

Derecho de petición. *Finalidad y objeto .Trámite que debe seguirse cuando una autoridad se declara incompetente. Forma de iniciar y terminar una actuación administrativa. Petición de consultas*

1. El derecho fundamental de petición es una garantía constitucional de aplicación inmediata, tal como lo concibe y regula el artículo 23 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 85 ibidem. Este derecho consiste en la facultad que toda persona tiene para presentar peticiones a las autoridades y obtener pronta y adecuada respuesta. Sus titulares son todas las personas (naturales o jurídicas, mayores o menores de edad, nacionales o extranjeras), y sus destinatarios son todas las autoridades públicas, aunque también pueden serlo algunas organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales.

El derecho fundamental de petición se encuentra desarrollado en el Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley (Estatutaria) 1755 de 2015, emitida en cumplimiento de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 del 1 de noviembre de 2011.

En relación con el objeto y las modalidades en las que puede ejercerse el derecho de petición, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, subrogado por el artículo 1 de la Ley 1755, dispone:

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. [...].

El derecho de petición fue concebido como un instrumento expedito y eficaz, para que las personas puedan acudir, verbalmente o por escrito, ante la Administración o los particulares, según el caso, para solicitar el reconocimiento de un derecho; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio; el suministro de información; la consulta, examen u obtención de copias de documentos públicos; la formulación de consultas; la presentación de quejas, denuncias o reclamos, y la interposición de recursos, entre otros fines.

De acuerdo con lo anterior, la autoridad o el particular competente tiene la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la petición, aun cuando esta no resulte positiva o favorable al destinatario.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional¹ ha establecido reglas clave para proteger el derecho fundamental de petición. Estas reglas destacan que: i) El derecho de petición es esencial para la democracia participativa y garantiza otros derechos como la información, participación política y libertad de expresión; ii) La autoridad debe responder de manera pronta, clara y precisa, resolviendo el fondo de la cuestión notificando al peticionario; iii) La respuesta no siempre implica aceptación de lo solicitado ni necesita ser escrita y; iv) Este derecho se aplica principalmente a entidades estatales, pero también puede extenderse a organizaciones privadas, según la ley.

Sobre la forma como deben presentarse las peticiones, la Ley 1437 de 2011, tal como fue modificada por la Ley 1755 de 2015, permite, -clara y expresamente-, que ellas se presenten en forma verbal o escrita y, en este último caso, tanto en soporte o formato tradicional (papel) como en mensajes de datos. A este respecto, el artículo 15 de la Ley 1437 de 2011 dispone, en lo pertinente:

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, expedientes D- 8410 y AC D-8427.

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

[...]

Parágrafo 1°. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos. [...].

Ahora bien, con respecto al plazo que tienen las autoridades para dar respuesta a las solicitudes formuladas en virtud del derecho de petición, vale la pena recordar que la ley no establece un término único, sino plazos diferenciales, en atención al objeto de la petición. Así, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, tal como fue sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, preceptúa:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Igualmente, el artículo 4 de Ley 1437 de 2011 establece que las actuaciones administrativas pueden iniciarse por quienes ejercen el derecho de petición, ya sea en interés general o particular; por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, o por las autoridades, de oficio.

Como lo ha señalado la doctrina², cualquiera que sea la forma en que se inicie una actuación o procedimiento administrativo, esta debe concluir con la expedición de un acto administrativo definitivo, que responda de fondo la petición, defina el cumplimiento de la obligación o el deber legal, imponga una sanción, o termine, de otra forma, la actuación que se haya iniciado de oficio.

2. El derecho de petición de consulta. Reiteración³

La petición en la modalidad de consulta ha sido interpretada por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional con la fijación para esta clase de peticiones y de los conceptos que se emiten en respuesta, los siguientes elementos estructurales:

a) En relación con el derecho de petición de consulta la Sala ha destacado las particularidades siguientes:

El derecho de petición de consulta es un derecho fundamental de naturaleza pública, esto es, otorgado a cualquier persona;

² Arboleda Perdomo, Enrique José, Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuarta reimpresión, marzo de 2013, Bogotá, p. 17 y 18.

³ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 21 de noviembre de 2023, radicado núm. 11001-03-06000-2023-00457-00. Decisión del 15 de octubre de 2024, radicado núm. 11001-03-06-000-2024-00553-00. Entre otras.

No implica un interés específico y directo del solicitante o, al menos, tal interés no tiene que ser explicitado, y produce como resultado una opinión, un parecer o una orientación no vinculante de la administración.

Busca que las autoridades adopten ciertas medidas, decisiones o actuaciones de interés común o bienestar general, como, por ejemplo, reglamentar una ley, y

Su finalidad es buscar orientación, ilustración e información acerca de la manera cómo actúa la administración. No puede tener como finalidad una decisión concreta sobre derechos particulares, ni tampoco la protección de derechos colectivos o la adopción de un acto administrativo de carácter general.

b) En relación con los conceptos:

Su finalidad es la de orientar, ilustrar e informar a los particulares sobre la forma de actuar de la administración para facilitar el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones.

En esa medida, los conceptos emitidos como respuesta al derecho de petición en modalidad de consulta no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, como lo dispone expresamente el artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. Por esta razón, no generan responsabilidad alguna para los servidores públicos que los hayan emitido, en cuanto al sentido y a la fundamentación del concepto, aunque sí podrían generarla en cuanto a las verdaderas motivaciones de quien profiere la opinión, o al grado de diligencia que se haya empleado para emitir la consulta.

La competencia de las autoridades está limitada a conceptuar en relación con las materias a su cargo, por lo que carecen de facultad para hacerlo en relación con otros temas.

De otro lado, debe recordarse que el artículo 21 del CPACA, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, dispone que, si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente informar de inmediato al interesado y remitirá la petición a la que considere competente, con copia al peticionario.

Esta norma debe complementarse con el artículo 39 *ibidem*, en el sentido de que, si la autoridad a la cual se hace la remisión se considera también incompetente, deberá enviar inmediatamente el asunto a la Sala (o al tribunal administrativo que corresponda, según el caso), para que dirima el conflicto de competencias.

En conclusión, las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que se han citado, tal como fueron sustituidas por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, establecen, a juicio de la Sala, una competencia general de las autoridades (entendidas estas como las define el inciso primero del artículo 2° del CPACA), para responder las consultas que les formulen los ciudadanos (particulares o servidores públicos) en relación con los asuntos que correspondan directamente con sus fines y sus funciones.