

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES EN LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN REGLAMENTADO EN LAS LEYES 1437 DE 2011 Y 1755 DE 2015

María Victoria Murillo Salazar

Introducción

Colombia es un Estado Social de Derecho que vela porque se cumplan y se respeten las leyes y los derechos de los ciudadanos, dado que el ser humano como lo refieren Burbano & Burbano (2012) “constituye la pieza angular que fundamenta su engranaje dentro del ordenamiento jurídico hasta el punto que es el centro mismo” (p.14). Por ello, la Constitución Colombiana de 1991 estableció un conjunto de herramientas como la acción de tutela, acciones populares y de grupo, y el derecho de petición para que el ciudadano se dote de mecanismos seguros que le permitan resolver de manera efectiva y eficaz sus conflictos. Centrándose este artículo en el Derecho de petición.

El derecho de petición se ha establecido como elemento de protección y garantía de los ciudadanos para que éstos puedan solicitar ante las autoridades públicas o privadas los fundamentos de las decisiones que a éstos les afectan, como lo menciona el artículo 23 del título II de la Constitución Política de Colombia “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” (p.17).

De esta manera, se comprende que el derecho de petición está estructurado por dos elementos: el primero, quien lo practica, es decir el ciudadano que realiza ante una autoridad una solicitud; el segundo, quien entrega la respuesta oportuna de la petición, la autoridad, la cual debe ser clara, precisa y de fondo para que se logre dar respuesta completa de los aspectos planteados en la solicitud. De allí, que esta herramienta se caracteriza en los puntos señalados por la Corte Constitucional en sentencia T-332 de 2015, con Magistrado Ponente, Alberto Rojas Ríos como un mecanismo de la democracia participativa, además de que se encuentra estrechamente relacionado con otros derechos fundamentales mencionados en la constitución de 1991 como el derecho a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de

expresión; también, de que la petición reside en la resolución pronta, oportuna, clara, congruente y debe ser llevada al conocimiento del solicitante.

Asimismo, el derecho de petición se presenta como un derecho constitucional fundamental, que funciona como medio para que el ciudadano vele por sus derechos frente al Estado cuando son vulnerados, mediante el cual el individuo insta que se le reconozca dicho derecho, la prestación de un servicio, pedir información, realizar consultas, examinar y requerir copias de documentos, pedir que se resuelva una situación jurídica, presentar quejas, denuncias, reclamos e interponer recursos. Este derecho tuvo una primera regulación bajo la ley 1437 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), pero posteriormente se regulo en la ley 1755 de 2015, siendo esta última más acorde con las garantías constitucionales para que el ciudadano pueda tomar acciones para velar por el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales, dado que, al parecer, esa forma de regulación varía entre sí.

En este contexto, se considera pertinente brindarle al ciudadano claridad frente a las modificaciones que ha tenido el derecho de petición a través del tiempo, es por ello que cabe entonces preguntarse *¿Cuáles son las diferencias y similitudes que se presentan en el desarrollo normativo del derecho de petición regulado en un primer momento por la ley 1437 de 2011 y en un segundo momento por la segunda ley 1755 de 2015?*

Para responder a la cuestión, en este artículo se pretende establecer las diferencias y similitudes que se presentan en el desarrollo normativo del derecho de petición regulado en un primer momento por la ley 1437 de 2011 y en un segundo momento por la segunda ley 1755 de 2015. Por lo cual, se desarrollaran los siguientes objetivos específicos: 1) Presentar la regulación establecida en la ley 1437 de 2011. 2) Presentar la regulación establecida en la ley 1755 de 2015. 3) Analizar diferencias y similitudes entre la ley 1437 de 2011 y la ley 1755 de 2015 a partir del estudio realizado a cada ley.

Metodología

El derecho de petición, promulgado por primera vez en la Constitución Colombiana de 1886 en el artículo 45, ha presentado diversas reformas con el fin de hallar la mejor forma para que exista un acercamiento entre la administración del Estado y el ciudadano, buscando lograr un acuerdo para que éste último obtenga un tratamiento idóneo de la información o un procedimiento oportuno para el cumplimiento de sus derechos.

En cuanto a las transformaciones de la legislación del derecho de petición, en un inicio la causa se debió a que éste no contaba con un modelo formal que permitiera regular las relaciones entre el ciudadano y el Estado, por lo que se comenzó a tomar medidas frente al problema y el formalismo administrativo volviéndose, posteriormente, importante en la materialización del derecho de petición.

Posteriormente, 55 años después se realiza una regulación mediante la Ley 167 de 1941 la cual, presenta la figura de acto administrativo, su oponibilidad ante terceros y la posibilidad de debatir las decisiones administrativas (Portela,2017, p.7), pero que, de igual manera, deja vacíos y se haya precaria frente a la imposibilidad de que el ciudadano logre participar activamente en el control de las decisiones de la administración; por lo que, más adelante se emiten nuevos ajustes normativos entre estos, el Decreto –Ley 2733 de 1959 y la Ley 58 de 1982 con el propósito de que se promueva el respeto al derecho de petición y el ejercicio de las acciones administrativas relacionadas con la protección del ciudadano, los cuales fueron derogados por el Decreto Ley 01 de 1984, considerado en su momento como primera norma del procedimiento administrativo en Colombia, como lo refiere Pórtela (2017)

(...) dicha normatividad consagró las distintas formas del inicio de una actuación administrativa, reguló y clasificó las peticiones de interés general, particular, los términos para desarrollarlas, los mecanismos para su desistimiento, el plazo de la Administración para resolver las solicitudes y los recursos de vía gubernativa. Del mismo modo instauró el derecho de petición en materia de solicitud de consulta e información (p.8)

Sin embargo, este Decreto-Ley no fue la excepción de volverse ineficiente frente a las dinámicas del derecho administrativo colombiano, puesto que éste estaba regido bajo los límites de la carta política de 1986 y con modelos legislativos internacionales, el cual no convergía con las

características particulares de la población latinoamericana (Molina, 2002) quedando así limitado por la Constitución Política de 1991, que consolida el derecho de petición como un derecho fundamental, por lo cual ante la necesidad de reformar el Decreto-ley 58 de 1982 se establece el Decreto ley 01 de 1984 que años siguientes, bajo el Decreto 4820 de 2007 se encomienda realizar adecuación del procedimiento administrativo a las disposiciones constitucionales previstas en la Carta Política de 1991, como lo menciona Urrego, Aberastury & Blanke (2011)

(...) el gobierno nacional en el año 2007 procuró adecuar el procedimiento administrativo a las disposiciones constitucionales previstas en la Carta Política de 1991 y por ello encomendó a través del Decreto 4820 del 14 de diciembre de 2007 a la Comisión para la Reforma a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa” estudiar la modificación del Código Contencioso Administrativo, que contiene también el procedimiento administrativo, con la finalidad de adecuar el procedimiento administrativo a las normas constitucionales, hacer eficientes los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en la jurisdicción contencioso administrativa e implementarla oralidad en dicha jurisdicción (p.13)

Consagrándose así la Ley 1437 de 2011, pero que sin excepción a las otras legislaciones, tuvo detractores en el que la Jurisprudencia argumento siguiendo lo dispuesto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política Colombiana de 1991, el derecho fundamental de petición debía estar sometido a una Ley Estatutaria; a través de la sentencia C-818 de 2011 que lo explica de la siguiente forma:

De todo lo anterior resulta que esta situación encuadra en varios de los criterios que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación hacen necesaria la regulación de un determinado tema mediante ley estatutaria. Efectivamente (i) cuando menos, se trata de normas que se refieren a contenidos muy cercanos a los elementos estructurales esenciales del derecho de petición y (ii) los artículos 13 a 33 contienen un desarrollo integral y sistemático del derecho fundamental de petición, y por tanto, todas las materias tratadas, sea cual fuere su contenido específico, han debido ser objeto de una ley estatutaria (p.14).

Por lo anterior, dicho trámite legislativo fue realizado a través del procedimiento ordinario, trayendo consigo el defecto de la inconstitucionalidad de los artículos del 13 al 33 del título II de la ley 1437 del 2011, en cuanto nacieron a la vida jurídica mediante el trámite de una

ley ordinaria y no de una ley estatutaria (Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Los cuales fueron declarados inexecutable por la Corte constitucional a través de la Sentencia C-818/11 y de la que emite expedir una Ley Estatutaria al Derecho de petición, estableciendo a su vez una sentencia de exequibilidad temporal de la ley 1437 de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014, para que a partir del 1 de enero del año 2015 el congreso presente la ley estatutaria correspondiente, dado que como lo menciona el Magistrado Ponente Jorge Iganacio Pretelt en la sentencia C-818/11:

(...)considero que no están dadas las condiciones para hacer uso del instrumento – excepcionalísimo- de modulación de los efectos de un fallo de constitucionalidad a través del diferimiento de sus efectos en el tiempo, por cuanto al aplicarlo en este caso, la Corte partió de dos presupuestos de hecho y de derecho que no se configuran en relación con la Ley 1437 de 2011, como son: (1) que el Congreso de la República no alcanzará a adoptar una nueva regulación del derecho fundamental de petición, mediante ley estatutaria, antes del 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia de la ley, que configura un hipotético inaceptable, ya que el legislador colombiano cuenta con las herramientas institucionales necesarias para dar cumplimiento a las condiciones establecidas en la Constitución para expedir una ley de las características señaladas; y (2) que la declaratoria de inexecutable pura y simple va a generar un vacío jurídico automático cuyos efectos inconstitucionales son más graves que la permanencia de las normas declaradas inexecutable en el ordenamiento jurídico, ya que al momento de adoptarse la sentencia C-818/11, por decisión expresa del Legislador, el Código Contencioso Administrativo expedido en 1984 continúa vigente. Luego la declaratoria de inexecutable no genera ningún vacío en el ordenamiento jurídico colombiano. (p73)

Cuatro años después, es creada la Ley estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015, que regula el derecho fundamental de petición y todo lo concerniente a este, reemplazando el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta Ley estatutaria, copia fielmente lo ya establecido por el legislador en el título segundo de la Ley 1437 de 2011, en donde sin duda alguna, el legislador se esmeró en poner a disposición de los ciudadanos una herramienta útil, veraz y objetiva.

Para la creación de la Ley estatutaria solo se modificaron detalles mínimos, puliendo aquellas situaciones que la legislación anterior descuido, logrando de esta manera una Ley muy completa que le permite al ciudadano hacer uso de esta herramienta Constitucional, que se

articula bajo los derechos y principios contemplados en la Constitución Política colombiana de 1991 para hacer reconocer sus derechos fundamentales.

A través del artículo 13 de la Ley 1755 del 2015, se observa una novedad que hace aún más efectivo el ejercicio del derecho de petición, se establece que toda solicitud que presenten las personas a las autoridades –así no lo manifiesten tácitamente– invoca automáticamente la existencia de este derecho. De este artículo se interpreta que el objeto del derecho de petición es la facultad que tienen las personas para dirigirse a la administración en interés particular o general, pero con esto no terminan las transformaciones, sino que va más allá, en el sentido que la administración tiene el deber de pronunciarse en los términos y según el procedimiento establecido para tal fin; el contenido implícito de esto se fundamenta en la relación que debe darse entre toda persona y el Estado.

Así, la Corte Constitucional en la Sentencia C-007 del 2017 Magistrado Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado menciona que las características del derecho de petición en la ley 1755 de 2015 quedaron de la siguiente manera:

(...) En suma, el derecho de petición reconocido en el artículo 23 de la Constitución y desarrollado en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 es un derecho fundamental en cabeza de personas naturales y jurídicas cuyo núcleo esencial está compuesto por: (i) la pronta resolución; (ii) la respuesta de fondo; y (iii) la notificación de la respuesta. A su vez, sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la posibilidad de que la solicitud sea presentada de forma escrita o verbal; (iii) el respeto en su formulación; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la habilitación al Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas para garantizar los derechos fundamentales. (...) (Corte Constitucional. Sentencia C – 007 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, p.28)

Así mismo, permite que las peticiones sean presentadas por cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos (escrito, verbal o a través de medios electrónicos), estableciéndose la fecha y la hora de radicación la que ponga el medio por el cual se reciba el documento. Esto es importante, ya que a partir de ahí le correrán los términos para contestar a la entidad; de igual modo se le exige a las entidades que no se nieguen a recibir y a radicar peticiones. (Artículo 15 parágrafo 2 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de

2015), se le exige al Gobierno reglamentar las peticiones que se presenten de forma verbal. (Artículo 15 párrafo 3 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015). Permitiéndose que el derecho de petición sea ejercido de forma verbal y es deber de las instituciones dejar constancia de esas peticiones verbales; también, de ahora en adelante no se considera incompleta una petición a la que le falten documentos que la entidad tiene en sus archivos (artículo 16 párrafo 1 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015); asimismo, ninguna petición podrá ser rechazada, así no se fundamente de forma adecuada (artículo 16 párrafo 2 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015), tampoco pueden devolver peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas (Artículo 19 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015). La entidad no se podrá remitir a respuestas anteriores cuando se trate de peticiones que ya se habían enviado y que se refieran a Derechos imprescriptibles o de peticiones que no se subsanaron antes, pero que ahora si se subsanan.

Hay que mencionar además que, si el funcionario no es competente para tramitar una petición hecha por escrito, deberá remitirla al competente dentro de los cinco días siguientes a su recibo. Anteriormente eran diez días, lo que agiliza el ejercicio ciudadano (artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015). Otro aspecto a resaltar es la ampliación de los documentos e informaciones de carácter reservado (artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015), aunque es importante que se tenga en cuenta que los documentos referidos a las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas, los planes estratégicos de las empresas públicas de Servicios Públicos y los datos genéticos humanos gozarán de esta protección. Además que de ahora en adelante gozará de protección reservada los datos referentes a la información financiera y comercial de las personas

Por otro lado, Nace el Recurso de Insistencia, que debe interponerse por escrito y será sustentado dentro de la diligencia de notificación o dentro de los diez días siguientes a ella (artículo 26 párrafo de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015). Este recurso permitirá que una persona pueda acceder de forma excepcional a los documentos protegidos por reserva, previa autorización judicial.

Habrà lugar a multas para las entidades privadas que se nieguen a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas (artículo 32 párrafo 3 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015).

En relación con lo mencionado, a lo largo de este estudio se comprende que la Constitución Política de 1991 marca un antes y un después en la evolución del derecho de petición en Colombia. Solamente hasta su promulgación, las relaciones administrativas entre el ciudadano y el Estado pasaron a tener un orden jerárquico normativo prevalente, lo anterior, con el fin de proteger a los individuos de sus disputas contra la Administración Pública. Únicamente hasta la promulgación de la Ley 1437 de 2011, se adecuaron los preceptos legales del inicio de las actuaciones administrativas, a las obligaciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1991. Pese a ello, debido a las dificultades legislativas descritas en consideraciones anteriores, el derecho de petición finalmente fue regulado a través de la Ley 1755 de 2015, convirtiéndose en la primera legislación colombiana que cumple con el deber constitucional dispuesta en la Carta Política de 1991, de poner el derecho de petición como un actuar de cuidado y atención por parte de la Administración pública. Si bien esta ley se divulgó 24 años más tarde de la Constitución de 1991, es importante mencionar que

(...) dicha norma por primera vez posibilita y regula de manera específica todos los ámbitos esenciales que rodea el derecho de petición: Una respuesta eficaz a las solicitudes de los administrados, veraz, de fondo, rápida y notificada bajo los lineamientos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Portela, 2017, p.19)

Así mismo el autor refiere que la Ley 1755 de 2015 responde a la obligación constitucional de regular el inicio de la actuación administrativa por parte de los ciudadanos y en casos especiales, de las respectivas personas jurídicas, bajo el entendido de que la apertura del procedimiento administrativo debe garantizar a los administrados una disposición oportuna del Estado, ya que de su actuación depende la garantía de derechos que, en su gran mayoría, también ostentan plena relevancia constitucional. Pese a esto, es claro que el sistema normativo colombiano presenta una evidente falencia al promulgar una reforma urgente al proceso administrativo y contencioso administrativo, 24 años después de instituida la Constitución Política de 1991. Lo anterior, sugiere la imperiosa necesidad de que los avances en materia constitucional, sean obligatoriamente contruidos de manera paralela con los procesos legislativos de institución de nuevas normas y procedimientos, ya que sin este desarrollo, la evolución constitucional será ineficaz ante legislaciones que no responden a las dinámicas naturales de los sistemas jurídicos nacionales, coligiendo así que, aun cuando la Ley 1755 de 2015 que actualmente regula el derecho de petición en Colombia, se adecúa a los principios constitucionales consagrados en la Carta Política de 1991, el problema de su estructuración en Colombia parte de la dificultad de equiparar la inmediatez de la

aplicación de los principios constitucionales con las demoras de su regulación normativa por parte del legislador colombiano (Pórtela, 2017, p.20)

Conclusión

El derecho de petición es un instrumento valioso para la protección de los derechos de las personas y el eje de toda actuación administrativa iniciada por un particular, sin distinción alguna, es decir, independientemente de su género, raza, etnia, etcétera, que puede ser a su vez ejercido por personas, entidades públicas o privadas, siendo necesario que su reglamentación sea fácil, ágil, y funcional. Así mismo, la ley 1755 de 2015, a diferencia de las otras legislaturas que se han presentado a lo largo de los años, considera la posibilidad de ejercer el derecho de petición no sólo frente a entidades públicas, sino ante organizaciones privadas que cumplan funciones administrativas y ante personas naturales

Asimismo, la ley permite que cualquier actuación que un ciudadano desarrolle ante la administración pública ya no es necesario que enuncie el derecho de petición para declarar que está haciendo uso de este derecho fundamental; además, permite que la presentación de petición no sólo se desarrolle de manera escrita, sino también verbal y haciendo uso de formatos electrónicos; se legisla, que la petición con atención prioritaria, en la que pueda existir un perjuicio irremediable, la administración tome medidas inmediatas; de igual manera, evidencia las implicaciones que trae la reglamentación para las entidades públicas y sus beneficios para todas las personas que acceden a la administración en reclamo de sus derechos.

De esta manera, la ley, 1755 de 2015, logro dilucidar procedimientos que debían haber estado promulgados hace muchos años, permitiéndole al ciudadano mayor facilidad para proteger y velar por sus derechos.

Es claro que el derecho de petición es continuamente cambiante, y la realidad jurídica de nuestro país permite que día a día los vacíos y errores cometidos por el legislador sean corregidos a medida que son evidenciados. Para éste caso, se logra a través de esta normatividad realizando cambios fundamentales para el mejoramiento del acceso de las personas a este instrumento Constitucional.

Por lo anterior, es labor de las instituciones hacer que esta herramienta Constitucional sea eficaz y eficiente y que cumpla el objetivo de proteger y garantizar los derechos y las libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, el principio de legalidad, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares.

Referencias.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena (18 de enero de 2017). Sentencia C – 007 de 2017. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2017/C-007-17.htm>

Bassi, J. (2015). *Formulación de proyectos de tesis en ciencias sociales. Manual de supervivencia para estudiantes de pre-y posgrado*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/284703881_Formulacion_de_proyectos_de_tesis_en_ciencias_sociales_Manual_de_supervivencia_para_estudiantes_de_pre-y_posgrado

Burbano, L & Burbano, K. (2012). Evolución del derecho de petición en Colombia desde la vigencia del decreto ley 10 de 1984 hasta la ley 1437 de 2011 (Trabajo especialización derecho administrativo). Universidad de Nariño, Nariño. Recuperado de: <http://sired.udenar.edu.co/2623/1/4.pdf>

Cáceres, A. (2016). Derecho de petición, un derecho fundamental en Colombia (Trabajo especialización derecho administrativo). Universidad Santo Tomas, Cúcuta. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2030/C%C3%A1cerescarmen2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pórtela, S. (2017). La evolución del derecho fundamental de petición en Colombia desde la constitución de 1991 hasta la ley 1755 de 2015 (Trabajo especialización derecho administrativo). Universidad santo tomas, Bogotá D. C. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/9258/PortelaStefania2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sentencia C-818 (01 de noviembre de 2011) Colombia. Corte Constitucional. Recuperado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-818-11.htm>

Sentencia T-332 (01 de junio del 2015). Colombia. Corte constitucional. Recuperado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-332-15.htm>