL PERDOMO** Jaime, *Derecho Administrativo*, Doceava Edición. (Bogotá Colombia: Editorial Legis, 2004).
45. **YOUNES MORENO** Diego, *Curso de Derecho Administrativo*, Octava Edición. (Bogotá Colombia: TEMIS, 2007).

6.1 Bibliografía de internet

▪ Capítulo 1

1. En internet “*artículo, el sistema internacional de los Derechos humanos*” http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home_e.htm consultada el 19 de octubre de 2011.

2. Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela del 24 de Marzo del 200, Tribunal supremo de Justicia, Internet, pagina <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm> Consultada el 14 de julio de 2011 consultada el 16 de octubre de 2011.
3. .Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías “Tomado de internet pagina <http://www.cicpc.gov.ve/files/documentos/8-LEYDERECHOSCONSTITUCIONALES.pdf> consultada el 3 de noviembre de 2011
4. .Constitución Política del Perú Tomado de la pagina de internet <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html> consultada el día 05 de Noviembre de 2011
5. **BARTRA CAVERO** José, Artículo “*el Derecho de Petición*” Tomado de Internet pág. http://www.usmp.edu.pe/derecho/instituto/revista/articulos/El_Derecho_de_la_Peticion.pdf consultado el 05 de noviembre de 2011
6. Ley 27444 de Procedimiento Administrativo, tomado de Internet pagina http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2005/Ley_27444_Procedimiento_Administrativo.pdf consulta el 5 de noviembre de 2011
7. Constitución Política de Costa Rica del 7 de Noviembre de 1949 articulo 27 tomado de Internet pagina <http://www.cesdepu.com/nbdp/copol2.htm> consultada el 5 de Noviembre de 2011
8. Ley 7135 el 11 de Octubre de 1989 “ley de la jurisdicción Cosntitucional tomada de internet Pagina <http://www.cesdepu.com/nbdp/lic.htm> Consultada el dia 05 de noviembre de 2011
9. Ley 6227 de 1978 General de Administración Publica de Costa Rica, Tomado de Internet, pagina <http://www.cesdepu.com/nbdp/lgap.htm> consultada el dia 05 de noviembre de 2011
10. Tomado de la página de la Corte Constitucional del Ecuador en internet. http://www.corteconstitucional.gov.ec/images/stories/Constitucion_politica.pdf Consultada el 16 de julio de 2011
11. República de Argentina, Honorable senado de la Nación <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo1.php> consultada el 1 de noviembre.
12. República Federativa do Brasil, Senado Nacional Pagina http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/art_5_shtm consultada el 14 de octubre de 2011
13. *Déclaration des Droits de l’Homme en société* (1789), versailles, Baudoin, 1789, ed por **CAPORAL**, Stéphane & **MONET** Jean (Eds.) “*Constitutional Documents of France*”, en DIPPEL, HORTS (Ed.) *Constitutions’ of the World from the late 18*

century to the middle of the 19th Century online, <http://modern-constituion.de/FR-00-1789-08-26-fr-i.html> (30.10.2009).

▪ Capítulo 2

14. Corte Constitucional sentencia T 567 DE 1992, Magistrado ponente **HERNANDEZ GALINDO** José Gregório, tomado de Internet, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-567-92.htm>
15. **PARAMO ROCHA** Guillermo, Circular de Rectoría, de Octubre de 1996, Tomado de Internet, pagina <http://www.bogota.unal.edu.co/sisqueresu/>
16. Tomado de la pagina de la defensoría del pueblo <http://200.44.98.254/detalle.asp?sec=160406&id=1180&plantilla=8>, consultada el día 06 de noviembre de 2011
17. **PARAMO ROCHA** Guillermo, Circular de Rectoría, de Octubre de 1996, Tomado de Internet, pagina <http://www.bogota.unal.edu.co/sisqueresu/>
18. Tomado de la Pagina de la Confederación Colombiana de consumidores en Internet http://www.ccconsumidores.org.co/legislacion_ley142_t0.php
19. **PARAMO ROCHA** Guillermo, Circular de Rectoría, de Octubre de 1996, Tomado de Internet, pagina <http://www.bogota.unal.edu.co/sisqueresu/>

▪ Capítulo 3

20. Tomado de la alcaldía de Bogotá, página en Internet <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
21. Tomado de la alcaldía de Bogotá pagina en internet <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
22. Tomado de la alcaldía de Bogotá pagina en internet <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106>
23. Directiva presidencial no 04 de 2009 Álvaro Uribe Vélez, Tomado de internet pagina, <http://www.mij.gov.co/normas/2009/di042009.htm>, consultada el día 10 de septiembre de 2011

▪ Capítulo 4

24. **Ley 1474 de 2011 Artículo 132. Caducidad y prescripción de la acción disciplinaria.** Tomado de Internet pág. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292#132>

