Sentencia C-951/14

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Trámite legislativo

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos

Un Proyecto de Ley Estatutaria debe cumplir con los siguientes requisitos para su aprobación: (i) Haber sido publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la respectiva Comisión; (ii) Haber sido aprobado en la correspondiente Comisión Permanente y en la Plenaria de cada Cámara, mediante votación nominal y pública, por mayoría absoluta, dando cumplimiento a los procedimientos de publicación de las ponencias y del texto aprobado en cada Cámara; (iii) De igual modo, tiene que respetar los términos fijados en el artículo 160 de la Constitución para los debates, a saber: entre el primero y el segundo debate en cada Cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días; (iv) Así mismo, haber dado aviso de que el Proyecto será sometido a votación en sesión previa distinta a aquélla en la que dicha votación tenga lugar. De igual forma, el proyecto debe ser sometido a votación en la oportunidad anunciada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo 001 de 2003; (v) El proyecto debe ser aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente el trámite dentro el Congreso y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional; (vi) También, ha de respetarse los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, cuando en el desarrollo de los debates se presenten modificaciones al texto del Proyecto de Ley; (vii) Cuando se trate de normas que tengan impacto directo diferenciado sobre comunidades étnicas, de conformidad con los criterios que ha establecido la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, haber sido sometido a consulta previa antes de iniciar su trámite en el Congreso.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-**Finalidades constitucionales/**JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-**Metodología

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Criterios para determinar qué constituye un asunto nuevo

Para la determinación de qué constituye "asunto nuevo" la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN LA FORMACION DE LAS LEYES-Alcance

CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Contenido y alcance

CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Delimitación de criterios para identificar cuándo existe una afectación de los grupos étnicos, directa, específica y particular derivada de una medida legislativa

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION-Desarrollo normativo

DERECHO DE PETICION EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Contenido/**DERECHO DE PETICION EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-**Modelo de administración pública basado en la dignidad de la persona/**EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES-**Contenido

DERECHO DE PETICION-Relación con otros derechos y principios fundamentales/**DERECHO DE PETICION-**Relación con el acceso a la información/**DERECHO DE PETICION-**Relación con el derecho a la intimidad/**DERECHO DE PETICION-**Relación con los principios de la función pública

DERECHO DE PETICION-Importancia

DERECHO DE PETICION-Elementos estructurales

DERECHO DE PETICION-Reglas jurisprudenciales

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

El núcleo esencial de un derecho representa aquellos elementos intangibles que lo identifican y diferencian frente a otro derecho, los cuales no pueden ser intervenidos sin que se afecte la garantía. En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión.

RESPUESTA DE LOS DERECHOS DE PETICION-Condiciones para que sea considerada válida en términos constitucionales/ **RESPUESTA DE LOS DERECHOS DE PETICION-**Notificación

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Ambito de aplicación

DERECHO DE PETICION ANTE AUTORIDADES-Objeto y modalidades

DERECHO DE PETICION ANTE LOS PARTICULARES-Contenido/**DERECHO DE PETICION ANTE LOS PARTICULARES-**Jurisprudencia constitucional

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES-Jurisprudencia constitucional/ **ORGANIZACIONES INTERNACIONALES-**Obligación de responder los derechos de petición en ciertos eventos

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Contenido/**INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA PARA LA REGULACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-**Reiteración de jurisprudencia/**RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-**Naturaleza jurídica

DERECHO DE PETICION ANTE AUTORIDADES-Titularidad y gratuidad/**DERECHO DE PETICION ANTE AUTORIDADES-**Garantía del ejercicio pleno de este derecho por parte de las personas menores de edad

DERECHO DE PETICION-Términos para resolver las distintas modalidades/**OBLIGATORIEDAD Y OPORTUNIDAD DE RESPUESTA A LAS PETICIONES-**Se garantiza con el establecimiento en la ley de plazos perentorios para su resolución

DERECHO DE PETICION-Reglas de presentación y trámite/**FORMALIDADES QUE DEBEN CUMPLIRSE EN LA PRESENTACION DE PETICIONES-**No debe hacer nugatorio el derecho/**EXIGENCIA DE PETICION ESCRITA-**Requiere de acto administrativo motivado de carácter general

DERECHO DE PETICION-Contenido de las peticiones/**INFORMACION MINIMA QUE DEBE CONTENER TODA PETICION-**Resulta compatible con los elementos estructurales del derecho fundamental, con una precisión respecto del requisito de identificación del peticionario

PETICIONES INCOMPLETAS Y DESISTIMIENTO TACITO-Alcance

DERECHO DE PETICION-Fundamentación inadecuada o incompleta no da lugar a rechazar la petición

PETICIONES ANONIMAS-Alcance/**PETICIONES DE CARACTER ANONIMO-**Deben ser admitidas para trámite y resolución de fondo cuando exista una justificación seria y creíble del peticionario, para mantener la reserva de su identidad

DERECHO DE PETICION-Oportunidad para completar los requisitos faltantes constituye una garantía para el goce efectivo de dicho derecho

DERECHO DE PETICION-Posibilidad para el titular de desistir de su solicitud/**DESISTIMIENTO EXPRESO DE LA PETICION-**Alcance

PETICIONES IRRESPETUOSAS, OSCURAS O REITERATIVAS-Contenidos normativos/**FACULTAD PARA RECHAZAR PETICIONES IRRESPETUOSAS-**No puede constituir un ejercicio arbitrario y caprichoso de las autoridades/**DERECHO DE PETICION-**Eficiencia de la administración y efectividad frente a peticiones oscuras y reiterativas

ATENCION PRIORITARIA DE PETICIONES-Contenido normativo/**PRELACION EN EL TRAMITE Y MEDIDAS DE URGENCIA PARA CIERTO TIPO DE PETICIONES, ASI COMO PARA LAS QUE FORMULEN PERIODISTAS-**Fundamentos constitucionales

PETICION DE RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO FUNDAMENTAL-Atención prioritaria para evitar un perjuicio irremediable

DERECHO DE PETICION-Adopción de medidas de urgencia necesarias para conjurar peligro para la salud, seguridad personal, la vida o integridad del destinatario de la medida solicitada

DERECHO DE PETICION-Trámite preferencial de las peticiones realizadas por los periodistas en ejercicio de su actividad/**ACTIVIDAD PERIODISTICA-**Garantías/**LIBERTAD E INDEPENDENCIA PROFESIONAL DE LA ACTIVIDAD PERIODISTICA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES-**Conexidad estrecha y directa/**ACTUACION DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION-**Papel preponderante dentro del Estado de Derecho/**LIBERTAD DE PRENSA-**Requisito esencial para la existencia de una democracia

DETERMINACION DE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER UNA PETICION-Debe ser parte del trámite a cargo de la autoridad ante la cual se presenta

REGLAMENTACION INTERNA DEL TRAMITE DE PETICIONES-Contribuye a su resolución pronta y eficaz/**PETICIONES ANALOGAS POR MAS DE DIEZ PERSONAS-**Trámite/**DERECHO DE PETICION-**Respuesta a todos los que hayan formulado la petición

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Deberes especiales de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo/**DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-**Papel del Ministerio Público en la garantía del ejercicio efectivo, acorde con su misión constitucional de guarda y promoción de los derechos humanos

DERECHO DE PETICION-Reserva legal como excepción del acceso a la información y documentos/**INFORMACION PUBLICA RESERVADA-**Contenido/**RESERVA DE INFORMACION Y DOCUMENTOS PUBLICOS-**Criterios y parámetros jurisprudenciales/**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION Y DOCUMENTOS PUBLICOS-**Jurisprudencia constitucional/**ACCESO A LA INFORMACION-**Principios rectores

RESTRICCION AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Materias sujetas a reserva/**RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO POR MOTIVOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL-**Jurisprudencia constitucional/**RESTRICCIONES AL DERECHO DE ACCESO POR MOTIVOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL-**En su aplicación las autoridades

competentes deben observar los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad y en ningún caso podrá ser utilizada la reserva para obstaculizar el ejercicio de otros derechos fundamentales

RESERVA DE LAS INSTRUCCIONES EN MATERIA DIPLOMATICA O SOBRE NEGOCIACIONES RESERVADAS-Contenido normativo/**INSTRUCCIONES EN MATERIA DIPLOMATICA O SOBRE NEGOCIACIONES RESERVADAS-**Si bien están sometidas a reserva, dicha previsión no constituye una habilitación para la arbitrariedad

RESERVA DE INFORMACION QUE INVOLUCRE DERECHOS A LA PRIVACIDAD E INTIMIDAD, DOCUMENTOS LABORALES QUE OBREN EN ARCHIVOS DE INSTITUCIONES PUBLICAS O PRIVADAS, ASI COMO LA HISTORIA CLINICA-Contenido/**DATOS PERSONALES-**Clasificación/**DATOS SENSIBLES-**Contenido/**DATOS SENSIBLES-**Concepto

INFORMACION PUBLICA-Categorías/**INFORMACION PUBLICA-**Concepto/**INFORMACION PUBLICA CLASIFICADA-**Concepto/**INFORMACION PUBLICA RESERVADA-**Concepto

ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA CLASIFICADA-Casos en que puede ser negado o exceptuado

RESERVA DE HISTORIA CLINICA-Justificación

CONDICIONES FINANCIERAS DE LAS OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO Y TESORERIA QUE REALICE LA NACION, ASI COMO LOS ESTUDIOS TECNICOS DE VALORACION DE LOS ACTIVOS-Término de reserva/**PUBLICIDAD DE LA CONTRATACION-**Contenido

INFORMACION FINANCIERA Y COMERCIAL DE LAS PERSONAS-Contenido/**USUARIOS DE LA INFORMACION FINANCIERA Y COMERCIAL-**Deberes

RESERVA DE LAS INFORMACIONES Y DOCUMENTOS PROTEGIDOS POR EL SECRETO COMERCIAL O INDUSTRIAL, ASI COMO LOS PLANES ESTRATEGICOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS DE SERVICIOS PUBLICOS-Contenido normativo

RESERVA DE LA INFORMACION O DOCUMENTOS AMPARADOS POR EL SECRETO PROFESIONAL-Contenido/**SECRETO PROFESIONAL-**Definición/**SECRETO PROFESIONAL-**Inviolabilidad/**SECRETO PROFESIONAL-**Fundamentos

RESERVA DE DATOS GENETICOS HUMANOS-Contenido/**DECLARACION INTERNACIONAL SOBRE DATOS GENETICOS HUMANOS-**Objetivo y alcance/**DATOS GENETICOS HUMANOS-**Pueden ser utilizados para fines legítimos como la investigación científica, previo consentimiento expreso, informado y libre del titular de dicha información

INFORMACION DE CARACTER RESERVADO-Solicitud por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información

RECHAZO DE PETICIONES DE INFORMACION POR MOTIVO DE RESERVA-Motivación

INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA DE LA INFORMACION-Constituye un medio idóneo para garantizar los derechos constitucionales/**INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA DE LA INFORMACION-**Recurso ante cualquier juez del Municipio cuando no exista juez administrativo

INOPONIBILIDAD DE LA RESERVA DE INFORMACION O DOCUMENTOS A DETERMINADAS AUTORIDADES U ORGANISMOS-Fundamento constitucional/**LEVANTAMIENTO DE LA RESERVA PARA CIERTAS AUTORIDADES-**Reglas jurisprudenciales/**LEVANTAMIENTO DE RESERVA DE INFORMACION Y DOCUMENTOS AUTORIZADOS A LAS AUTORIDADES JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS Y LEGISLATIVAS COMPETENTES PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES-**Alcance

CARACTER ILUSTRATIVO O INDICATIVO DE CONCEPTOS EMITIDOS POR AUTORIDADES EN RESPUESTA A PETICIONES DE CONSULTA-No desconoce el núcleo esencial del derecho de petición

REPRODUCCION DE DOCUMENTOS-Límite al costo de las copias

PETICIONES ENTRE AUTORIDADES-Término para resolverlas

DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO DE PETICION-Sanción disciplinaria/**CONDUCTAS CONSTITUTIVAS DE FALTA GRAVISIMA-**Tipos diferenciados/**POTESTAD SANCIONADORA-**Manifestación del ius puniendi del Estado/**POTESTAD SANCIONADORA-**Principios que la rigen

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES-Reglas aplicables

DERECHO DE PETICION DE LOS USUARIOS ANTE INSTITUCIONES PRIVADAS-Reglas aplicables/**DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS-**Alcance

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS-Relación con la finalidad social del Estado

LEY ESTATUTARIA DEL DERECHO DE PETICION-Vigencia/**VIGENCIA DE LA LEY-**Señalamiento por el legislador

Referencia: Expediente PE-041

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara *"Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

Magistrada (e) Ponente:
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, las previstas en los artículos 153 y 241, numeral 8, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación recibida en la Secretaría General de esta Corporación el 10 de julio de 2013, el Presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación, en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 153 y 241, numeral 8° de la Constitución Política el Proyecto de Ley Estatutaria No. 65 de 2012 Senado, – 227 de 2013 Cámara "*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

El 26 de julio de 2013, el entonces magistrado sustanciador avocó el conocimiento del presente asunto y solicitó oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los Secretarios de las comisiones constitucionales, para que enviaran copias auténticas de las Gacetas del Congreso en las que constara la totalidad de las sesiones parlamentarias en las cuales se hubiere estudiado o aprobado el proyecto de ley, así como las certificaciones del cumplimiento de las exigencias constitucionales y reglamentarias para este tipo de leyes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 133, 145, 146, 153, 157, 160 y 161 de la Constitución, en concordancia con la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República).

Así mismo, se dispuso que por la Secretaría General se procediera a la fijación en lista del proceso y se surtiera el traslado al Procurador General de la Nación, para el concepto correspondiente. Igualmente se ordenó, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, comunicar la iniciación del proceso de revisión del proyecto al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, si lo estimaban conveniente, expusieran las razones que justifican o no la constitucionalidad de la normatividad en revisión.

En ese mismo auto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se dispuso que por Secretaría General se procediera a invitar a las facultades de derecho de las Universidades de los Andes, de Antioquia, Autónoma, Católica, de Cartagena, del Cauca, EAFIT, Externado de Colombia, Industrial de Santander (UIS), Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte de Barranquilla, Popular del Cesar, del Rosario, de la Sabana, Santo Tomas, Sergio Arboleda, Tadeo Lozano, UPTC y del Valle, para que si lo estimaban oportuno intervinieran indicando las razones que a su juicio justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad del proyecto de ley estatutaria bajo estudio.

Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corte a decidir sobre la exequibilidad del Proyecto de la Ley Estatutaria en cuestión.

II. TEXTO DE LA NORMA

El texto del Proyecto de Ley Estatutaria No. 65 del 2012 Senado, – 227 de 2013 Cámara "*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, remitido por el Congreso de la República es el siguiente:

"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN Y SE SUSTITUYE UN TÍTULO DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"
EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1°. Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo 1, Derecho de petición ante las autoridades -Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas especiales y Capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente:

TÍTULO II
DERECHO DE PETICIÓN
CAPÍTULO I
Derecho de Petición ante Autoridades
Reglas Generales

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 ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando

se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

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:

1. 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.
2. 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.

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

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para

la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

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.

Parágrafo 2. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

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

Artículo 16. ***Contenido de las peticiones.*** Toda petición deberá contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en las que fundamenta su petición.
5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.
6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.

Parágrafo 1. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.

Parágrafo 2. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.

Artículo 17. ***Peticiones incompletas y desistimiento tácito.*** En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el

archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Artículo 18. ***Desistimiento expreso de la petición.*** Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.

Artículo 19. ***Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas.*** Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición ésta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas.

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.

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 del perjuicio invocado.

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 adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.

Artículo 21. ***Funcionario sin competencia.*** Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

Artículo 22. ***Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones.*** Las autoridades reglamentarán 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.

Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la

pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

Artículo 23. ***Deberes especiales de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.*** Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los personeros distritales y municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.

CAPÍTULO II
Derecho de petición ante autoridades
Reglas especiales

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

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensiónales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.
7. Los amparados por el secreto profesional.
8. Los datos genéticos humanos.

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

Artículo 25. ***Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.*** Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición

de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.
La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.
Artículo 26. ***Insistencia del solicitante en caso de reserva.*** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.
Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:
1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. 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.
Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.
Artículo 27. ***Inaplicabilidad de las excepciones.*** El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.
Artículo 28. ***Alcance de los conceptos.*** Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.
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.
El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado.
Artículo 30. ***Peticiones entre autoridades.*** Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.

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

CAPÍTULO III
Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas

Artículo 32. ***Derecho de Petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales***. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.

Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título. Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley.

Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.

Parágrafo 1°. Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.
Parágrafo 2°. Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.
Parágrafo 3. Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes.

Artículo 33. ***Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas.*** Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus

relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.
Artículo 2°. *Vigencia:* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias."

III. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

1.1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho por intermedio de Fernando Arévalo Carrascal, en su condición de Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, mediante oficio radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 1º de julio de 2014, intervino dentro del trámite constitucional de la referencia.

En primer término, el interviniente se refiere al trámite legislativo señalando que el proyecto de ley estatutaria sometido a estudio cumplió todos los requisitos previstos en el artículo 157 de la Constitución.

En relación con el contenido material del articulado, el apoderado del Ministerio de Justicia justifica la constitucionalidad integral del proyecto de ley estatutaria, señalando que todos los artículos deben ser declarados exequibles, teniendo en cuenta que desde el punto de vista constitucional, estos desarrollan los principios del debido proceso contenidos en el artículo 29, así como los postulados de celeridad, eficiencia, eficacia, economía y transparencia que rigen la administración pública previstos en el artículo 209 de la Constitución.

1.2. Defensoría del Pueblo

Mediante oficio[1] recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de julio de 2014, la Defensoría del Pueblo, por intermedio de Luis Manuel Castro Novoa en su condición de Defensor Delegado para asuntos constitucionales y legales, intervino dentro del trámite de constitucionalidad de la ley estatutaria del derecho de petición, solicitando lo siguiente:

a. Inconstitucionalidad parcial del parágrafo 3° del artículo 15, en cuanto esta norma habilita al Gobierno Nacional para reglamentar el trámite de las peticiones presentadas de forma verbal. Para la Defensoría resulta problemática la autorización prevista en la norma, por cuanto: *"(i) si se trata de regular aspectos que tocan con la estructura o el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, existe reserva de ley estatutaria; (ii) si se trata de desarrollar aspectos puntuales o específicos del derecho o relativo a*

[1] Folios 75-112 Cuaderno de intervenciones.

su ámbito prestacional o de desarrollo progresivo, existe reserva de ley ordinaria; y (iii) si se trata de regular aspectos meramente operativos y/o administrativos para la aplicación de la ley en casos de peticiones formuladas verbalmente, el Ejecutivo puede ejercer la potestad reglamentaria como función propia, sin necesidad de autorización y sin posibilidad de que esté sometido a un plazo perentorio"[2]. Por estas razones, la Defensoría del Pueblo considera que para tal efecto, se requiere que la Corte precise el ámbito de regulación al que alude el parágrafo

b. Constitucionalidad condicionada del numeral 2° del artículo 16 e inconstitucionalidad del numeral 4° del artículo 16, relativo al contenido de las peticiones.

El Defensor Delegado solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del numeral 2° del artículo 16: *"...siempre que se entienda sin perjuicio que las peticiones de carácter anónimo sean admitidas para trámite y resolución de fondo cuando exista una justificación plausible del peticionario para mantener la reserva de identidad o cuando, sin necesidad de acreditar tal factor, la petición ofrezca elementos que la hagan seria, creíble y consistente, de manera que los derechos o situaciones involucradas en ella deben ser objeto de una intervención de la autoridad competente."*[3]

c. De otra parte, afirma que a la luz de los estándares fijados en la Ley 1712 de 2014, la Corte debe declarar inexequible el numeral 4° del artículo 16 relativo a los fundamentos de las peticiones. Esta solicitud la sustenta la Defensoría en que si bien en principio puede considerarse que se trata de una exigencia plausible, la misma no puede convertirse en una especie de condición de admisibilidad para el trámite de la petición, dado que pueden existir "*razones implícitas o que se infieren de la naturaleza y alcance la petición misma",* sin que se necesite de la formulación de un discurso sobre los fundamentos de hecho y de derecho que motivan la solicitud. Además, si se confronta esta norma con el estándar definido en forma reciente en la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información, se advierte su contradicción con el parágrafo del artículo 25 de la Ley 1712 de 2014.[4]

d. Inconstitucionalidad de la expresión *"titularidad del derecho y"* contenida en el artículo 20, por considerar que es innecesaria y desproporcionada para garantizar la atención prioritaria de peticiones dirigidas a proteger derechos fundamentales, porque condicionar la efectividad del derecho a que exista identidad entre el peticionario y el titular del derecho en riesgo equivale a su juicio, a *"sacrificar un derecho de estirpe fundamental por un requisito cuyo desmonte no supondría ninguna afectación seria o relevante para la administración pública, en general, o para la autoridad a cargo del trámite, en particular"*. Estima que la densidad o peso específico que caracteriza el

---

[2] Folio 79 Cuaderno de intervenciones.
[3] Folio 86 Cuaderno de intervenciones.
[4] Folios 86-87 Cuaderno de intervenciones.

derecho de petición, debe tener como efecto la exclusión de requisitos y condiciones simplemente formales que se oponen a su eficacia. Advierte, que bien puede ocurrir que en una situación de peligro actual para los derechos fundamentales de una persona, su titular no esté en condiciones de presentar la petición, sino que tenga que hacerlo un tercero, evento en el cual, no osta para que las autoridades dispongan lo pertinente para salvaguardar los derechos amenazados o afectados del titular.[5]

e. Inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 22, por considerar que dicha norma no contempla de manera expresa un mecanismo para notificar a los peticionarios la decisión de la administración respecto de peticiones análogas. La Defensoría advierte que el inciso segundo del artículo 22 no contempla en forma expresa un mecanismo para dar a conocer la decisión de la Administración respecto de peticiones que han sido presentadas de manera individual, pero que se han gestionado con una sola respuesta. Señala, que este conocimiento es ineludible para dar plena eficacia a las garantías inherentes al debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, así como a los principios de publicidad y trasparencia de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Carta*."*[6]

f. Inconstitucionalidad del numeral 2° del inciso segundo del artículo 26 por conferir una competencia constitucional que le corresponde al legislador. Sobre esta solicitud dice la Defensoría: *"En efecto, el inciso 3º del citado artículo 236 Superior advierte que* ***'la ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones…'*** *(negrillas agregadas) del Consejo de Estado. Así, dado que es la misma Constitución la que ha deferido en el Legislador la atribución de señalar las competencias de cada sección del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mal podría el Legislador delegar lo que por expresa norma constitucional es de su resorte"*. Por consiguiente, considera que la remisión hecha por el legislador a la reglamentación que habrá de definir la sección del Consejo de Estado competente para conocer del recurso de insistencia, implica declinar una competencia explicita radicada a su cargo, lo cual es abiertamente contrario a la Constitución*."*[7]

g. Inconstitucionalidad del artículo 27 por configurar una omisión legislativa relativa. Al respecto, la Defensoría observa que en la práctica el artículo 27 establece una especie de "excepción de la excepción", esto es, equivale a prever un evento en el cual la restricción excepcional de la reserva legal para negar el acceso a la información o documentos públicos, no resulta aplicable. Por tanto, su aplicación es igualmente restrictiva y su interpretación es taxativa, de manera que no se pueden considerar como beneficiarias de la excepción de inaplicación de la reserva a entidades u organismos que no han sido mencionados en ella.[8] A su juicio, no existe razón plausible para que el

---

[5] Folio 89 Cuaderno de intervenciones.

[6] Folio 91 Cuaderno de intervenciones.

[7] Folio 95 Cuaderno de intervenciones.

[8] Folios 95-96 Cuaderno de intervenciones.

legislador hubiera decidido no incluir a los organismos principales del Ministerio Público de la lista de entidades que pueden requerir información, sin que les pueda ser negada por las autoridades con fundamento en la reserva legal.[9]

h. Inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 29 de la ley estatutaria, por considerar que incrementa de manera injustificada las cargas del ciudadano con relación a la reproducción de documentos, toda vez que una cosa es ligar el precio a los costos de reproducción y otra muy distinta ligarla al valor comercial de referencia. La Defensoría advierte que *"El primero se refiere solo a los costos en que debe incurrir la entidad para copiar los documentos, al paso que el segundo incluye como elemento adicional, el lucro o renta que debe reportar la actividad de fotocopiado.* Considera que dado que la obtención de lucro o ganancia por las fotocopias no hace parte del objeto o la finalidad de las entidades del Estado, esta condición adicional puede convertirse en una carga considerable para quienes deseen acceder a la documentación oficial, sobre todo en los eventos en que se solicita un número alto de copias.[10]

i. Inconstitucionalidad de la expresión *"la contravención a las prohibiciones"* contenida en el artículo 31, por considerar que es contraria al derecho a la igualdad, toda vez que la Defensoría encuentra que dada su entidad y las consecuencias disciplinarias, administrativas, fiscales y eventualmente penales que acarrean las faltas *gravísimas,* están tipificadas por el legislador en el artículo 48 del Código Disciplinario. Añade que: *"Esto no quiere decir que otras leyes no puedan establecer otras conductas constitutivas de faltas gravísimas, pero al hacerlo, deben respetar la estructura que ha diseñado el citado Código Disciplinario para la clasificación de las faltas, so pena de desconocer el derecho a la igualdad."*[11] Considera que con fundamento en el derecho a la igualdad y con base en el principio de favorabilidad, *"los servidores públicos que incurran en la multicitada violación del régimen de previsiones y se enfrenten a dos categorizaciones legales distintas, deberían ser disciplinados con fundamento en la norma que hace menos gravosa su situación, esto es, con fundamento en la definición del tipo disciplinario 'genérico' o en 'blanco' de que trata el artículo 50 de la Ley 734 de 2002, por cuanto la falta solo podría calificarse como grado leve, lo cual da lugar a sanciones más benévolas y menos restrictivas de sus derechos."*[12]

1.3. **Archivo General de la Nación**

---

[9] Folio 99 Cuaderno de intervenciones.
[10] Folio 101 Cuaderno de intervenciones.
[11] Folio 103 Cuaderno de intervenciones.
[12] Folio 105 Cuaderno de intervenciones.

Por oficio[13] recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de julio de 2014, Carlos Alberto Zapata Cárdenas, en condición de Director General y Representante Legal del Archivo General de la Nación, se pronunció en torno al proyecto de ley estatutaria en los términos que se sintetizan a continuación.

La intervención esta enfocada en la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, derivada de no haberse desarrollado en el proyecto de ley estatutaria la función archivística y de gestión documental, lo cual en criterio del interviniente afecta derechos fundamentales. Para sustentar esta afirmación, el interviniente aduce cuatro razones: la **primera**, por considerar que el titular de los derechos que protegen los archivos se encuentra en estado de indefensión, ya que los responsables de los archivos al no cumplir con políticas archivistas vulneran sus derechos fundamentales*;* la **segunda,** porque a su juicio, no existe en este proyecto de ley argumento o justificación para omitir la exigencia del cumplimiento de la normatividad archivística y/o el cumplimiento de normas técnicas archivísticas, que en una sociedad de información protejan la información; la **tercera**, en cuanto no existen razones objetivas y suficientes para omitir la exigencia del cumplimiento de la función archivística, que garantiza el goce de los derechos fundamentales de sus titulares, incluido el acceso a la administración de justicia, cuando los responsables de los archivos o sistemas de información no le suministren los documentos requeridos para reclamar sus derechos; y finalmente, la **cuarta** razón se refiere a que la omisión del legislador limita el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de sus titulares, para cuyo goce efectivo se establecen ciertas reglas." [14]

2. Intervenciones institucionales

2.1. Consejo Gremial Nacional

Mediante escrito[15] recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 4 de julio de 2014, Rafael Mejía López y Sandra Forero Ramírez actuando en condición de Presidente y Vicepresidente del Consejo Gremial Nacional, intervinieron dentro del trámite constitucional de la referencia. Los intervinientes solicitan a la Corte declare la inconstitucionalidad de la palabra *"legislativas"* contenida en el artículo 27 del proyecto de Ley estatutaria objeto de revisión.

Para sustentar la inexequiblidad de esta palabra señalan que la rama legislativa no tiene la potestad de levantar la reserva de la información a excepción de cuando cumple funciones judiciales, situación que se encuentra comprendida en el proyecto de ley cuando se refiere a *"las autoridades*

---

[13] Folios 113-135 Cuaderno de intervenciones.

[14] Folios 117 y 118 Cuaderno de intervenciones.

[15] Folios 68-74 Cuaderno de intervenciones.

judiciales". De acuerdo con lo anterior los intervinientes estiman que la palabra *"legislativas"* es contraria al artículo 15 de la Constitución Política que prevé la cláusula general de los documentos objeto de reserva, así como el artículo 136 de la Carta Política que le prohíbe al Congreso de la República exigir al Gobierno información relacionada con instrucciones en materia diplomática o negociaciones de carácter reservado.

De otra parte, con relación a la expresión *"autoridades administrativas"*, solicitan la declaratoria de constitucionalidad condicionada *"...bajo el entendido de que se refieren a funciones de inspección y vigilancia"*[16]. Lo anterior, por cuanto los documentos de los particulares, a diferencia de los documentos de las autoridades gozan de reserva y solo deben ser develados para efectos tributarios judiciales, casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado.

2.2. **Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia y la Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP**

Mediante escrito[17] recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de julio de 2014, los ciudadanos Rodrigo Uprimny Yepes, Vivian Newman, Nathalia Sandoval, Paula Rangel, en condición de Director e investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia, así como Pedro Vaca Villarreal y Emmanuel Vargas, en condición de Director y Coordinador Legal de la Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP, intervinieron dentro del trámite de revisión constitucional del proyecto ley estatutaria del derecho de petición.

A juicio de los intervinientes el numeral 3º del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria, excepto la expresión *"así como la historia clínica"*, desconoce el artículo 20 de la Constitución y el Artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en la medida en que toda la información privada incluida en las hojas de vida y la historia laboral será reservada, sin establecer ninguna diferencia entre la información personal de los particulares y la de los servidores públicos. Todo lo cual es expresado en los siguientes términos: *"La redacción de esta norma es confusa porque no establece cuál es la información de las hojas de vida, historia laboral y expedientes pensionales que debe mantenerse protegida. Esta falta de claridad no es un asunto menor que escape a las competencias de la Corte, pues se presta para que los funcionarios públicos hagan interpretaciones de la norma que limiten gravemente el derecho a acceder a la información pública, por esta vía se desconocerían otros derechos fundamentales como los consagrados en los artículos 20, 23, 40, 73 y 74 de la Constitución Política*[18]*."*

---

[16] Folio 70 Cuaderno de intervenciones.

[17] Folios 139-156 Cuaderno de intervenciones.

[18] Folio 146 Cuaderno de intervenciones.

De otra parte, los intervinientes señalan que el artículo 25 del proyecto de ley estatutaria relativo a los requisitos que debe cumplir el acto de rechazo de información, estos son: i) que la decisión sea motivada y ii) que se indique la disposición legal que reserva dicha información, es contrario al artículo 20 de la Constitución Política. Para tal efecto, los intervinientes explican que la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos, de tal manera que quien niegue su acceso alegando la existencia de una reserva, debe demostrar que su decisión no constituye un acto arbitrario, sino que es consecuencia de una decisión administrativa "*legítima, responsable, juiciosa y respetuosa de los derechos ciudadanos y acorde con los deberes que tiene los servidores públicos*[19]*."*

Finalmente, con relación al artículo 26 del proyecto de ley estatutaria que regula la insistencia como recurso frente a la negativa de entrega de información fundamentada en reserva, los intervinientes solicitan se declare su inconstitucionalidad por considerar que no constituye un recurso judicial eficaz para proteger el derecho de acceder a la información. En concepto de los intervinientes, la solicitud de insistencia prevista en esta norma, a la luz del derecho a contar con un recurso eficaz, frente a la negativa de acceso a una determinada información *"deviene en inconstitucional como quiera que no atiende los estándares de acceso vigentes en la jurisprudencia constitucional, especialmente en la sentencia C-274 de 2013, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana en relación con el alcance de los artículos 8.1. y 25 de la Convención."*[20]

2.3. **Universidad Sergio Arboleda**

Por medio de escrito[21] recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de julio de 2014, la Universidad Sergio Arboleda representada por Camilo Guzmán Gómez, Director del Centro de Investigación de esa institución universitaria, intervino dentro del trámite de revisión de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, solicitando se declare la exequibilidad de todo el articulado, con excepción del parágrafo 1º del artículo 32 de dicha regulación.

Para fundamentar la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 32 del proyecto de ley estatutaria, el interviniente advierte que dada la amplitud en la redacción de esta disposición no es posible determinar los límites del derecho de petición ante las personas naturales. Para el interviniente, *"extender el derecho de petición ante personas naturales para garantizar un derecho fundamental nos parece desproporcionado y excesivo tal como se encuentra previsto. Esto significaría que gran parte de nuestras relaciones sociales y laborales se encontrarían permanentemente cobijadas por el derecho de petición."* Aunque acepta la posibilidad de que se pueda otorgar a

---

[19] Folio 149 Cuaderno de intervenciones.
[20] Folio 151 Cuaderno de intervenciones.
[21] Folios 157-162 Cuaderno de intervenciones.

los ciudadanos el derecho de petición ante personas naturales, esto solo debe ser en casos muy precisos y no debería seguir las reglas generales sino contar con un procedimiento especial adaptado a esta situación particular[22].

2.4. **Universidad Libre**

Por medio de escrito recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de julio de 2014, la Universidad Libre representada por Jorge Keneth Burbano Villamarín, actuando como Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho, intervino dentro del trámite de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria del derecho de petición.

En primer término, señala que el Congreso de la República cumplió con las exigencias establecidas en el artículo 153 de la Constitución Política, razón por la cual el proyecto de ley no presenta vicios de procedimiento en su formación.

En cuanto al contenido material del proyecto de ley, considera que no contradice la Constitución, salvo en los siguientes aspectos, que deben ser declarados inexequibles o exequibles con las aclaraciones que propone: **(i)** en relación con el inciso primero del artículo 15 que regula el trámite y radicación de peticiones, solicita que la expresión *"ante el funcionario competente"* sea declarada inexequible por considerar que impone una carga adicional al peticionario dificultando el acceso a la administración, puesto que se crea un requisito no previsto en la Constitución; **(ii)** adicionalmente, solicita que la expresión *"cualquier medio idóneo"* también contenida en el primer inciso del artículo 15 sea declarada exequible, pero aclarando su alcance, en tanto allí no se define cuáles son esos medios.

(iii) Sobre el Parágrafo 2 del artículo 15 relativo a la prohibición de las autoridades para negarse a la recepción y radicación de peticiones respetuosas, señala que la Corte debe declarar la exequibilidad de esta disposición, pero aclarando qué ocurre si la petición es irrespetuosa, por cuanto ello no está definido en el proyecto de ley objeto de revisión; **(iv)** así mismo, con referencia al Parágrafo 3 del artículo 15 relativo a la presentación verbal de las peticiones, solicita que la expresión *"o ante el servidor público competente"* sea declarada inexequible, con fundamento en las mismas consideraciones expuestas para solicitar la inconstitucionalidad del inciso primero de dicho artículo.

(v) Respecto del artículo 19 referido a las peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas, el interviniente afirma que la norma debe ser declarada exequible, pero que la Corte debe precisar qué debe entenderse por *"rechazo"* y, así mismo, afirma que la Corte debe aclarar cuál es el término para que el servidor remita la petición al interesado, toda vez que el

[22] Folio 161 Cuaderno de intervenciones.

legislador no lo estableció; **(vi)** frente a lo dispuesto en el artículo 20 que establece la atención prioritaria a las peticiones, el interviniente solicita a la Corte aclarar el alcance de las expresiones *"prioritaria"* y *"necesarias"*, dado que su contenido es *"amplio y abstracto"*[23].

(vii) Por último, respecto del contenido dispositivo del artículo 26 del proyecto de ley que versa sobre la insistencia del solicitante en caso de reserva, afirma que, si bien el primero y segundo inciso se ajustan a la Constitución, el legislador omitió establecer quién insiste ante el juez o tribunal administrativo: el peticionario o la autoridad y cuál es el término que se tiene para solicitar la insistencia. Por esto, solicita a la Corte aclarar su alcance.

En el mismo sentido, respecto al Parágrafo del Artículo 26 añade que la expresión *"recurso"* debe ser declarada exequible de manera condicionada toda vez que: *"...la expresión recurso no se puede considerar contraria a la Constitución, la inclusión del término es ajena a la descripción que hace el artículo 23 del Proyecto de Ley. Se está ante una solicitud y no frente a un recurso propiamente dicho en materia Administrativa y Contencioso Administrativa*[24]*."*

3. Intervención ciudadana

Mediante oficio[25] recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 25 de junio de 2014, el ciudadano **José Octavio Zuluaga** intervino en el trámite de control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria del derecho de petición, solicitando se declare la inconstitucionalidad del artículo 27 del proyecto de ley estatutaria. La disposición sobre la cual solicita el ciudadano la declaratoria de inconstitucionalidad, se refiere a la inaplicabilidad de las excepciones a la reserva de información y documentos reservados. De manera concreta el interviniente considera que esta disposición crea una excepción a un mecanismo de protección del derecho a la intimidad, para lo cual sostiene que el artículo 24 del proyecto de ley enuncia de manera taxativa las informaciones y documentos susceptibles de reserva, pero que la excepción contenida en el artículo 27 excluye la posibilidad de reserva poniendo en riesgo los derechos fundamentales.

A juicio del interviniente, el artículo 27 adolece de un alto grado de indeterminación que compromete el acceso a la información. Acude a la comparación del contenido dispositivo del citado artículo 27 del proyecto de ley estatutaria del derecho de petición con una norma análoga prevista en el artículo 23 del proyecto de ley estatutaria de transparencia y del derecho de

---

[23] Folio 171 Cuaderno de intervenciones.

[24] Folio 171 Cuaderno de intervenciones.

[25] Folios 1-45 Cuaderno 1 Cuaderno de intervenciones.

acceso a la información pública, señalando que este última fue declarada inexequible mediante la Sentencia C-274 de 2013 y que, por tanto, el artículo 27 del proyecto de ley objeto de revisión al adolecer de los mismos vicios que la Corte encontró en el referido artículo 23 de la ley de transparencia, por no establecer de manera específica en qué casos no es oponible el carácter reservado de una información, se presenta la cosa juzgada material sobre esta disposición. De acuerdo con lo anterior, estima que la Corte debe proceder de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución.

Finalmente, el interviniente considera que la expresión *"legislativas"* prevista en el artículo 27 del proyecto de ley estatutaria viola la reserva de ley orgánica conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, según el cual toda regulación de las actividades de la rama legislativa debe ser adoptada por medio de ley orgánica. Del mismo modo, indica que esa expresión es contraria al artículo 136 de la Constitución, al derecho a la intimidad y al secreto profesional.

4. Intervenciones extemporáneas

4.1. Universidad Santo Tomás

Jhon Jairo Morales Alzate, Decano de la Facultad de Derecho y Carlos Rodríguez Mejía, Coordinador del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Derecho de Universidad Santo Tomas, mediante escrito[26] recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 9 de julio de 2014, esto es, con posterioridad al vencimiento del término de fijación en lista (8 de julio de 2014), intervinieron dentro del trámite de control constitucional del proyecto de ley estatutaria del derecho de petición.

Tras hacer un pormenorizado recuento del contenido dispositivo de cada uno de los artículos que componen la ley estatutaria y de los principales cambios con relación a la regulación anterior, solicitan a la Corte declarar exequibles todos los artículos del proyecto de ley estatutaria objeto de control previo de constitucionalidad, por considerar que se ajustan a los principios y postulados consagrados en la Constitución."[27]

4.2. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia por intermedio de Alberto Montaña Plata, en su condición de Director del Departamento de Derecho Administrativo, mediante escrito[28] recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 14 de julio de 2014, esto es, con posterioridad al término de fijación en lista (8 de julio de 2014), se pronunció en torno al proyecto de ley

---

[26] Folios 175-196 Cuaderno de intervenciones.

[27] Folio 116 Cuaderno de intervenciones.

[28] Folios 198-202 Cuaderno de intervenciones.

estatutaria del derecho de petición, en el sentido de solicitar a la Corte declarar la exequibilidad integral del articulado propuesto por el Congreso de la República**.**

Para fundamentar esta posición, refiere que el proyecto de ley estatutaria reproduce el texto que estaba contenido en la Ley 1437 de 2011 y que fue declarado inexequible por vicios de procedimiento en su formación, pero que materialmente fueron desarrollados con estricto apego a la Constitución, concluyendo lo siguiente: *"En términos generales ha de afirmarse, que respecto del primer enunciado referido a la posibilidad de presentar peticiones respetuosas, las disposiciones objeto de análisis desarrollan adecuadamente el texto constitucional. En el mismo no se observan restricciones indebidas, ni barreras para que los ciudadanos las presenten, por el contrario, la normativa es clara y garantista para los ciudadanos en ese sentido."* Y más adelante añade: *"El segundo de los enunciados, hace referencia al derecho que desencadena la presentación de peticiones respetuosa, es decir, el derecho a 'obtener pronta resolución'. El análisis en abstracto de dicha disposición, solo permite afirmar que los términos concedidos a las autoridades para resolver las peticiones, se compagina con lo que ha determinado la Corte debe entenderse por pronta resolución*[29]*."*

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto[30] de Constitucionalidad Número 5810 que fue recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 1º de agosto de 2014. Los argumentos expuestos tanto en relación con el trámite del proyecto de ley, como con su contenido material, se resumen en lo siguiente:

1. Trámite legislativo

En primer término, el Jefe del Ministerio Público realiza un pormenorizado recuento del trámite legislativo surtido en ambas cámaras del Congreso de la República, indicando que en el segundo debate se introdujeron una serie de modificaciones que no afectan los principios de identidad flexible y consecutividad, salvo en lo que respecta a la expresión *"o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación"*, contenida en el inciso 3º del artículo 13 del proyecto de ley estatutaria. Lo anterior, por considerar que esta expresión introdujo un tema nuevo y suficientemente autónomo que versa sobre la regulación del derecho de petición por parte de menores de edad y que, en consecuencia, debe ser declarado inexequible por vicios de trámite.

---

[29] Folio 201 Cuaderno de intervenciones.

[30] Folios 203-324 Cuaderno de intervenciones.

Respecto a los demás aspectos de forma, el señor Procurador concluye que en el trámite que se dio al proyecto de ley bajo examen, se respetaron las reglas constitucionales y reglamentarias sobre el procedimiento legislativo estatutario y en particular, en lo relativo al artículo 153 de la Constitución, en donde se ordena la aprobación de esta categoría especial de leyes dentro de una sola legislatura, en este caso, entre el 20 de julio de 2012 y 20 de junio de 2013 y la aprobación por mayoría absoluta.[31]

2. **Análisis material**

En cuanto al análisis material del proyecto de ley estatutaria, el Jefe del Ministerio Público solicita a la Corte declare exequibles en su integridad los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24 (enunciado y numerales 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 8°), 25, 26, 28, 29, 30 y 33 del proyecto de ley estatutaria. En relación con los demás artículos, conceptúa:

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

El señor Procurador solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo 13 relativo al objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades, salvo la expresión *"o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación",* por considerar que no debe existir restricción alguna y que se trata de un derecho de toda persona sin distinción alguna para su formulación.

2.2. **Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones**

Solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo 15, pero respecto de la expresión *"las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito"* pide que sea declarada exequible de manera condicionada: *"bajo el entendido de que la autoridad deberá motivar la necesidad de presentar la petición en forma escrita"*[32]. Para el Procurador, si bien es cierto que las peticiones escritas ofrecen ventajas desde su formulación pues facilitan su correcta respuesta, también lo es, que no puede anular la posibilidad de presentar peticiones verbales, las cuales no fueron objeto de expresa prohibición constitucional. Por tal razón, la exigencia de que la petición sea elevada en forma escrita solo se ajusta a la Constitución si existe el deber correlativo del funcionario de motivarla[33].

2.3. **Artículo 20. Atención Prioritaria de peticiones**

---

[31] Folio 226 Cuaderno de intervenciones.
[32] Folio 249 Cuaderno de intervenciones.
[33] Folios 246-247 Cuaderno de intervenciones.

A juicio del Ministerio Público, la previsión normativa según la cual las autoridades deben darle prioridad a las peticiones presentadas por periodistas es inconstitucional, porque esa excepción no atiende el objeto de la petición, sino que se establece en función del sujeto. En su criterio no resulta razonable *"Porque no resulta razonable que el legislador establezca condiciones más favorables para ciertos sujetos en razón de su oficio, sin que en ellos concurran circunstancias de debilidad manifiesta, pues no existe norma constitucional alguna que determine un tratamiento especial de quienes ejercen ciertas profesiones u oficios.*

Si bien observa que podría argumentarse que el ejercicio del periodismo tiene una conexión especial con la consecución de finalidades valiosas para la Constitución, lo cierto es que la disposición no establece que esa prelación de las peticiones elevadas por periodistas deban tener relación con el interés general, sino que se limita a prever una fórmula genérica que reduce al simple ejercicio de "su actividad". Advierte además, que aun cuando se aceptara que la norma sí establece dicha conexidad, en todo caso estaría excluyendo de esa atención preferencial las peticiones de otros profesionales o personas que ejerzan oficios que tienen conexión directa con intereses valiosos desde la perspectiva constitucional, como es el caso de la medicina, el derecho, la biología o la ingeniería, para citar solo algunos de ellos[34].

Con base en lo anterior, solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión *"si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente"*.

2.4. **Artículo 21. Funcionario sin competencia**

Para el Procurador General, la regla contenida en el artículo 21 del proyecto de ley estatutaria bajo examen, según la cual, debe comunicársele al interesado que no existe funcionario competente, no respeta los mandatos del principio de publicidad y del debido proceso, porque ello eximiría a las autoridades del deber de dar respuesta de fondo a las peticiones. En virtud de lo anterior, solicita que la expresión *"o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará"* sea declarada exequible bajo el entendido *"de que la autoridad deberá expedir un acto motivado donde explique las razones que permiten concluir la inexistencia de funcionario competente.*[35]*"*

2.5. **Artículo 24. Informaciones y documentos reservados**

Sobre el contenido dispositivo del artículo 24, el Ministerio Público realiza un análisis individual de cada uno de los numerales contenidos en dicha regulación, solicitándole a la Corte que el enunciado inicial, así como las reservas previstas en los numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 sean declarados exequibles. Mientras que con relación al numeral 2 solicita que la expresión

---

[34] Folios 255-256 Cuaderno de intervenciones.
[35] Folio 259 Cuaderno de intervenciones.

"negociaciones reservadas", sea declarada condicionalmente exequible, bajo el entendido de que *"deben referirse en todo caso a asuntos diplomáticos"*; y, a su vez, el parágrafo debe ser declarado exequible *"bajo el entendido que también comprende los datos genéticos previstos en el numeral 8º del artículo 24.*[36]*"*

Frente a la expresión *"o sobre negociaciones reservadas"* contenida en el numeral 2 del artículo 24, señala que se trata de una formulación genérica, carente de contenido alguno y de la cual no es posible derivar ningún bien jurídico a ser salvaguardado por el ordenamiento.

Con relación a lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 24 reprocha que esa disposición no contempló el numeral 8, siendo que los datos genéticos son una especie de información protegida por el derecho a la intimidad, razón por la cual, no se justifica un tratamiento diferenciado con respecto a dicho numeral.

2.6. **Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva**

Aunque el Ministerio Público no encuentra reparos de inconstitucionalidad frente al contenido de esta disposición, solicita a la Corte exhortar al Congreso de la República con el fin de que fije un término expreso para que el peticionario interponga la insistencia. Respecto a este asunto, el análisis parte de la comparación con el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, que fue declarado exequible mediante la Sentencia C-274 de 2013, frente a la cual señala que existen diferencias, en tanto dicha normativa sí estableció un término para interponer el recurso de reposición, mientras que el proyecto de ley en esta oportunidad objeto de revisión no previó tal posibilidad y sin que se pueda hacer una interpretación analógica sobre la existencia de recursos contra la decisión que opone la reserva al particular.

2.7. **Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones**

Frente a la excepción a las reservas previstas en el artículo 24, el jefe del Ministerio Público solicita se declare su constitucionalidad, condicionando la expresión *"las autoridades administrativas"* a que *"incluye a los órganos de control"*[37] Para tal efecto, explica que dicha expresión adolece de un alto grado de indeterminación, en particular, en relación con los órganos de control. Advierte que el concepto de *autoridad administrativa* empleado por esta disposición puede tener dos significados. Desde el punto de vista orgánico, el Ministerio Público y la Contraloría General de la Nación no hacen parte del concepto de autoridades administrativas, vinculado esencialmente a los órganos de la rama ejecutiva, toda vez que se trata de órganos de control autónomos que no pertenecen a ninguna de las tres ramas

---

[36] Folio 281 Cuaderno de intervenciones.

[37] Folio 290 Cuaderno de intervenciones.

del poder público. A su juicio, podría hacerse una lectura más amplia del concepto de "autoridad administrativa" al que alude esta norma, atendiendo más a las funciones material que cumplen dichas entidades de control y no su pertenencia a una rama determinada, a partir de la cual, tanto la Contraloría como la Procuraduría se entenderían incluidas en el concepto de autoridades administrativas habilitadas para solicitar informaciones y documentos sujetos a reserva, para el debido ejercicio de sus funciones.[38]"

2.8. **Artículo 31. Falta disciplinaria**

Respecto a que la falta de atención a las peticiones dentro del término legalmente previsto comporte una falta *gravísima*, el Procurador General analiza dos aspectos puntuales, a saber: i) la unidad de materia, concluyendo que existe conexidad temática entre el derecho de petición y la sanción, y ii) la calificación de la falta como gravísima, concluyendo que no es desproporcionada, por cuanto a través de esta medida el legislador quiso fortalecer el derecho de petición.

No obstante lo anterior, considera que en ciertos eventos tal conexidad no es posible como cuando se efectúa una remisión a los numerales del artículo 5º de la Ley 1437 de 2011. Si bien, la remisión a los derechos y prohibiciones no es inconstitucional, el Ministerio Público considera que existe un punto específico sobre el cual no existe, en ciertos casos, esa conexión. Se trata del numeral 9º del artículo 5º, el cual establece que también serán derechos de las personas ante las autoridades *"cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes"*. En su concepto, la infracción de estos otros derechos reconocidos por la Carta Política o las leyes podrían no tener en abstracto conexión alguna con el derecho. Por ello, el Procurador no encuentra relación alguna entre el fortalecimento del derecho de petición, por cuenta de una acción disciplinaria, con la sanción de las violaciones de derechos constitucionales o legales que *prima facie* no tienen contacto con el derecho de petición. Por lo tanto, para efectos de garantizar el principio, solicita declarar la constitucionalidad de la expresión *"los derechos de las personas de que trata esta Primera Parte del Código"* contenida en el artículo 31 del proyecto de ley estatutaria, "*siempre que se entienda que la infracción a la que alude se refiere a aquellos derechos constitucionales a legales que se relacionan, de acuerdo con el caso concreto, con el derecho de petición"*[39].

2.9. **Análisis conjunto de los artículos 32 y 33 que regulan el derecho de petición ante particulares**

A juicio del Ministerio Público los eventos en los cuales el derecho de petición procede ante particulares son compatibles con la Carta Política. No obstante lo anterior, precisa que una revisión conjunta del contenido

[38] Folio 290 Cuaderno de intervenciones.

[39] Folio 107 Cuaderno de intervenciones.

dispositivo del inciso 1 del artículo 32, del Parágrafo 1º del artículo 32 y del artículo 33, conducen a concluir que se restringió de manera injustificada el derecho de petición ante particulares, al omitir las situaciones de indefensión o subordinación en las cuales se pudiera encontrar el peticionario, razón por la cual, solicita a la Corte declare la constitucionalidad condicionada del inciso 1° del artículo 32, bajo el entendido de *"que en los casos en los cuales exista una relación de subordinación o indefensión entre una persona jurídica particular y el solicitante, aquella estará obligada a responder las peticiones que le presenten."*[40]

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para efectuar el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria *"Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 241 numeral 8° de la Constitución Política.

2. Metodología de análisis

Con el fin de realizar un análisis sistemático e integral del proyecto de ley estatutaria objeto de revisión que tenga en cuenta otras disposiciones que sobre la materia están previstas en el ordenamiento jurídico, como en efecto lo son, la Ley 57 de 1985 sobre documentos oficiales, la Ley Estatutaria de Habeas Data 1266 de 2008, La Ley Estatutaria de Información Pública 1712 de 2014, entre otras normas, la Corte utilizará la siguiente metodología: En primer término, examinará el procedimiento legislativo surtido en el Congreso de la República para la aprobación del proyecto de ley y decidirá acerca de la constitucionalidad formal del mismo, tanto frente a las reglas establecidas en la Carta Política, como en el Reglamento del Congreso, cuyo alcance ha sido precisado por la jurisprudencia de esta Corporación.

Posteriormente, determinará la materia del proyecto de ley, con el fin de identificar su ámbito de aplicación, al igual que las unidades temáticas que lo componen. Luego, realizará algunas consideraciones sobre los aspectos generales del derecho de petición y en particular, los criterios que ha ido construyendo la jurisprudencia constitucional, sobre los elementos que conforman su núcleo esencial; y para finalizar, estudiará la constitucionalidad material de cada una de las disposiciones que conforman este proyecto de ley estatutaria, utilizando como parámetro las normas constitucionales aplicables, así como los precedentes jurisprudenciales que sobre la materia, ha proferido

[40] Folio 323.

esta Corporación. Igualmente, cuando ello sea necesario, habrá de darse respuesta a las consideraciones y objeciones expuestas por los intervinientes.

3. Análisis de constitucionalidad del procedimiento legislativo del Proyecto de Ley Estatutaria

3.1. Generalidades del trámite legislativo propias de todo proyecto de Ley estatutaria

El proyecto de ley que se analiza regula el derecho fundamental de petición, sustituyendo el título correspondiente a esta materia en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En los artículos que comprenden el Proyecto de Ley Estatutaria, el legislador dispone el contenido, alcance y límites de este derecho, estableciendo reglas generales y especiales para su ejercicio ante autoridades, organizaciones, instituciones privadas y personas naturales.

Por lo anterior, el Proyecto de Ley debía cumplir con los requisitos dispuestos para el trámite de las normas estatutarias, de conformidad con lo establecido en el literal a) del art. 152 de la Constitución, a la luz del cual, el Congreso de la República regulará mediante este tipo de leyes "*derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección*".

Cabe recordar, que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-818 de 2011, declaró inexequibles los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo",* disposiciones que integraban los Capítulos II y III del Título II del CPACA, al encontrar que se trataba de prescripciones esenciales de un derecho fundamental, como lo es, el derecho de petición, cuya regulación exige el trámite y aprobación de una ley estatutaria, de conformidad con el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política.

Habida cuenta que el Código Contencioso Administrativo -que regulaba para entonces, el ejercicio del derecho de petición- dejaría de regir el 2 de julio de 2012, la Corte decidió en la citada sentencia C-818/11, diferir los efectos de la inexequibilidad declarada de los artículos 13 a 33 del CPACA, hasta el 31 de diciembre de 2013, con el fin de que el Congreso de la República expidiera la ley estatutaria correspondiente. La Corte consideró que la situación que generaba la declaración de inexequibilidad inmediata, generaba *graves riesgos* frente al goce efectivo del derecho fundamental de petición, como quiera que no existirá certeza por parte de los funcionarios públicos y de los particulares en relación con el trámite que debe imprimirse a las solicitudes presentadas por los ciudadanos. Además, ello podría afectar la garantía de otros derechos fundamentales, por cuanto "no puede olvidarse que el derecho de petición es una garantía instrumental que permite a los

asociados reclamar o exigir la vigencia de otras prerrogativas constitucionales" [41], más aun, teniendo en cuenta que el Código Contencioso Administrativo dejaba de regir el 2 de julio de 2012.

Como consecuencia de esta decisión, fue necesario que se presentara y tramitara de manera pronta, un proyecto de ley estatutaria, de manera que antes de que se produzca la salida del ordenamiento jurídico de las disposiciones del CPACA que reglamentar el ejercicio del derecho de petición, se contara con una regulación legal tramitada de acuerdo con el procedimiento especial de esa categoría de leyes, sometidas además, a la revisión oficiosa, integral y previa a su sanción por parte de la Corte Constitucional.

Ahora bien, el proceso de formación de las leyes estatutarias está previsto de manera especial en el artículo 153 Superior, el cual se debe concordar con los artículos 133, 145, 146, 149, 152, 154, 157, 158, 159, 160, 161, y 163 ibídem, así como en los artículos 117, 144, 147, 156, 168, 183, 204, 205[42] y 208 de la Ley 5ª de 1992.

De conformidad con las anteriores disposiciones, como ha sido consignado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional,[43] un Proyecto de Ley Estatutaria debe cumplir con los siguientes requisitos para su aprobación:

- Haber sido publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la respectiva Comisión;

- Haber sido aprobado en la correspondiente Comisión Permanente y en la Plenaria de cada Cámara, mediante votación nominal y pública, por mayoría absoluta, dando cumplimiento a los procedimientos de publicación de las ponencias y del texto aprobado en cada Cámara;

- De igual modo, tiene que respetar los términos fijados en el artículo 160 de la Constitución para los debates, a saber: entre el primero y el segundo debate en cada Cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días;

- Así mismo, haber dado aviso de que el Proyecto será sometido a votación en sesión previa distinta a aquélla en la que dicha votación tenga lugar. De igual forma, el proyecto debe ser sometido a votación

---

[41] Sentencia C-818 de 2011. La Magistrada María Victoria Calle Correa salvó parcialmente el voto, respecto del efecto diferido de la inexequibilidad declarada.
[42] Ley 5ª de 1992, Artículo 205. Votación. La aprobación de los proyectos indicados en el artículo anterior requerirá el voto favorable de la mayoría de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales, en cualquiera de los trámites del proceso legislativo y en las condiciones constitucionales.
[43] Sentencia C-274 de 2013. En el mismo sentido ver: Sentencias C-862 de 2012, C-765 de 2012 y C-540 de 2012 entre otras.

en la oportunidad anunciada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo 001 de 2003;

- El proyecto debe ser aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente el trámite dentro el Congreso y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional;

- También, ha de respetarse los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, cuando en el desarrollo de los debates se presenten modificaciones al texto del Proyecto de Ley;

- Cuando se trate de normas que tengan impacto directo diferenciado sobre comunidades étnicas, de conformidad con los criterios que ha establecido la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, haber sido sometido a consulta previa antes de iniciar su trámite en el Congreso.

Habiendo dejado claro los requisitos que deben ser cumplidos en el trámite legislativo de una Ley Estatutaria, la Corte pasa a examinar si el procedimiento seguido para la aprobación del Proyecto de Ley Estatutaria No. 065 de 2012 acumulado No. 031 de 2012 Senado, 227 de 2012 Cámara, *"Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo",* cumplió con dichos requerimientos.

3.2. **Análisis formal del trámite legislativo del Proyecto de Ley Estatutaria No. 065 de 2012 acumulado No. 031 de 2012 Senado, 227 de 2012 Cámara**

3.2.1. **Senado de la República**

A. Primer Debate: Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República

a. El Proyecto de Ley Estatutaria sometido a examen de la Corte Constitucional en esta oportunidad, inició su trámite legislativo en el Senado de la República mediante la radicación de dos proyectos de Ley: el primero presentado por el Presidente del Consejo de Estado el 01 de Agosto de 2012, Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, al que se le asignó el número radicado 031 de 2012, Senado; y el segundo, presentado el 8 de Agosto de 2012 por los Senadores Álvaro Ashton Giraldo, Arleth Casado De López, Eugenio Prieto Soto, Guillermo García Realpe, Honorio Galvis, Jesús García Valencia, Juan Fernando Cristo, Juan Manuel Galán Pachón, Luis Fernando Duque García, Luis Fernando Velasco, al cual se le asignó el número de radicado 065 de 2012, Senado.

El texto del Proyecto de Ley No. 031 de 2012 y su respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 468 del 26 de julio de 2012. En los apartes pertinentes de dicha Gaceta se lee:

"SENADO DE LA REPÚBLICA:
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2012
Señor Presidente:
Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado,** por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.
El Secretario General (E.),

Saúl Cruz Bonilla.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá, D. C., 25 de julio de 2012
De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.
Cúmplase.
Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.
El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,

Saúl Cruz Bonilla".

Por su parte, el texto original del Proyecto de Ley No. 065 de 2012, junto con su correspondiente exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta No. 500 de 10 de agosto de 2012. En la cual se lee:

"SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2012
Señor Presidente:
Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue

presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.
El Secretario General,
Gregorio Eljach Pacheco.
PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2012
De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.
Cúmplase.
El Presidente del honorable Senado de la República,
Roy Barreras Montealegre.
El Secretario General del honorable Senado de la República,
Gregorio Eljach Pacheco".[44]

En atención a la existencia de dos proyectos de ley sobre el mismo asunto, el 031 de 2012 y el 065 del mismo año, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República decidió acumularlos en uno solo, mediante Acta MD-05 del 28 de agosto de 2012.

Dada la materia del Proyecto, de conformidad con lo que establecen las leyes 3ª y 5ª de 1992, fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y como ponentes fueron designados los senadores Luis Fernando Velasco, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Doris Clemencia Vega Quiroz y Jorge Eduardo Londoño Ulloa. La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 751 del 31 de octubre de 2012.[45]

b. En lo relacionado con el **anuncio previo** del proyecto, este se llevó a cabo en la sesión del 31 de octubre de 2012, según consta en el Acta No. 21 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 874 del 3 de

---

[44] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 500 del 10 de agosto de 2012, págs., 5 y 6.
[45] En la mencionada Gaceta del Congreso se establece: "(…) En cumplimiento de la honrosa designación que nos fue encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. En los siguientes términos: (…)Con fundamento en lo anteriormente expuesto proponemos a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **dar primer debate al Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, a**cumulado con el Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado**, con base en el pliego de modificaciones adjunto".

diciembre de 2012 (págs. 24 y ss). En cuanto al contenido del anuncio, según se observa en la referida Acta, se utilizó la siguiente fórmula:

> "Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión: || 1. **Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado**, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Acumulado) **Proyecto de ley número. 31 de 2012 Senado**, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (…) Siendo las 12:15 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca a Sesión Ordinaria para el día martes 6 de noviembre a partir de las 10:00 a.m., en el salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.".[46]

De esta forma, se siguió lo dispuesto en el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, según el cual "[*n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación*".

c. En cumplimiento de lo anunciado, el Proyecto de Ley acumulado en mención fue debatido y aprobado en primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado del 6 de noviembre de 2012, como consta en el Acta No. 22 de esa Sesión, publicada en la Gaceta del Congreso No. 867 del 3 de diciembre de 2012.

Con respecto a la votación del Proyecto de Ley Estatutaria, de acuerdo con el Acta de la sesión del 6 de noviembre de 2012 de la Comisión Primera del Senado, ésta fue dividida en tres momentos: (i) el primero, en el que se votó la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia, la cual contó con una votación nominal y pública de 15 senadores por el sí y 0 por el no.[47]

(ii) Un segundo momento, en el que se debatió y votó el articulado contenido en el pliego de modificaciones, concretamente con dos proposiciones radicadas en la Secretaría de la célula legislativa. Por un lado, la proposición número 36 presentada por el Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona, en la cual se sugería: "*Suprímase el parágrafo 2° del artículo 16 incluido en el artículo 1° del proyecto",* y por otro, la proposición número 37 presentada por el Senador Jesús Ignacio García Valencia, de acuerdo con la cual: *"El inciso 2° del artículo 21 quedará así:* ***"Dentro del término señalado remitirá***

---

[46] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 874 del 3 de diciembre de 2012, pág. 35.

[47] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 867 del 3 de diciembre de 2012, pág. 12: *"La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:* || ***Total de votos: 15*** || ***Por el sí: 15*** || ***Por el no: 0*** || *En consecuencia ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 65 de 2012 con la votación requerida por la Constitución y la ley para el trámite de leyes estatutarias".*

la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así lo comunicará". El articulado con las modificaciones fue votado en bloque y aprobado con una votación nominal y pública de 15 senadores por el sí y 0 por el no.[48]

(iii) Finalmente, un tercer momento, en el que la Comisión del Senado somete a consideración de sus integrantes el título del proyecto y la pregunta de si quieren que el mismo sea ley de la República. La respuesta fue afirmativa, con una mayoría de 15 Senadores a favor y ninguno de los asistentes en contra, tal y como fue consignado en la correspondiente Acta de Comisión No. 22 publicada en la Gaceta del Congreso No.867 de 2012, la cual reza:

> "**Por Secretaría se da lectura al título del proyecto contenido en el pliego de modificaciones:**
> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
> La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta pregunta si cumplidos los trámites constitucionales y legales ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la república?, cerrada su discusión se abre la votación nominal e indica a la Secretaría llamar a lista:

Honorable Senadores	
Andrade Serrano Hernán	Sí
Avellaneda Tarazona Luis Carlos	Sí
Benedetti Villaneda Armando	Sí
Cristo Bustos Juan Fernando	Sí
Cuéllar Bastidas Parmenio	Sí
Enríquez Maya Eduardo	Sí
Enríquez Rosero Manuel	Sí
Galán Pachón Juan Manuel	Sí
Hurtado Ángulo Hemel	Sí
Londoño Ulloa Jorge Eduardo	Sí
Motta y Morad Karime	Sí
Soto Jaramillo Carlos Enríquez	Sí

[48] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 867 del 3 de diciembre de 2012: "

Vega Quiroz Doris Clemencia	Sí
Velasco Chaves Luis Fernando	Sí
Vélez Uribe Juan Carlos	Sí

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:
Total de votos: 15
Por el sí: 15
Por el no: 0
En consecuencia ha sido aprobado el título y la pregunta del Proyecto de ley número 65 de 2012 con la votación requerida por la Constitución y la ley para el trámite de Leyes Estatutarias".

Por lo anterior, concluye la Corte, que el proyecto fue votado favorablemente por todos los asistentes al primer debate en el Senado, como se deduce de los apartes transcritos del Acta de la sesión. Así mismo, la Sala observa que se cumplió con el quórum y la mayoría absoluta exigida para la aprobación de Proyectos de Ley Estatutaria, toda vez que la Comisión Primera del Senado está conformada por 19 miembros.

d. El texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 867 del 3 de diciembre de 2012, en la que también se indica que: "*[l]a Presidencia designa como ponente para segundo debate a los honorables Senadores:Luis Fernando Velasco Chaves (Coordinador), Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Doris Clemencia Vega Quiroz, Eduardo Londoño Ulloa con un término de quince (15) días para rendir el respectivo informe".*[49]

B. Segundo Debate: Plenaria del Senado de la República

a. La ponencia para Segundo debate en el Senado de la República, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 852 del 27 de noviembre de 2012. Después de rendido el informe los Senadores ponentes realizan la siguiente solicitud: *"Con fundamento en lo anteriormente expuesto proponemos a la plenaria del Senado de la República dar Segundo debate al* ***Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado****, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,* ***acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado"***

[49] Igualmente, el Proyecto de Ley Estatutaria aprobado en la Comisión Primera del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 852 de 2012, en la cual se establece: "En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado**, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, **Acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado**, como consta en la sesión del día 06 de noviembre de 2012, acta número 22.

Igualmente, en la misma Gaceta del Congreso fue publicado el pliego de modificaciones al Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 31 de 2012, en el que se identifica la incorporación de tres cambios, dos en el artículo 21 y uno en el numeral 6 del artículo 24, subrayando en el texto de la Gaceta los cambios en el articulado, de la siguiente forma:

> "Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los **cinco (5)** días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.
> Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará.
> Los términos para decidir **o responder** se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.
> (…)
> Artículo 24. Informaciones y Documentos Reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:
> (…)
> 6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, **así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos"**.

b. El anuncio previo del Proyecto tuvo lugar durante la sesión ordinaria del 28 de noviembre de 2012, como consta en el Acta número 34 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 60 del 19 de febrero de 2013. Se señaló expresamente:

> "**Anuncio de proyectos ||** Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. || Anuncio para la Plenaria siguiente del honorable Senado de la República. Proyectos para discutir y votar con ponencia para Segundo Debate: (…) || **Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado,** por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.".[50]

En la parte final del Acta se indicó el momento en el que se levantó la Sesión y se convoca a la siguiente, en los siguientes términos: *"Siendo las 8:35 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 4 de diciembre de 2012, a las 3:00 p. m".*[51]

---

[50] Gaceta del Congreso 60 del 19 de febrero de 2013, Acta de Plenaria 34 del 28 de noviembre de 2012, pág.10.
[51] Ibid, pág. 40.

c. Dando cumplimiento a lo anunciado, el Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012, fue debatido y aprobado en la sesión plenaria del Senado del 4 de diciembre de 2012, como consta en el Acta No. 35 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 64 del 22 de febrero de 2013.

Al iniciar la sesión plenaria, el Senador Luis Fernando Velasco Chaves se dirigió a la Presidencia del Senado, proponiendo que el Proyecto de Ley Estatutaria fuera el primer punto del orden del día. Ante la existencia de distintas proposiciones modificatorias, La Presidencia bajo sugerencia del Senador Velasco, permitió la realización de una Comisión con el fin de que se revisaran las proposiciones y con posterioridad se pasara a aprobar el articulado. Lo anterior fue consignado en el Acta en los siguientes términos:

> "La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves.
> Palabras del honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves.
> **Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:**
> Presidente, hay un proyecto bastante consensuado, entre otras cosas porque ya fue votado por esta plenaria, la Corte Constitucional, por vicios de forma, no de fondo, no se votó dentro del Código Contencioso Administrativo, ese capítulo en particular con los ritos de la ley estatutaria, entonces lo devolvió, ya fue aprobado por la Comisión Primera del Senado, hay unas proposiciones tanto del Senador Honorio, como del Senador Juan Lozano, como todo lo de ellos muy sensatas, a ver si lo podemos poner de primer punto en el Orden del Día, para poderlo evacuar. Es la proposición, señor Presidente.
> **Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Manuel Antonio Virgüez Piraquive:**
> Sí, Presidente, muchas gracias. Sobre este proyecto de ley, poderle decir a los ponentes, a los autores que yo tengo 6 proposiciones sobre ese proyecto de ley, Senador Velasco, aquí atrás tengo 6 proposiciones para que ustedes tengan a consideración, si se llega a modificar puedan estudiar las proposiciones que tengo sobre el proyecto de ley. Gracias Presidente.
> **Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves**
> Yo haría una proposición respetuosísima, si usted lo define así. Es que los Senadores que tengan alguna proposición por el proyecto, por qué no hacemos una pequeña reunión afuera.
> **La Presidencia manifiesta:**
> Se autoriza entonces Senador Velasco una comisión sobre el mismo tema, para que se revisen las proposiciones y cuando lo tengamos aquí, tengamos ya avanzado el tema.

> La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Orden del Día para la presente sesión y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.
> La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día".[52]

Una vez culminada la reunión de la Comisión encargada de analizar las proposiciones realizadas por los Senadores que participaron en la plenaria, se inició el debate para la aprobación del Proyecto de Ley Estatutaria, con la intervención del Senador Velasco, quien afirmó: *"(...) ahí Presidente, como usted lo ordenó, nos reunimos todos los que tenían proposiciones, se consensuaron y están aquí presentadas y formadas por esa Comisión; entonces yo le pedirá Presidente que someta a consideración los dos artículos con las proposiciones que fueron consensuadas por los proponentes".*[53]

Siguiendo la recomendación del Senador ponente, se adelantó la votación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y el articulado del Proyecto de Ley 65 Senado acumulado, bajo el siguiente procedimiento, como fue consignado en el Acta de la sesión: *"La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación. || Se abre segundo debate. || La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado del proyecto y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación".*[54]

El Senador Honorio Galvis intervino, llamando la atención a la Presidencia sobre la necesidad, por tratarse de la aprobación de una Ley estatutaria, que la votación del articulado fuese realizada de forma nominal y pública para así evidenciar la existencia de una mayoría absoluta, evitando con ello la configuración de un vicio formal. Reconociendo esta situación, la Presidencia pide a la Sesión realizar la votación del articulado abriendo el registro electrónico, con el fin de reconfirmar las mayorías antes expresadas:

> "**La Presidencia interviene para un punto de orden:**
> Para reconfirmar esas mayorías porque se trató de un vicio de forma, vamos a votarla de manera nominal y pública, yo le quiero recordar a los Senadores que están en sus oficinas seguramente siguiendo este debate muy atentamente que deben votar que cada vez que hacemos una votación si su voto no está consideramos ausente al Senador de la sesión y vamos a computar esa falla en la asistencia.
> Por esto estamos haciendo votación nominal y pública, abra el registro señor Secretario para votar el articulado con las dos proposiciones, para votar el articulado con las dos proposiciones en bloque, con el sí se acompaña la ponencia positiva.

---

[52] Gaceta del Congreso 64 del 22 de febrero de 2013, Acta de Plenaria 35 del 4 de diciembre de 2012, pág.12 y 13.
[53] Ibid, pág. 33.
[54] Ibid, pág. 34.

> La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo con las modificaciones expuestas por el honorable Senador ponente, Luis Fernando Velasco Chaves, del Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado y, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.
> La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informa el resultado de la votación.
> Por Secretaría se informa el siguiente resultado:
> **Por el Sí: 53**
> ***Total: 53 Votos".***[55]

Con posterioridad a la aprobación del articulado en la plenaria se llevó a cabo la votación nominal y pública del título del Proyecto de Ley Estatutaria y de la pregunta: *¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea Ley de la República?* Según consta en el Acta de la sesión:

> "La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.
> Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado acumulado con el proyecto de ley número 31 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
> Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?
> Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea Ley de la República?
> La Presidencia somete a consideración de la plenaria el título y que sea Ley de la República el Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.
> La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informa el resultado de la votación.
> Por Secretaría se informa el siguiente resultado:
> **Por el Sí: 56**
> **Total: 56 Votos**
> **(…)**
> En consecuencia, ha sido aprobado el título y que sea Ley de la República el Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado".[56]

---

[55] Ibídem.
[56] Ibíd, págs. 35 y 36.

Por lo anterior, concluye la Sala Plena de esta Corporación que el Proyecto fue votado favorablemente por todos los asistentes a la Plenaria del Senado, como se deduce de los apartes transcritos del Acta de la sesión. Así mismo, la Sala observa que se cumplió con el quórum, la mayoría absoluta exigida para la aprobación de Proyectos de Ley Estatutaria y el término que debe pasar entre los dos debates previsto en el artículo 160 de la Carta, toda vez que el primero de ellos ocurrió el 6 de noviembre de 2013, y el segundo el 4 de diciembre del mismo año.

d. El texto definitivo aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República el 4 de diciembre de 2012, resaltando las modificaciones introducidas en el informe de ponencia con negrilla y subrayado, y las realizadas como consecuencia de las proposiciones en negrilla, aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 939 del 12 de diciembre de 2012.[57]

3.2.2. Cámara de Representantes

C. Tercer Debate: Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

a. El Proyecto de Ley Estatutaria 654 del Senado, fue registrado en la Cámara de Representantes con el No. 227 de 2012. Como consta en certificación enviada a la Corte Constitucional por la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, mediante Acta No. 19 del 21 de marzo de 2013, la Mesa Directiva de dicha célula legislativa designó al Representante Pedrito Tomás Pereira como Ponente.[58]

El informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara y el texto del Proyecto de Ley sin ninguna modificación frente al que fue aprobado en el Senado, se publicó en la Gaceta del Congreso No. 270 del 10 de mayo de 2013, en los siguientes términos, junto con la proposición por parte del Representante ponente:

> "Respetado señor Presidente: || En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, de la manera más atenta, por medio del presente escrito me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 227 de 2012 Cámara, 65 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. || Atentamente. ||Pedrito Tomás Pereira Caballero, ||Representante a la Cámara.
> (…)
> **Proposición** || Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la honorable Comisión Primera de la Cámara de

[57] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 939 del 12 de diciembre de 2012, págs. 3 a 6.
[58] Folio No. 210, Cuaderno de Pruebas (Secretaría General Cámara de Representantes).

> Representantes **dar primer debate** al Proyecto de ley número 227 de 2012 Cámara, 65 de 2012 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

b. El anuncio para la discusión y votación del Proyecto tuvo lugar durante la sesión del 21 de mayo de 2013, como consta en el Acta de Comisión número 45 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 528 del 25 de julio de 2013. En esta se indicó expresamente:

> "**Presidente:** || Señor Secretario, anuncie proyectos. **Secretario:** || Sí señor Presidente, se anuncian: || **El Proyecto de ley estatutaria número 227 de 2012 Cámara, 065 de 2012 Senado**, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de peticiones (sic) y sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".[59]

En la parte final del Acta se indicó el momento en el que se levantó la Sesión y se convoca a la siguiente, en los siguientes términos: *"Siendo la 1:03 minutos se ha levantado la sesión, se ha convocado para mañana miércoles 22 de mayo".*[60]

De esta forma, se siguió lo dispuesto en el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, según el cual "[*n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación*".

c. Dando cumplimiento a lo anunciado, el Proyecto de Ley número 227 de 2012 Cámara, fue debatido y aprobado en la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del 22 de mayo de 2013, como consta en el Acta de Comisión No. 46 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 468 del 2 de julio de 2013.

En primer lugar se sometió a votación la proposición con que termina el informe de ponencia, la cual fue aprobada con 22 votos por el sí y cero votos por el no, como consta en el Acta de la sesión:

> "**Presidente:** || Habíamos cerrado la discusión y habíamos ordenado abrir el registro para la votación de la proposición con que terminaba el informe del ponente. || Señor Secretario, abra el registro, consulte la votación a cada uno de los Representantes. || **Secretario:** || Sí señor Presidente, se procede a votar la siguiente proposición suscrita por el

---

[59] Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Acta No. 45 del 21 de mayo de 2013, pág. 54.
[60] Ibídem.

> honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero, como ponente de este proyecto de ley. || **Proposición** || Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 227 de 2012 Cámara, 065 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 031 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
> *(...)*
> Señor Presidente, por favor cerrar la votación. || **Presidente:** || Se cierra la votación, señor Secretario, informe el resultado. || **Secretario:** || Presidente, han votado veintidós (22), honorables Representantes, todos lo han hecho de manera afirmativa; en consecuencia la proposición de dar primer debate, suscrita por el doctor Pedrito Tomás Pereira Caballero, ha sido aprobada con la mayoría exigida en la Constitución y la ley, para los proyectos de naturaleza estatutaria".[61]

En segundo lugar, se procedió a votar el articulado del Proyecto de Ley, para lo cual se analizó inicialmente la existencia de proposiciones modificatorias. En el debate se identificaron dos propuestas de modificaciones registradas por el Representante Miguel Gómez Martínez, quien voluntariamente decidió retirarlas para darle agilidad al proceso legislativo, como consta en el Acta de la sesión:

> "**Presidente:** || Señor Secretario, informe si hay proposiciones. **Secretario:** || El doctor Miguel Gómez Martínez, presenta una proposición de agregar un numeral 9 al artículo 24, el numeral 9, diría de la siguiente manera: || **Numeral 9.** El tratamiento de datos considerado sensibles de acuerdo a la Ley 1587 de 2012. || **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Miguel Gómez Martínez:** || Gracias Presidente. Son dos proposiciones muy puntuales.
> La primera, es incluir el tratamiento de datos considerados sensibles, la Ley 1587, considera que hay unos datos que pueden ser sensibles y que no deben ser, digamos, de conocimiento público, sí pueden generar discriminación por ejemplo, el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promuevan intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición; así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.
> Esos datos son considerados sensibles y deben tener protección especial por parte de la ley; entonces yo estoy solicitando que se incluya ese

[61] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 468 del 2 de julio de 2013, Acta de Comisión No. 46 del 22 de mayo de 2013, págs. 11 y 12.

> numeral y el segundo es, dentro de la posibilidad que tienen los particulares de solicitar a entidades privadas que respondan derechos de petición, simplemente anexar una frase que diga: **Siempre que estas busquen garantizar los derechos fundamentales de las personas**, porque uno no le puede pedir a una entidad privada que le entregue cualquier información, porque hay unas limitaciones; pero si se trata de proteger los derechos fundamentales de las personas, sí debería estar la entidad privada obligada a contestar los derechos respetuosos de petición.
> Esas son las dos proposiciones que radiqué, pero el coordinador ponente, ha llamado la atención sobre el hecho de que estamos muy apretados de tiempo y que eso podría generar una demora innecesaria en el trámite de este proyecto que es vital y estratégico para todos y por lo tanto hemos acordado que lo discutiríamos en la Plenaria y por lo tanto lo retiraría de la discusión en este momento, los dejaría como constancia para la Plenaria. Gracias señor Presidente.
> **Presidente:** || En consecuencia al dejar el doctor Miguel Gómez, esas proposiciones como constancias, no existirían más proposiciones radicadas sobre el proyecto, ¿señor Secretario?
> **Secretario:** || No señor Presidente, no hay más proposiciones radicadas en este momento". [62]

Se procedió entonces a la votación nominal y pública del articulado del Proyecto de Ley Estatutaria, el cual fue aprobado con 22 votos por el sí y cero votos por el no, cumpliendo así con la mayoría exigida por el artículo 153 de la Constitución, como consta en el Acta:

> "**Presidente:** || En consideración los artículos que forman parte del proyecto de ley estudiado, sigue su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada.
> ¿Aprueba la Comisión, los artículos?
> Abra el registro señor Secretario y llame a lista.
> **Secretario:** || Sí, Presidente, se procede a votar el articulado del Proyecto de ley número 227 de 2012, el artículo 1º, sustituye el Título II Derecho de Petición, Capítulo I Derecho de Petición ante las autoridades, reglas generales, Capítulo II Derecho de Petición ante autoridades, reglas especiales y Capítulo II Derecho de Petición ante Organizaciones e Instituciones Privadas, artículo 13 a 33 de la Parte I de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2º, es la vigencia.
> (…)
> Señor Presidente, por favor cerrar la votación.
> **Presidente:** || Se cierra la votación, señor Secretario, informe el resultado.
> **Secretario:** || Presidente, han votado veintidós (22), honorables Representantes, todos lo han hecho de manera afirmativa; en consecuencia el articulado, ha sido aprobado de conformidad con la

[62] Ibíd, págs. 12 y 13.

> mayoría exigida en la Constitución y la ley, para los Proyectos de Ley Estatutaria".[63]

Del mismo modo, los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, aprobaron el título del Proyecto y respondieron afirmativamente la pregunta: *"(...) si quiere la Comisión Primera que este Proyecto de Ley Estatutaria, pase a segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes y se convierta en ley de la República",* con una votación de 24 representantes por el sí y cero por el no, según consta en el Acta de la sesión:

> "**Presidente:** || Señor Secretario, título y pregunta por favor.
> **Secretario: ||** Título: Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de peticiones (sic) y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. || Igualmente, se pregunta si quiere la Comisión Primera que este Proyecto de Ley Estatutaria, pase a segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes y se convierta en ley de la República.
> **Presidente:** || En consideración el título y la pregunta, sigue en consideración, aviso que va a cerrarse, queda cerrada. ¿Aprueba la honorable Comisión, el título y la pregunta respectiva?
> Señor Secretario, abra el registro y llame a lista.
> **Secretario:** || Se procede a votar el título y la pregunta respectiva.
> (…)
> Señor Presidente, por favor cerrar la votación
> **Presidente:** || Se cierra la votación, señor Secretario, informe el resultado.
> **Secretario:** || Presidente, han votado veinticuatro (24) honorables Representantes, todos lo han hecho de manera afirmativa; en consecuencia el título y la pregunta, han sido aprobados por la mayoría exigida en la Constitución y la ley, para los proyectos de naturaleza estatutaria".[64]

Finalmente, fue designado el Representante Pedrito Tomás Pereira como ponente para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, a quien la Presidencia de la Comisión le pidió: *"reunirse con los honorables Representantes que en la mañana de hoy tuvieron observaciones e insinuaciones sobre este importante proyecto de ley".*[65]

Por lo anterior concluye la Corte que el proyecto fue votado favorablemente por todos los asistentes al primer debate en la Cámara de Representantes, como se deduce de los apartes transcritos del Acta de la sesión. Así mismo, la Sala observa que se cumplió con el quórum y la mayoría absoluta exigida para la aprobación de Proyectos de Ley Estatutaria.

---

[63] Ibíd, págs. 13 y 14.
[64] Ibíd, pág. 14.
[65] Ibídem.

d. El texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 334 del 29 de mayo de 2013.

D. Cuarto Debate: Plenaria de la Cámara de Representantes

a. El informe de ponencia para Segundo Debate en Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 334 del 29 de mayo de 2013. Después de rendido el informe, el Representante ponente realizó la siguiente solicitud: *"Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar* ***Segundo Debate al Proyecto de ley número 227 de 2012 Cámara, 65 de 2012 Senado Acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado****, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

Se evidencia del texto del Proyecto de Ley presentado para segundo debate en la plenaria de la Cámara, que no le fueron introducidas modificaciones a su articulado.

b. El anuncio para la discusión y votación del Proyecto tuvo lugar durante la sesión del 5 de junio de 2013, como consta en el Acta de Plenaria número 210 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 709 del 11 de septiembre de 2013. Se señaló expresamente:

> **"Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza Ramírez Informa:** || Se anuncia los siguientes proyectos para la sesión Plenaria el día 11 de junio o para la siguiente sesión Plenaria en la que se debatan proyectos de ley o Actos Legislativos.
> (…)
> **Proyecto de ley número 227 de 2012 Cámara- 65 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 031 de 2012 Senado**, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
> (…)
> Gracias señora Secretaria, se cita para el próximo martes 11 de junio a las 10 de la mañana, se levanta la sesión. || Se levanta la sesión Plenaria siendo las 12:59 p. m."

A pesar de haber sido incluido en el orden del día de la sesión del 11 de junio, por solicitud del Representante Ponente se suspendió la votación del Proyecto con el fin de conciliar algunas proposiciones modificatorias presentadas en el último momento. Al respecto se consignó en el Acta de Plenaria número 211 de 2013 de la Sesión:

> "**Palabras del honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero:** || Señor Presidente, le pido que suspenda la votación para conciliar unas proposiciones que ha traído el Representante Salamanca a último momento para tratar de concertarla y si es necesario se hará la votación el día de mañana.
> **Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:** || Señor Secretario suspenda la votación. Próximo punto en el Orden del Día".[66]

Debido a que en la reseñada sesión del 11 de junio de 2013 no se alcanzó a discutir el Proyecto de Ley Estatutaria 227 Cámara número 65 Senado, nuevamente se realizó el anuncio para su discusión y votación en la siguiente sesión, en los siguientes términos:

> "Señor Secretario anuncie proyectos.
> **La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Se anuncian proyectos.
> **La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza Ramírez:**
> Se anuncian proyectos para la Sesión plenaria del miércoles 12 día miércoles 12 de julio (sic) de 2013 o para la siguiente Sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.
> (…)
> **Proyecto de ley número 227 de 2012 Cámara, 065 de 2012 Senado, acumulado con el proyecto de ley número 031 de 2012 Senado,** por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

En la parte final del Acta se indicó el momento en el que se levantó la Sesión y se convocó a la siguiente, así: *"(...) se convoca para el día de mañana 12 de junio a las 10:00 a. m. y se levanta la Sesión. || La sesión se levantó a las 2:48 p. m."*.

c. Dando cumplimiento a lo anunciado en la sesión anterior, el Proyecto de Ley número 227 de 2012 Cámara, fue debatido y aprobado en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 12 de junio de 2013, como

---

[66] Gaceta del Congreso No. 684 del 5 de septiembre de 2013, Acta de Plenaria de la Cámara número 211 del 11 de junio de 2013.

consta en el Acta de Plenaria No. 212 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 790 del 3 de octubre de 2013.

En primer lugar, se sometió a votación la proposición con que termina el informe de ponencia, la cual fue aprobada con 90 votos por el sí y cero votos por el no, como consta en el Acta de la sesión y en la nota aclaratoria consignada en la misma:

> **"Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
> Informe de ponencia señor Secretario.
> **Secretario General doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> La ponencia termina con la siguiente proposición. Por las anteriores consideraciones solicito a los miembros de la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 227 de 2012 Cámara, 65 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
> Firma: Pedrito Pereira Caballero.
> Ha sido leído señor Presidente el informe con que termina la ponencia pidiendo que se le dé segundo debate a este proyecto.
> **Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
> Gracias señor Secretario, en consideración el informe de ponencia, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, aprueba la Plenaria.
> **Secretario General doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Ha sido aprobado señor Presidente.
> **Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
> Artículos.
> **Secretario General doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Son dos artículos señor Presidente, de los cuales uno tiene dos proposiciones.
> **Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
> Qué proposiciones.
> **Secretario General doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Un momentico Presidente.
> **Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
> Abra el registro señor Secretario.
> **Secretario General doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Se abre el registro para la votación de la proposición que pide que se le dé segundo debate a este proyecto, necesitamos quórum de 84 votos Presidente.
> Pedrito Pereira Vota Sí.
> Por ser una norma estatutaria necesita mayoría absoluta, 84 votos a favor.

Se está votando la proposición de la ponencia que pide que se le dé segundo debate a este Proyecto de ley, es el derecho de petición. Proyecto de ley número 227 de 2012 Cámara, 65 de 2012 Senado.
Alejandro Chacón Vota Sí.
Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:
Por favor un técnico para el doctor Carlos Augusto Rojas del Partido Conservador.
Señor Secretario anuncia que vamos a cerrar la votación.
Secretario General doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Señores Representantes a la Cámara, se anuncia por parte de la Presidencia que va a cerrarse la votación para que por favor cumplan con el deber de votar.
Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:
Cierre el registro señor Secretario y anuncie la votación por favor
Secretario General doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Se cierra el registro y la votación es de la siguiente manera:
Por el Sí: 88 votos electrónicos más uno manual para un total de 89 votos.
Señor Presidente ha sido aprobada la proposición con que termina la ponencia recomendando que se dé segundo debate con las mayorías requeridas por la Constitución y la Ley. **No hubo votos por el No.**
Publicación de los Registros de Votación.
(…)

NOTA ACLARATORIA DE VOTACIÓN, ACTA NÚMERO 212, SESIÓN PLENARIA

12 de junio de 2013

La suscrita Subsecretaria General de la honorable Cámara de Representantes, aclara que no se hizo el registro manual del voto negativo del honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo, correspondiente al informe con el que termina la Ponencia, Proyecto de ley número 227 de 2012.
En atención a lo anterior, la votación queda de la siguiente manera:
Por el No: 0
Por el Sí: **90.**

Flor Marina Daza Ramírez". (Subrayado fuera del texto original)

Si bien no se compromete la constitucionalidad del trámite legislativo adelantado ante la Plenaria de la Cámara, la Corte quiere llamar la atención sobre la inconsistencia que se presenta entre el Acta de la discusión, la nota aclaratoria de votación y el resultado final de la misma. En la nota, tal y como se demuestra en la parte subrayada, se afirma que el voto negativo del Senador Alejandro Chacón no fue registrado, sin embargo, en el aparte del Acta que transcribe la discusión de la sesión se evidencia que su voto fue por el sí, lo cual llevó a que se incluyera como uno de los votos a favor que generó como resultado final 90 votos favorables y cero negativos.

Por lo anterior, considera la Sala Plena que: (i) del Acta y los resultados de votación se concluye que el voto del Senador Chacón fue por el sí y (ii) esta situación en nada afecta el cumplimiento con el requisito de la mayoría absoluta necesaria para la aprobación de un Proyecto de Ley Estatutaria.

En segundo lugar, la plenaria procedió a discutir y votar las dos proposiciones modificatorias registradas ante la Secretaría de la Cámara. La primera de ellas, buscaba modificar el artículo 19 del informe de ponencia del Proyecto de Ley Estatutaria, buscando que la petición que no fuese presentada de forma respetuosa, no sea rechazada, por la subjetividad que implica el concepto "respetuosa" y se estableciera un término de 10 días para subsanar las peticiones que no fueran claras. Por su parte, la segunda proposición, buscaba la modificación del artículo 29 del informe, en los siguientes términos: *"[l]os costos de la expedición de las copias correrán por cuenta de la entidad pública cuando quien las solicitare se encuentra en condición de vulnerabilidad y tenga la imposibilidad de pagarlas"*.

Las dos proposiciones fueron sometidas a votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero ninguna alcanzó la mayoría absoluta necesaria para ser aprobada, como consta en el Acta de Plenaria No. 212 de 2013 y en la Certificación remitida a la Corte Constitucional por el Secretario de la Cámara de Representantes.[67] De acuerdo con el Acta de la sesión plenaria, la votación de la primera proposición modificatoria del artículo 19 fue de 46 votos electrónicos por el sí y 42 votos por el no, como se aprecia en la siguiente transcripción:[68]

> "**Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Se somete a consideración la primera proposición sobre lo que modifica el artículo 19, sobre los 10 días de prórroga para poder subsanar las peticiones.
> Firmada por la doctora Alba Luz Pinilla, el doctor Hernando Hernández, el doctor Juan Valdés entre otros. Se abre el registro.
> (…)
> **Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
> Cierre el registro, señor Secretario y anuncie el resultado de la votación.
> **Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Se cierra el registro, señor Presidente, y la votación quedó de la siguiente manera:
> **Por el Sí: 46 votos electrónicos.**
> **Por el No: 41 electrónicos y 2 manuales para un total de 43 votos, señor Presidente.**
> Ha sido negada la proposición leída y queda otra proposición.
> (…)
> **ACTA NÚMERO 212 DE JUNIO 12 DE 2013**

[67] Folio No. 2, Cuaderno de Pruebas (Secretaría Cámara de Representantes).
[68] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 790 del 3 de octubre de 2013, Acta de Plenaria número 212 del 12 de junio de 2013 Cámara, págs. 21 y 22.

NOTA ACLARATORIA
PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2012

Artículo 1° con una proposición sin aval
Revisada la votación el resultado es: Por el **No:** 42. Por el **Sí:** 46.
El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano".

Por su parte, la segunda modificación, tampoco fue aprobada toda vez que tuvo una votación de 50 votos electrónicos por el sí y 36 votos electrónicos más uno manual, para un total de 37 votos por el no, no alcanzando así la mayoría absoluta requerida por la Constitución al tratarse de un Proyecto de Ley Estatutaria. Se transcribe el extracto pertinente del Acta:

"**Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
Señor secretario por favor abra el registro.
Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Se abre el registro para la votación de la proposición discutida y leída.
Pedrito Pereira Vota No.
Estamos en votación de la proposición sobre costos del derecho de petición presentado por la doctora Alba Luz Pinilla, Juan Valdés y Hernando Hernández.
Señores auxiliares de recinto por favor informarles a los honorables Representantes que se encuentran en los pasillos y en los salones anexos al recinto del Elíptico que estamos en votación.
Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:
Señor Secretario cierre el registro e informe el resultado de la votación.
Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Se cierra el registro y la votación es de la siguiente manera:
Por el Sí: 50 votos electrónicos
Por el No: 36 votos electrónicos más 1 manual, para un total de 37 votos.
Señor Presidente ha sido negada la proposición en consideración porque se necesita mayoría absoluta".[69]

Con posterioridad a la discusión y no aprobación de las proposiciones modificatorias, los Representantes que participaron de la sesión plenaria de la Cámara, votaron y aprobaron nominalmente el articulado del Proyecto de Ley Estatutaria No. 227 Cámara 65 Senado, con un resultado de 86 votos por el sí y 2 votos por el no, alcanzando así la mayoría absoluta dispuesta en el artículo 153 de la Carta Política. Lo anterior se evidencia del texto del Acta, la cual reza:

"**Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:**

[69] Ibíd, pág. 23.

Señor Secretario por favor se ponen en consideración los artículos como vienen en la ponencia. Anuncio que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, abra el registro señor secretario para votar los artículos como vienen en la ponencia.
Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Se abre el registro para la votación de los dos artículos como vienen en la ponencia.
Pedrito Pereira Vota Sí.
Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:
Le recuerdo a la Plenaria que son necesarios 84 votos para poder aprobar estos artículos.
Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
84 votos a favor o negando el articulado.
Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:
¿Señor Secretario tenemos votación manual?
Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Sí señor Presidente.
Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:
Cierre el registro señor secretario.
Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Se cierra el registro y la votación es de la siguiente manera sobre el articulado.
Por el Sí: 85 votos electrónicos más 1 manual, para un total de 86 votos.
Por el No: 2 votos.
Ha sido aprobado en esta Plenaria por la mayoría que requieren la Constitución y la ley el articulado del proyecto*".*[70]

Finalmente, la plenaria de la Cámara de Representantes, aprobó el título del Proyecto y respondieron afirmativamente la pregunta: *"(...) si quiere la honorable Cámara que este proyecto sea ley de la República"*, con una votación de 87 representantes por el sí y 2 por el no, según consta en el Acta de la sesión:

"**Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
Título y Pregunta señor Secretario.
Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Título del proyecto.
Proyecto de ley número 227 de 2012 Cámara, 65 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Ha sido leído señor Presidente el título.
Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

[70] Ibíd, pág. 25.

> En consideración el título del proyecto y la pregunta si la Plenaria quiere que este proyecto de ley sea ley de la República. Se cierra el debate, abra el registro señor Secretario.
> **Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Se abre el registro para la votación del título y la pregunta si quiere la honorable Cámara que este proyecto sea ley de la República hecho por el señor Presidente.
> Pedrito Pereira Vota Sí.
> **Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
> Alberto Zuluaga Vota Sí.
> **Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Hernando Padauí Vota Sí.
> **Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:**
> Señor Secretario por favor cierre el registro.
> **Secretario General, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:**
> Se cierra el registro y la votación es de la siguiente manera:
> **Por el Sí: 84 votos electrónicos más 3 manuales para un total de 87 votos.**
> **Por el No: 2 votos**.
> Señor Presidente ha sido aprobado el Título y la Pregunta que usted hizo sobre si quiere la Plenaria que este proyecto sea ley de la República".[71]

Por lo anterior, concluye la Sala Plena de esta Corporación que el Proyecto fue votado favorablemente por la mayoría absoluta de los asistentes a la Plenaria de la Cámara de Representantes, como se deduce de los apartes transcritos del Acta de la sesión. Así mismo, la Sala observa que se cumplió con el quórum, el número de votos favorables exigidos para la aprobación de Proyectos de Ley Estatutaria establecido en el artículo 153 Superior, y el término que debe pasar entre los dos debates previsto en el artículo 160 de la Carta, toda vez que el tercero de ellos ocurrió el 22 de mayo de 2013, y el cuarto el 12 de junio del mismo año.

d. El texto final aprobado en segundo debate por la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 462 del 2 de julio de 2013.

3.3. **Análisis del cumplimiento de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad**

La Corte Constitucional ha identificado en su jurisprudencia que el proceso para la aprobación de leyes se rige por los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad,[72] los cuales se derivan de las normas legales y constitucionales destinadas a regular el trámite legislativo. Frente al contenido de ellos ha sostenido esta Corporación:

---

[71] Ibíd, pág. 26.
[72] Ver Sentencias C-940 de 2003 y C-273 de 2011 entre otras.

> "(…) (i) El principio de consecutividad "exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales".[73] (ii) El principio de identidad flexible o relativa "supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios", bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite.[74] (iii) El principio de unidad de materia, con relación al proceso legislativo, "sirve para establecer si durante el trámite del proyecto se ha observado o no el principio de identidad."[75] Así pues, si bien "[…] el principio de identidad flexible permite a las comisiones y a las plenarias de cada cámara hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos en curso, […] en virtud del principio de unidad temática, esos cambios sólo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto."[76]".[77]

3.3.1. En cuanto al principio de **unidad de materia**, éste se encuentra recogido de la siguiente forma en el artículo 158 de la Constitución: "*Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (...)".*

El contenido de este principio, así como los criterios para su aplicación, han sido ampliamente desarrollados en la jurisprudencia de este Tribunal[78], el cual, ha establecido que el principio de unidad de materia, persigue que exista entre las disposiciones incorporadas en un proyecto de ley "*coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma*", [79] de tal forma que el Congreso actúa en contra de este principio si en

---

[73] Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).
[74] Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En la sentencia, la Corte consideró que el principio de identidad "(…) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (…) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarias de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias."
[75] Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).
[76] Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).
[77] Sentencia C-273 de 2011.
[78] Recientemente, ver: Corte Constitucional, Sentencia C-252/13, 24 de Abril de 2013; Corte Constitucional, Sentencia C- Corte Constitucional, Sentencia C-124/13, 13 de Marzo de 2013; Corte Constitucional, Sentencia C 085/13 de, 20 de Febrero de 2013; Corte Constitucional, Sentencia C-896/12, 31 de Octubre de 2012; Corte Constitucional, Sentencia C-394/12, 30 de Mayo de 2012; Corte Constitucional, Sentencia C-133/12, 29 de Febrero de 2012;
[79] Corte Constitucional, Sentencia C-390 de 1996. Reiterada en Corte Constitucional, Sentencia C-133/12, 29 de Febrero de 2012.

el marco del proceso legislativo incorpora modificaciones que no tienen ninguna relación de conexidad con el objeto material de la norma.[80]

Ha sostenido el intérprete constitucional, que las finalidades constitucionales del principio de unidad de materia son:

> "(…) racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que converjan en un mismo propósito o finalidad sociológica. De esta manera, se logra impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes. *"*[81]

Frente a sus implicaciones en el control de constitucionalidad de una Ley, la Corte ha aclarado que la aplicación del principio debe ser flexible, con la intención de evitar que una aplicación muy estricta del mismo, convierta al principio en un obstáculo para el ejercicio de la labor legislativa[82]. Puntualmente, en ese sentido se ha pronunciado este tribunal para establecer que una aplicación rígida del principio de unidad de materia, desbordaría *"su verdadera finalidad, produciendo un efecto contrario al pretendido, en cuanto terminaría por anular el principio democrático, convirtiéndose en una camisa de fuerza para el Congreso que obstaculiza la actividad legislativa hasta el punto de hacerla caótica e incluso nugatoria"*.[83]

Finalmente, la jurisprudencia de la Corte ha planteado que el control de constitucionalidad basado en la unidad de materia que se le debe hacer a las incorporaciones realizadas durante el trámite legislativo, tiene como núcleo esencial la conexidad entre dichas incorporaciones y la ley en construcción. En ese orden de ideas ha reiterado la jurisprudencia de este Tribunal que, "*sólo deben rechazarse por violación de la unidad de materia, aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible determinar razonable y objetivamente que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa*". [84]

---

[80] Ibídem

[81]Corte Constitucional, Sentencia C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; Corte Constitucional, Sentencia C-800/03, 16 de septiembre de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional, Corte Constitucional, Sentencia C-133/12, 29 de Febrero de 2012.

[82] Corte Constitucional, Sentencia C-501/01 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Corte Constitucional, Sentencia C-800/03, 16 de septiembre de 2003; Corte Constitucional, Sentencia C-486/09 de 2009; Corte Constitucional, Sentencia C-133/12, 29 de Febrero de 2012.

[83] Corte Constitucional, Sentencia C-188 de 2006, reiterada en Corte Constitucional, Sentencia C-392/07, 23 de mayo de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[84]Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993, Corte Constitucional, Sentencia C-523 de 1995, Corte Constitucional, Sentencia C-1185 de 2000, Corte Constitucional, Sentencia C-714 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentaría; Corte Constitucional, Sentencia C-800/03, 16 de septiembre de 2003; Corte

Con la finalidad de adelantar el examen de constitucionalidad de normas que puedan contradecir el principio de unidad de materia, este Tribunal ha desarrollado una metodología de dos partes: (i) como primera medida, el juez constitucional deberá identificar el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada. Para este efecto, es importante determinar cuál es el objeto y fin de la ley, revisando sus antecedentes legislativos conformados por la exposición de motivos, las ponencias, los debates y los textos originales y definitivos en cada una de las fases del proceso; se debe tener en cuenta el título o epígrafe en el que se identifica la temática a tratar; y el contexto normativo en el cual operará la ley. (ii) como segunda parte del examen, se deben entrar a verificar si existe o no la mencionada conexidad (temática, causal, teleológica o sistemática) entre la materia que regula la Ley y la incorporación realizada a la misma.[85]

3.3.2. Por otra parte, el principio de identidad encuentra sustento en la flexibilización que realizó la Constitución de 1991 del control rígido, antes imperante, a los proyectos durante su trámite legislativo que exigía que a lo largo de los cuatro debates fuese el mismo y de introducirse modificaciones, el proyecto debía regresar a la comisión respectiva para surtir primer debate y así cumplir con los cuatro debates que debía tener toda proposición. Buscando privilegiar el principio democrático, el Constituyente consignó en el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, la posibilidad de que en el segundo debate que se surte en cada una de las Cámaras, se puedan introducir cambios a un proyecto de ley en los siguientes términos: *"[d]urante segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias"*.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha desarrollado ese principio bajo el concepto de **identidad flexible o relativa**, entendiendo que el mismo: *"(…) hace referencia a la posibilidad de que durante los debates dentro del trámite legislativo se introduzcan variaciones al texto, siempre y cuando se*

Constitucional, Sentencia C-778 de 2001 C-104 de 2004, Corte Constitucional, Sentencia C-188 de 2006, Corte Constitucional, Sentencia C-230 de 2008, Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2009, Corte Constitucional, Sentencia C-133/12, 29 de Febrero de 2012. Particularmente en relación con los criterios de conexidad, como lo relacionó la Corte en la Sentencia C-133/12, la Sentencia C-400 de 2010 ha hecho expresa referencia al alcance de cada uno de ellos de la siguiente forma: *"**5.6.2.1. Conexidad temática.** La conexidad temática puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. (…)**5.6.2.2. Conexidad causal y teleológica.** La conexidad causal entre una ley y cada una de sus disposiciones puede ser definida como la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.*

*Por su parte, la conexidad teleológica consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley. (…) **5.6.2.3. Conexidad sistemática.** La conexidad sistemática puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna. (…)"*

[85] Ver, Sentencias C-501 de 2001, C-188 de 2006, C-392 de 2007, y C-133 de 2012.

enmarquen dentro de los asuntos sometidos a debate y aprobación",[86] dejando claro que si bien se permiten las adiciones y modificaciones a los proyectos al interior del trámite legislativo, no puede ser cualquiera. Al respecto ha establecido la Corte:

> "La Corte ha descartado las relaciones 'remotas', 'distantes', o meramente 'tangenciales'. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser 'clara y específica'[87], 'estrecha',[88] 'necesaria',[89] 'evidente'.[90] En ocasiones, (…) ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la "adición" tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional.[91"92]

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha determinado una serie de criterios guía para establecer en qué casos, en el marco del proceso de aprobación de una ley, nos encontramos frente a una modificación que

---

[86] Sentencia C-1052 de 2012.

[87] Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SPV Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra) En este caso la Corte consideró: "La simple comparación del texto originalmente aprobado y el texto definitivo del proyecto muestra que, sin necesidad de examinar los textos intermedios, no obstante las modificaciones y adiciones que el proyecto recibió a lo largo de los debates legislativos, se ha respetado el principio de identidad relativa, por cuanto lo finalmente aprobado tiene una *clara* y *específica* relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate de manera que puede predicarse la existencia de identidad temática entre el texto definitivo del proyecto y lo inicialmente aprobado en el primer debate en la Comisión Primera del Senado. Las diferencias entre los dos textos obedecen a precisiones técnicas, opciones y alternativas que giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la propuesta inicialmente aprobada."

[88] Corte Constitucional, sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Eduardo Montealegre Lynett; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil) En este caso la Corte consideró que "(…) a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar *estrecha relación* con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia." (acento fuera del texto original) Esta posición ha sido reiterada, por ejemplo en la sentencia C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis). En la sentencia C-754 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Álvaro Tafur Galvis) la Corte señaló que el principio de identidad relativa no se viola cuando se introducen modificaciones ha de tratarse de '*asuntos* [que] *estén estrechamente ligados*'.

[89] El segundo inciso del artículo 160 de la Constitución Política señala que durante "el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue *necesarias*."

[90] En la sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería) se declaró exequible un aparte del Acto Legislativo N° 01 de 2003 (artículo 15, parcial) adicionado en el séptimo debate por considerar que se trataba de un '*instrumento necesario*' y con una '*relación de conexidad evidente*' con el resto de la norma aprobada.

[91] Corte Constitucional, sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araujo Rentería) La Corte resolvió declarar *inexequibles* varias expresiones del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante la cual se modifica el numeral 5º del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues consideró que "(…) que el texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente (…)"

[92] Sentencia C-332 de 2005, reiterada en la Sentencia C-273 de 2011.

corresponda a un asunto nuevo y que por tal razón, no pueda ser introducida en una instancia avanzada del debate. Al respecto ha sostenido la Corte:

> "Para la determinación de qué constituye "asunto nuevo" la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente;[93] (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;[94] (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;[95] (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.[96]".[97]

3.3.3. Finalmente, en cuanto al alcance del principio de **consecutividad** en la formación de las leyes, la Corte ha establecido que este *"exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales".*[98]

Esto implica que en desarrollo de dicho principio, tanto en las Comisiones Constitucionales Permanentes, como en las sesiones Plenarias de cada una de las Cámaras, se debe estudiar, debatir y como consecuencia de ello aprobar o improbar la totalidad del articulado propuesto así como de las modificaciones presentadas oportunamente por los Congresistas al mismo. En ese sentido ha considerado el Tribunal Constitucional colombiano:

> "En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso.

---

[93] Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral si fue aprobado en los 4 debates.

[94] Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis; SPV. Jaime Araujo Rentería, AV. Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar *exequible* el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002, por el cargo analizado en la parte motiva de la sentencia.

[95] Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). La Corte declara la inexequibilidad de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

[96] Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis).

[97] Sentencia C-332 de 2005, reiterada en la Sentencia C-273 de 2011.

[98] Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). Ver también las sentencias C-072 de 1999, C-044 de 2002, C-801 de 2003, C-1056 de 2003.

> En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad".[99]

3.3.4. En el proceso aprobatorio del Proyecto de Ley Estatutaria 65 Senado, 227 Cámara, se identifica por la Sala Plena que las modificaciones a su articulado fueron incluidas en los dos primeros debates, principalmente en la sesión plenaria del Senado. Si bien en los debates adelantados en la Cámara de Representantes se presentaron proposiciones modificatorias, estas fueron retiradas por sus proponentes antes de ser votadas o no alcanzaron la votación necesaria para ser aprobadas.

A continuación, se transcribe el texto de los artículos del Proyecto de Ley *sub examine*, como fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 939 de 2012, en la cual se señalaron las modificaciones realizadas en el Senado, resaltando con negrilla y subrayado las realizadas en el informe de ponencia y sólo en negrilla las incorporadas a través de proposiciones aprobadas en la plenaria de la Cámara alta.

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

---

[99] Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1056 de 2003, C-1147 de 2003, C-1152 de 2003C-312 de 2004, C-313 de 2004, C-370 de 2004, y C-372 de 2004; referenciadas en la Sentencia C-274 de 2013.

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente **ante el funcionario competente y deberá quedar constancia de la misma,** o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.
(…)
A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, **recibida** por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

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.
Parágrafo 2°. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.
Parágrafo 3°. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto, o ante el servidor público competente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.
(…)
Artículo 16. Contenido de las peticiones. Toda petición deberá contener, por lo menos:
(…)
Parágrafo **1°**. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.
Parágrafo 2°. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.
(…)
Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los **cinco (5)** días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.
Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará.
Los términos para decidir **o responder** se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.
Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. Las autoridades reglamentarán 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.
Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones **análogas,** de información, **de interés general o de consulta,** la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.
(…)
Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:
(…)
6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, **así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.**
7. Los amparados por el secreto profesional.
8. **Los datos genéticos humanos.**
(…)
Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, **legislativas,** ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.
(…)
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.
El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado.
(…)
Artículo 32. Derecho de Petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. (…)
Parágrafo 3°. Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes.
Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y **bursátil** y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que **se rijan por el derecho** privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores".

3.3.5. El Procurador General de la Nación, en concepto rendido ante esta Corporación, consideró que en el trámite del proyecto de ley estatutaria bajo

examen no se vulneraron los principios de identidad flexible y consecutividad, salvo en relación con la expresión *"o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación",* contenida en el artículo 13, la cual resulta inconstitucional por vicios de trámite,[100] justificando esta conclusión en los siguientes términos:

> "(…) esta vista fiscal estima que la expresión "o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación" introduce un tema nuevo y suficientemente autónomo, como lo es la regulación de la presentación del derecho de petición para (sic) parte menores de edad, tema que, al no tener conexión con lo debatido anteriormente, debería ser declarado inconstitucional por vicios de trámite.
>
> Para justificar esta último (sic) baste señalar que en el primer debate en Comisión Primera del Senado no puede evidenciarse que se hubiere tenido como un tema de discusión la facultad de presentar derechos de petición por parte de menores de edad. Tal es la omisión, que no queda claro si la norma cuestionada resulta ser "una restricción a la facultad de presentar peticiones en asuntos diferentes a los descritos en la norma", o si se trata de una "mera descripción".
>
> Lo señalado, sin embargo, no tiene por objeto atacar el fondo del aparte normativo en estudio (situación que se efectuará más adelante) sino únicamente resaltar que la regulación de la facultad de radicación de derechos de petición por parte de los menores de edad resulta ser un tema autónomo e independiente que no puede ligarse a los demás temas debatidos anteriormente y, en consecuencia, que la introducción de esta modificación viola la consecutividad, por lo que esta jefatura considera la Corte debe declarar inexequible la expresión "o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación**"**, contenida en el artículo 13 del artículo 1o del proyecto de ley sub examine".

3.3.6. Con el fin de concluir con el examen formal del Proyecto de Ley en cuestión y dar respuesta a las inquietudes de inconstitucionalidad manifestadas por la Procuraduría en su concepto, la Sala Plena hará inicialmente referencia a las modificaciones introducidas en el articulado en general y posteriormente se enfocará en la expresión *"o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación"* del artículo 13 incorporado por el artículo 1º del Proyecto, que considera el Jefe del Ministerio Público, no satisface el principio de consecutividad.

---

[100] Procuraduría General de la Nación, Concepto No. 5810, 31 de julio de 2014, pág. 15.

La Corte Constitucional considera, como también lo afirma la Vista Fiscal en su intervención, que las modificaciones introducidas al articulado del Proyecto de Ley Estatutaria en el marco de su trámite en el Congreso, no constituyen una violación a los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad.

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

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

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

Frente a la expresión contenida en el artículo 13 incorporado por el artículo 1º del Proyecto de Ley: *"o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación"*, la cual, como ya se expuso, consideró el Jefe del Ministerio Público que vulneraba el principio de consecutividad, la Sala Plena discrepa de la posición expuesta por la Vista Fiscal, por las razones que pasa a explicar a continuación.

La expresión cuestionada del artículo 13, fue introducida en la plenaria del Senado como una modificación al articulado. Los Senadores que forman parte de la Plenaria, en donde también se incluyen los que integran la Comisión Primera Permanente de dicha Corporación, aprobaron los artículos en bloque incluyendo dicha proposición modificatoria, así como también lo hicieron los miembros de la Comisión y la plenaria de la Cámara de Representantes.

La Corte encuentra que la expresión adicionada por la plenaria de la Cámara en el inciso final del artículo 13 corresponde a un aspecto que se enmarca

dentro de la temática debatida en la Comisión Primera de la Cámara, relativa al ejercicio personal del derecho de petición sin que se requiera de representación alguna. La disposición adicionada no resulta para nada extraña al contenido normativo del inciso final, que reitera ese ejercicio personal aún para los menores de edad, que no requieren para formular una petición ante las entidades dedicadas a su protección o formación, de la representación de una persona adulta, adición acorde con la facultad que el artículo 160 de la Constitución le confiere a la plenaria de las cámaras para introducir durante el segundo debate "las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias".

De lo anterior, no es posible deducir, que se haya vulnerado el principio de consecutividad, pues la propuesta fue discutida, votada y aprobada tal y como indica el Acta de la sesión plenaria, cuando los ponentes integran las modificaciones al articulado y frente a ella se pronuncia favorablemente la plenaria.

Tampoco, considera la Sala, que exista una vulneración de los principios de identidad flexible y unidad de materia, pues se trata de una disposición que tiene claro y estrecho vínculo con el resto de la norma en la cual fue adicionada. El artículo 13 hace referencia al objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades y concretamente, el inciso tercero hace referencia a dos cosas: (i) la gratuidad del derecho de petición y (ii) que el mismo puede formularse sin representación, ya sea ejercida por abogado, o persona mayor, cuando se trate de menor de edad.

La adición que cuestiona el Ministerio Público, es un desarrollo de la no necesidad de representación para ejercer el derecho de petición, siendo una de las modalidades de aquella, la que ejercen los mayores sobre los menores de edad, razón por la cual no se trata de un asunto nuevo, ya que la no necesidad de actuar bajo representante hacía parte del articulado del Proyecto de Ley desde la Primera Ponencia.

En conclusión, considera la Corte Constitucional que la expresión *"o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación"*, no contradice los principios de unidad de materia, identidad flexible o consecutividad que permitan establecer la existencia de un vicio de forma que conlleve a la respectiva inexequiblidad de la disposición. Esto, sin perjuicio del análisis material de la norma que será realizado más adelante.

3.4. **Consulta Previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes**

3.4.1. La obligación de realizar consulta previa a comunidades étnicas, cuando se trate de medidas legislativas que puedan impactarlas directamente, se encuentra consignada en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia el 7 de agosto de 1991 e

incorporado en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 21 de 1991, el cual establece en su literal a) que los gobiernos deberán: *"consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*.

Igualmente, el requisito de consultar previamente a las comunidades étnicas cuando se vayan a adoptar medidas que generen un impacto directo en ellas, ha sido reconocido como un derecho fundamental en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional.[101] En ese sentido, ha entendido esta Corporación, que para determinar si antes de la expedición de una medida legislativa o administrativa debe consultarse o no a comunidades indígenas o afrodescendientes, es necesario establecer si dichas disposiciones dan lugar a una afectación directa de sus derechos. Al respecto sostuvo la Sentencia C-063 de 2010:

> "La regulación que sobre el tema estableció el art. 6º del Convenio y el análisis de la jurisprudencia constitucional arroja como resultado que la consulta previa será un mecanismo que realice el derecho de participación plural y democrática de las comunidades indígenas en la determinación de políticas públicas en aquellos específicos casos en que una decisión vaya a afectarles directamente. Contrario sensu, no será obligatoria la realización de este procedimiento en los casos en que la afectación de la comunidad indígena no tenga estas específicas características. Esto no significa que cuando la afectación no sea directa las comunidades indígenas carezcan por completo de mecanismos que garanticen su derecho de participación en dichas decisiones, sino que éstas se podrán involucrar a través de otros mecanismos como la posibilidad que sus integrantes tienen de concurrir, en igualdad de condiciones con todos los colombianos, en la elección de sus representantes en las corporaciones de elección popular; la posibilidad de que, en desarrollo del carácter público del proceso legislativo, puedan conocer las iniciativas en trámite, promover discusiones, remitir conceptos y solicitar audiencias[102]; y en las posibilidades abiertas por las previsiones constitucionales sobre la circunscripción especial indígena, porque si bien quienes allí resulten elegidos no representan formalmente a las distintas comunidades indígenas, si son voceros, de manera amplia, de su particular cosmovisión y pueden constituir efectivos canales de comunicación entre las células legislativas y las autoridades representativas de las comunidades indígenas y tribales. || No queda lugar a duda que únicamente en ocasiones de afectación

[101] Ver, Sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-175 de 2009, C-187 de 2011, C-366 de 2011, C-274 de 2013, entre otras.

[102] En el Capítulo IX de la Ley 5 de 1992 se regula la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley, asunto en relación con el cual, en el artículo 230 se dispone que "Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes."

> directa será obligatoria la práctica de la consulta previa a la o las comunidades indígenas que soporten las consecuencias de una medida legal o administrativa".

En la misma línea, puntualizó la sentencia C-274 de 2013:

> "La Corte Constitucional ha concluido que existe una afectación directa si se adopta, en la medida legislativa correspondiente, una regulación de temas sobre los cuales los pueblos indígenas tienen derechos constitucionales específicos; por ejemplo, en materia de educación[103]. Habría igualmente una presunción de afectación directa y profunda en todos asuntos relacionados con el territorio ancestral, por el mandato expreso del art. 330 C.P.: si se trata de una medida que toca con este tema la Corte asume de por sí la afectación profunda y directa. En esta misma medida, un parámetro importante para determinar la afectación directa es si la materia del proyecto se relaciona con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT.[104]"

3.4.2. En el caso concreto del Proyecto de Ley Estatutaria sometido a control de constitucionalidad por parte de la Corte en esta oportunidad, no encuentra la Sala Plena que se trate de aquellas que generan un impacto directo en las comunidades étnicas, que hiciera necesaria la realización una consulta previa. Por el contrario, el Proyecto versa sobre la regulación abstracta y general del derecho fundamental de petición, lo cual no genera ninguna afectación específica a su territorio, su autonomía, su cultura, sus valores o su existencia como comunidad.

La finalidad del Proyecto de Ley es establecer un régimen estatutario que permita el pleno y libre ejercicio del derecho de petición por parte de todos los colombianos, en igualdad de condiciones y sin hacer ninguna distinción o limitación que encuentre la Corte, pueda afectar las comunidades étnicas con una intensidad tal, que genere la necesidad de una consulta previa.

Por estas razones, concluye la Corte Constitucional que en el caso concreto de la Ley Estatutaria de derecho de petición, no era necesario adelantar el proceso de consulta previa.

3.5. **Conclusión del análisis formal del trámite legislativo del Proyecto de Ley Estatutaria No. 065 de 2012 acumulado No. 031 de 2012 Senado, 227 de 2012 Cámara, *"Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo"***

En virtud de las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en el presente caso, frente al trámite legislativo adelantado por el Proyecto de Ley Estatutaria No. 065 de 2012 acumulado No. 031 de 2012 Senado, 227 de

---

[103] Sentencia C-208 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil).
[104] Sentencia C-175 de 2009 reiterada en la Sentencia C-274 de 2013.

2012 Cámara, se llega a la conclusión de que se cumplieron con todos los requisitos propios de procedimiento aprobatorio exigido para esta categoría de estas leyes, sin que se presente ningún vicio de inconstitucionalidad por el aspecto formal, como se pudo constatar en la revisión efectuada:

3.5.1. Los Proyectos de Ley presentados –después, acumulados- fueron publicados en las correspondientes Gacetas del Congreso, antes de darle curso en las respectivas Comisiones y Plenarias de cada Cámara.

3.5.2. El Proyecto de Ley integrado fue aprobado en la correspondiente Comisión Permanente y en la Plenaria de cada Cámara, mediante votación nominal y pública, por mayoría absoluta, dando cumplimiento a los procedimientos de publicación de las ponencias y del texto aprobado en cada Cámara;

3.5.3. Se respetaron los términos fijados en el artículo 160 de la Constitución para los debates, a saber: entre el primero y el segundo debate en cada Cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días;

3.5.4. Se realizaron los avisos previos de que el Proyecto de Ley iba a ser sometido a debate y votación en sesión distinta a aquélla en la que fue anunciada en cada caso. En cumplimiento de ello, el Proyecto fue sometido a votación en la oportunidad anunciada, como lo indica el artículo 8 del Acto Legislativo 001 de 2003;

3.5.5. Toda vez que los Proyectos de Ley que posteriormente serían acumulados fueron radicados el 01 de Agosto de 2012 (Proyecto de Ley 031 de 2012 Senado presentado por el Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren) y el 8 de Agosto de 2012, y fue votado favorablemente por la Plenaria de la Cámara de Representantes en Sesión del 12 de junio de 2012, se evidencia que el Proyecto fue aprobado dentro de una sola legislatura, comprendida entre el 20 de julio de 2012 y el 20 de junio de 2013.

3.5.6. Las modificaciones presentadas al Proyecto de Ley durante los distintos debates, respetaron los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad.

3.5.7. En el caso concreto de la Ley Estatutaria de derecho de petición, no era necesario adelantar el proceso de consulta previa, toda vez que la medida legislativa no genera un impacto directo en las comunidades indígenas o afrodescendientes.

4. Análisis material del proyecto de ley estatutaria

El derecho de petición, objeto de regulación por el proyecto de ley estatutaria bajo control, es un derecho constitucional fundamental cuyo origen se remonta al Bill of Rights aprobado en 1689, catálogo de derechos dentro del cual en el artículo 5º se incorporó el derecho de los súbditos de presentar peticiones ante el rey de Inglaterra. Las primeras constituciones en reconocer este derecho fundamental fueron la de Francia de 1791 y de manera simultánea, la Constitución de los Estados Unidos de América a través de la primera enmienda constitucional efectuada en 1791.

En Colombia, la primera expresión normativa del derecho de petición la encontramos en el artículo 56 la Constitución federal de 1858 (Confederación Granadina), al consagrar: *"El derecho de obtener pronta resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos, sobre cualquier asunto de interés general o particular"*. Esta disposición fue reproducida en los mismos términos en el catálogo de derechos individuales contemplados en el artículo 15 de la Constitución de 1863 (Estados Unidos de Colombia). Finalmente, el artículo 45 de la Constitución Política de 1886 dispuso que *"Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución*." Esta disposición fue objeto de desarrollo legal por virtud del artículo 334 de la Ley 4ª de 1913, del Decreto 2733 de 1959, el Decreto 01 de 1984 y la Ley 57 de 1985.

En el marco del Estado Social de Derecho, la Asamblea Constituyente de 1991 concibió que las autoridades públicas están al servicio de la persona humana, por lo cual están obligadas a responder de fondo las solicitudes que eleven los peticionarios sin dilaciones en su trámite. Esta postura constitucional dio lugar a la consagración del artículo 23 de la Carta Política, según el cual:

> "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".

En el orden internacional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948, también consagra este derecho, al declarar que:

> Art. 24. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y de obtener pronta resolución.

Se trata entonces de un derecho fundamental de aplicación inmediata (art. 86 CP) cuyos titulares son todas las personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, que permite acudir ante las diversas autoridades o ante los particulares, para la protección de derechos fundamentales verbalmente o por escrito, para obtener pronta solución sobre lo solicitado. Esta prescripción normativa cumple una función valiosa para las personas, en tanto por medio de este instrumento se garantizan otros derechos fundamentales y se puede tener acceso a información y documentación que repose en las entidades sobre situaciones de interés general o particular, siempre y cuando se atienda lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución, esto es que no se trate de información que por ley tenga el carácter de reservada. La jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de explicar su alcance, haciendo énfasis en su importancia para hacer efectiva la participación democrática:

> "El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan. Así mismo, el derecho de petición también puede conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc., esto, en virtud de los artículos 5 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo. De esta forma, la voluntad del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como "de los derechos fundamentales" no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido."[105]

4.1. El Derecho de Petición en el CPACA

Como ya se enunció en el acápite anterior, el primer desarrollo legislativo del derecho de petición tuvo lugar en el Código de Régimen Político y Municipal (art. 334 de la Ley 4ª de 1913). Posteriormente, se expidió una regulación más precisa en el Decreto 2733 de 1959), que reglamentó el derecho de petición y otros procedimientos administrativos; después, en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que rigió hasta el 2 de julio de 2012, cuando entró en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), regulación que será reemplazada por el proyecto de ley estatutaria en revisión.

---

[105] Sentencia T-998 de 2006.

El CPACA constituye un desarrollo[106] de la Constitución de 1991 y en tal sentido, comporta un traslado de los principios constitucionales y de la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional al procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. De allí que la Ley 1437 de 2011 comporte un punto de inflexión en las categorías jurídicas frente a la tradicional concepción basada en el poder público del derecho administrativo, al equiparar al administrado con la administración, ubicándolos en un plano de estricta igualdad administrativa y procesal.

Se trata de un modelo de administración pública basado en la dignidad de la persona, conforme se desprende del mandato contenido en el numeral 5º del artículo 5 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone:

> **"Artículo 5. Derechos de las personas ante las autoridades.** En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: (…)
>
> 5. Ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana."

El Derecho de Petición formó parte de las primeras regulaciones del Código, al ubicarse como Título II de la Primera Parte, conformado por tres Capítulos.
En la exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria que regula el derecho de petición presentada al Congreso de la República, el Presidente del Consejo de Estado lo expuso en los siguientes términos:

> "Este proyecto de Ley Estatutaria, de iniciativa del Consejo de Estado, tiene por objeto regular el derecho de petición en los términos que habían sido aprobados por el Congreso de la República en los artículos 13 a 33 de Ley 1437 de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", el cual se expidió con el fin de actualizar las disposiciones en este campo a las nuevas realidades sociales y acorde con la transformación que introdujo en todas las esferas del derecho la Constitución Política de 1991, dado que la legislación contenida en el Decreto-ley 01 de 1984 estaba concebida e inscrita en otro régimen constitucional y otra realidad del mundo.
>
> En efecto, los cambios producidos en nuestro ordenamiento constitucional, exigieron adecuar el Código Contencioso Administrativo anterior (Decreto Ley 01 de1984), que data de hace más de 27 años y que fue redactado en el contexto de la Constitución Nacional de 1886, bajo una concepción de Estado de Derecho con carácter individualista, organicista y limitada en cuanto a la cobertura de derechos, a los mandatos de la Constitución Política de 1991, que adoptó el modelo de

[106] Consejo de Estado, Memorias del Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

> Estado Social de Derecho, que tiene por centro el individuo, la defensa de sus derechos fundamentales dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y la prevalencia del interés general."[107]

En ese propósito, a simple vista se observa que esta regulación antepuso el procedimiento ante la administración, al procedimiento en la jurisdicción, procurando que las personas excepcionalmente deban acudir a instancias judiciales y los casos se logren resolver desde la sede administrativa, a través de procedimientos simples y uniformes.

Para tal efecto, la Ley 1437 de 2011 otorgó herramientas a la administración con la finalidad específica de que las peticiones se resuelvan en esa sede, sin que sea necesario que el administrado acuda a la jurisdicción y, por ende, la segunda parte del Código debería ser excepcional, puesto que la primera tendría que ser suficiente para resolver los problemas del administrado.

Estos significativos cambios normativos insertos en la regulación de la que hace parte el ejercicio del derecho de petición, demuestran el espíritu garante del legislador, mediante la creación de instituciones tendientes a maximizar los derechos del administrado frente a las autoridades. Con mayor razón, en ese contexto las reglas del derecho de petición en esta oportunidad sometidas al examen de constitucionalidad a cargo de esta Corte, como ninguna otra institución, están orientadas a desarrollar los fines perseguidos por el legislador para la garantía de los derechos de la persona cuando solicita documentos o información o la adopción de decisiones, o permite elevar peticiones en sede administrativa con fundamento en sentencias de unificación del Consejo de Estado, con lo cual la Administración estaría

[107] Folios 7- 8 Exposición de motivos la proyecto de ley.

obligada a dar aplicación uniforme[108] a quienes acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos, con lo cual se evita tener que acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.
En tal sentido, este cuerpo normativo constituye la garantía más simple, pero a la vez más ágil de la que dispone toda persona para que en desarrollo del artículo 23 en concordancia con el artículo 74 de la Carta Política, puedan acudir verbalmente o por escrito ante la administración o ante los particulares para solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad

---

[108] ***Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.*** *Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.*

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.
2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.
3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.
Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.
2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.
3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, el suministro de información, el requerimiento de copias de documentos, la formulación de consultas, la presentación de quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

No obstante, la inclusión de la reglamentación del derecho fundamental de petición en un cuerpo normativo que constituye una ley ordinaria, determinó que la Corte Constitucional declarara inexequible el Título II (arts. 13 a 33) de la Ley 1437 de 2011, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad instaurada por violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución. Al respecto, este Tribunal en la sentencia C-818 de 2011 concluyó que:

> "… de la simple lectura de los artículos 13 a 33 contenidos en los tres capítulos del Título II del Código de Procedimiento Administrativo, revela que en estas disposiciones se regula el derecho de petición de manera íntegra, estructural y completa. Además, esto se refuerza al observar que no existe otra norma jurídica que regule de esta manera, o de cualquier otra, el derecho de petición, tal y como lo sostiene el Ministerio Público.
>
> En efecto, como lo plantea el demandante, la ley objeto de la presente acción regula aspectos estructurales del derecho de petición como por ejemplo, objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido, aspectos procedimentales respecto a la resolución de la peticiones, aspectos referentes a la organización del trámite de las peticiones, excepciones al derecho de petición frente a documentos reservados, el establecimiento de un proceso judicial en caso de disputa sobre el acceso a los documentos, alcance de las respuestas dadas por las autoridades a peticiones de consultas y su carácter no obligatorio y el ejercicio del derecho de petición ante entidades privadas.
>
> (…)
>
> "Sin embargo, dicho trámite legislativo fue realizado a través del procedimiento ordinario, tal y como consta en la certificación expedida por el Secretario General del Congreso, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, de fecha 5 de abril de 2011. Allí se señala que la Ley 1437 de 2010, se ciñó al trámite que se exige para las leyes ordinarias y fue tramitado en dos legislaturas, razón por la cual los artículos 13 a 33 deberán ser declarados inexequibles.
>
> En relación con el ámbito de las disposiciones afectadas por el vicio, y tal y como se ha procedido en otras oportunidades, el defecto trae consigo la inconstitucionalidad de todos los artículos relacionados con la materia que regula el derecho fundamental, en la medida en que al hacer un desarrollo integral del mismo, todos ellos resultan afectados, en cuanto nacieron a la vida jurídica mediante el trámite de una ley

ordinaria y no de una ley estatutaria, como era imperativo que ocurriera en cumplimiento de los preceptos superiores"

A la vez, la Corte decidió diferir los efectos de la inexequibilidad hasta el 31 de diciembre de 2015, para permitir que el Congreso diera trámite a la respectiva ley estatutaria. Esto, con el fin de garantizar en el entretanto el goce efectivo del derecho de petición, toda vez que a pesar de que la Ley 1437 de 2011 solo entraría en vigencia el 2 de julio de 2012 (la sentencia fue del 1º de noviembre de 2011), no había tiempo para debatir y aprobar una nueva ley que debe ser sometida además al control previo de constitucionalidad, generando un vacío en el procedimiento a aplicar a las peticiones mientras se expedía la ley estatutaria.

Es así como, el proyecto de ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara, objeto de examen, regulación de naturaleza estatutaria del derecho fundamental de petición, reemplazará al Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que quedará excluido del ordenamiento jurídico el próximo 31 de diciembre.

4.2. Parámetro de constitucionalidad: El derecho de petición en el marco constitucional colombiano

4.2.1. Relación del derecho de petición con otros derechos y principios fundamentales

El control de las leyes estatutarias obliga a que la Corte Constitucional confronte sus disposiciones frente a la totalidad del articulado de la Carta Política. Sin embargo, en ciertas materias existen parámetros constitucionales específicos, habida cuenta que la Constitución ha consagrado algunas preceptivas específicas en la materia.

Al igual que lo hicieron nuestras Constituciones de 1858, 1863 y 1886, el artículo 23 de la Constitución reconoció que "*toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*". Este derecho fundamental tiene nexo directo con el derecho de **acceso a la información** (artículo 74 CP), en la medida que los ciudadanos en ejercicio del derecho de petición, tienen la potestad de conocer la información sobre el proceder de las autoridades y/o particulares, de acuerdo a los parámetros establecidos por el legislador. Por ello, la Corte ha indicado que "*el derecho de petición es el género y el derecho a acceder a la información pública es una manifestación específica del mismo"*[109].

En la Sentencia **T-605 de 1996**, la Sala Primera de Revisión explicó de forma clara la relación que existe entre los derechos de petición y de acceso a la información, de la siguiente forma: "*Interpretando sistemáticamente las distintas normas de la Constitución, esta Corporación ha declarado que el*

[109] Sentencia C-274 de 2013

derecho a acceder a documentos públicos está directamente relacionado con el derecho de petición, al ser una manifestación específica del mismo. El derecho de petición es el género, y el acceso a documentos públicos o a determinadas informaciones, es la especie. Por tanto, esta Sala no comparte la decisión adoptada por el Consejo de Estado, al considerar que el acceso a documentos públicos no es un derecho fundamental, por ser autónomo y no encontrarse regulado por la Constitución dentro del capítulo de los derechos fundamentales. En relación con este último argumento expuesto por el Consejo de Estado, es necesario recordar que la Corte Constitucional, desde sus primeras providencias ha sostenido que los derechos fundamentales no son sólo aquellos que están consagrados por la Constitución en el capítulo 1 del título II, que trata 'De los Derechos fundamentales', pues existen otros derechos que no aparecen enunciados allí, pero que, por su naturaleza y contenido, tienen carácter de fundamentales."

A su vez, el nexo descrito evidencia que tales derechos también poseen un vínculo estrecho con el derecho a la **intimidad** (artículo 15 CP). Ello sucede, porque este es oponible a las peticiones que presentan los ciudadanos, a través de solicitudes que pueden afectar su dignidad humana y su intimidad[110], al acceder a cualquier dato o referencia sobre un tercero. Además, el acceso que tiene la persona a la información de otros se encuentra restringido a los parámetros constitucionales y legales[111].

De otra parte, el derecho de petición tiene relación con el artículo 209 de la Carta Política, que regula los **principios de la función pública**, como quiera que las solicitudes de las personas configuran la forma por excelencia, con la cual se inician las actuaciones de las autoridades, las cuales deben ceñirse a tales principios. Es así como, en el procedimiento del derecho de petición, las entidades estatales y particulares deben actuar guiadas por la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. La Ley 1437 de 2011 reconoció esa obligación al señalar que los principios del artículo 3º, disposiciones que se corresponden con los mandatos de optimización reconocidos por la Constitución, se aplican a la primera parte del Código, apartado en la que se encuentra el derecho de

---

[110] Sentencia SU-056 de 1995 "*En innumerables pronunciamientos la Corte Constitucional ha reconocido tradicionalmente la prevalencia, en principio, de los derechos a la intimidad y buen nombre sobre el derecho a la información, bajo la concepción y el entendimiento de que aquellos son una consecuencia obligada del reconocimiento de la dignidad de la persona humana como valor fundamental y esencial del Estado Social de Derecho: - El derecho a la intimidad hace referencia al ámbito personalísimo de cada individuo o familia, es decir, a aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que normalmente están sustraídos a la injerencia o al conocimiento de extraños. Lo íntimo, lo realmente privado y personalísimo de las personas es, como lo ha señalado en múltiples oportunidades esta Corte, un derecho fundamental del ser humano, y debe mantener esa condición, es decir, pertenecer a una esfera o a un ámbito reservado, no conocido, no sabido, no promulgado, a menos que los hechos o circunstancias relevantes concernientes a dicha intimidad sean conocidos por terceros por voluntad del titular del derecho o por que han trascendido al dominio de la opinión pública.- El derecho a la información expresa la propensión innata del hombre hacia el conocimiento de los seres humanos con los cuales se interrelaciona y de su entorno físico, social, cultural y económico, lo cual le permite reflexionar, razonar sobre la realidad, adquirir experiencias, e incluso transmitir a terceros la información y el conocimiento recIbído"*

[111] Sentencia T-574 de 2009.

petición. Por esta razón, la Corte ha resaltado el nexo del derecho de petición con la función pública, al advertir que esa garantía implica el "*establecimiento de una comunicación efectiva entre la Administración y los Ciudadanos, cuya fluidez y eficacia constituye una exigencia impostergable para los ordenamientos organizados bajo la insignia del Estado Democrático de Derecho*"[112].

Si bien los operadores jurídicos están familiarizados con el derecho de petición, en razón a que hizo parte del Título III de la derogada Constitución de 1886[113], en la práctica, la observancia de ese derecho se convirtió en meramente formal, sin mayor efectividad, a pesar de contar con un procedimiento legal para su garantía. Con la Constitución de 1991, el derecho de petición adquirió la categoría de derecho fundamental, calidad que le concedió garantías reforzadas para su protección, regulación a través de ley estatutaria y acción de tutela para velar por su cumplimiento cuando fuese violado o amenazado. Tales condiciones convirtieron al derecho de petición en una herramienta importante de participación para el ciudadano y el actuar de las autoridades.

Esta Corporación se ha pronunciado en incontables ocasiones sobre el derecho de petición. En esas oportunidades ha resaltado la importancia de esa garantía para las personas, toda vez que se convierte en un derecho instrumental[114] que facilita la protección de otros derechos, como por ejemplo, la **participación política**, el acceso a la información y la **libertad de expresión**. El derecho de petición es "*uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2o. Constitución Política)".*[115]

No puede dejarse de mencionar, la importancia que adquirió rápidamente el derecho de petición para los ciudadanos como mecanismo por excelencia para el reclamar su derecho a la atención pronta, oportuna, integral de su salud (art. 49 CP) y el desarrollo que ha tenido en materia de seguridad social en pensiones, ante las fallas estructurales que ha evidenciado con el transcurso del tiempo, el sistema general de seguridad social en nuestro país.

4.2.2. Elementos estructurales del derecho de petición

---

[112] Sentencia T-534 de 2007.
[113] Sentencia T-984ª de 2012 y T-047 de 2013.
[114] Sentencia C-748 de 2011 y T-167 de 2013. Sobre el particular la segunda providencia precisó que "*el derecho de petición se considera también un derecho instrumental, puesto que es un vehículo que permite y facilita el ejercicio de muchos otros derechos, tanto fundamentales como sin esa connotación. Igualmente ha resaltado la Corte que esta garantía resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se autodefine como participativa".*
[115] Sentencia T-012 de 1992

La jurisprudencia constitucional ha precisado que el derecho de petición tiene una doble finalidad[116]. De un lado, permite a los interesados elevar peticiones respetuosas ante las autoridades. De otro lado, garantiza que la respuesta a la solicitud sea oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado[117], imponiendo una obligación a cargo de la administración.

En la **Sentencia C-818 de 2011**, la Corte estableció, a partir del artículo 23 de la Constitución, los elementos estructurales del derecho de petición, a saber:

(i) *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general.* La Corte Constitucional ha precisado que los titulares de este derecho no son solamente las personas naturales, sino también las personas jurídicas. De manera genérica, la Corte ha señalado que:

> "Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar 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, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna, sino por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas." [118]

De manera específica, este Tribunal ha dicho[119] que la persona jurídica puede ser titular, entre otros, de los siguientes derechos fundamentales: la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada, el derecho de petición la libertad de asociación sindical y el debido proceso. Ha determinado que estos derechos nacen de su condición de sujeto que existe y ocupa un espacio dentro de la sociedad. De igual modo, la jurisprudencia ha indicado que las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías: una, indirecta, cuando la acción de tutela es un medio para garantizar derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales (vgr. derecho al buen nombre); otra, directa, cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que pueden predicarse de ellas mismas, tal como ocurre en el caso, del derecho de petición.

---

[116] Sentencias T-911 de 2001, T-381 de 2002, T-425 de 2002 y T-508 de 2007.
[117] Así, lo estableció esta Corporación en Sentencia T-1160A de 2001 y muchas más.
[118] Sentencia T-415 de 1999.
[119] Sentencia T-377 de 2000.

(ii) *Forma escrita o verbal de la petición* Acorde con el enunciado del artículo 23 de la Constitución, las Salas de Revisión han señalado que de manera evidente, el ordenamiento constitucional colombiano ampara las expresiones verbales del derecho de petición y no otorga trato diferente al de las solicitudes escritas, que deben atenderse de la misma manera por las entidades públicas"[120].

(iii) *Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa.* Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos. En la Sentencia T-353 de 2000, la Corte resaltó el debido respeto hacia la autoridad, como un elemento esencial del derecho de petición, como quiera que de lo contrario, *"la obligación constitucional, que estaría a cargo del servidor o dependencia al cual se dirigió la petición, no nace a la vida jurídica. La falta de tal característica de la solicitud sustrae el caso de la regla general, que exige oportuna contestación, de fondo, sobre lo pedido. En esos términos, si una solicitud irrespetuosa no es contestada, no se viola el derecho de petición".* Por tanto, en esos eventos las autoridades públicas pueden rechazar las peticiones irrespetuosas, situaciones que son excepcionales y de interpretación restrictiva, pues la administración no puede tachar toda solicitud de irreverente o descortés con el fin de sustraerse de la obligación de responder las peticiones.

(iv) *La informalidad en la petición.* La jurisprudencia ha sido enfática en advertir que las personas ejercen el derecho de petición aun cuando no digan de forma expresa que actúan bajo el amparo del artículo 23 de la Constitución. Lo antepuesto, en razón de que el ejercicio del derecho de petición "*no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común"*[121]

(v) *Prontitud en la resolución de la petición.* La oportunidad en la respuesta a la petición es de la esencia del derecho, toda vez que si esta se produce en forma tardía haría nugatoria la pronta resolución que exige la disposición constitucional.

(vi) *El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organización privadas para garantizar los derechos fundamentales*.

Los anteriores enunciados constitucionales han sido desarrollados por la jurisprudencia de manera extensa; de las sentencias T-377 de 2000, T-249 de

---

[120] Sentencias T-098 de 1994 y T-510 de 2010.
[121] Sentencia T-166 de 1996 y T-047 de 2013.

2001, T-1006 de 2001, T-1089 de 2001, T-1046 de 2004, T-189ª de 2010 y C-818 de 2011[122], se pueden extractar las siguientes:

- **Reglas del derecho de petición**

a) El derecho de petición es determinante para la **efectividad de los mecanismos de la democracia participativa**. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la **resolución pronta y oportuna** de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. **oportunidad**, 2. resolverse de fondo con **claridad**, **precisión** y **congruencia** con lo solicitado y 3. ser puesta en **conocimiento** del peticionario[123]. Si no se cumple con estos requisitos, se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula **ante particulares**, es necesario separar tres situaciones: 1. cuando el particular presta un **servicio público** o cuando realiza **funciones de autoridad**, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la Administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, la ley ha establecido un término dentro del cual debe darse respuesta al peticionario. De no ser posible darla en ese lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del

---

[122] Luego de esa providencia de constitucionalidad, las Salas de Revisión han reiterado las reglas descritas en los fallos T-464 de 2012, T-554 de 2012, T-984ª de 2012, T-801 de 2012, T-047 de 2013, T-149 de 2013, T-167 de 2013, T-172 de 2013 y T-489 de 2014.
[123] Sentencia 249 de 2001.

término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días (establecido tanto por el CCA, como por el CPACA); en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El **silencio administrativo es la prueba incontrovertible** de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es **aplicable en la vía gubernativa**[124], por ser esta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.

j) El derecho de petición se aplica al procedimiento administrativo de la **revocatoria directa**[125].

k) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.[126]

l*)* El derecho de petición procede de forma excepcional ante las organizaciones internacionales y las misiones diplomáticas de los Estados[127].

Adicional a las reglas jurisprudenciales anteriormente descritas, las Salas de Revisión de esta Corporación han precisado que el derecho de petición tiene **garantías reforzadas** en el caso de los desplazados[128] y los reclusos[129]. La Corte procederá a realizar algunas precisiones con relación al precedente reseñando, sin olvidar que el núcleo esencial del derecho recoge la mayoría de las reglas jurisprudenciales.

- **Núcleo esencial del derecho de petición**

El núcleo esencial de un derecho representa aquellos elementos intangibles que lo identifican y diferencian frente a otro derecho, los cuales no pueden

---

[124][124]Sentencia T-457 de 1994, T-294 de 1997
[125]Sentencia T-763 de 2001, T-325 de 2012
[126] Sentencia T-219 de 2001 y T-464 de 2012. En la providencia T-476 de 2001, la Corte afirmó "*Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: "…[las respuestas simplemente formales o evasivas]… no satisfacen el derecho de petición, pues en realida* Sentencia T-457 de 1994, T-294 de 1997*d, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución*…"
[127] Sentencia T-883 de 2005, T-917 de 2005, T-1029 de 2005, T-667 de 2011, T-093 de 2012 y T-344 de 2013
[128]Sentencia T-106 de 2010, T-169 de 2010, T-955 de 2012 y T-192 de 2013
[129] Sentencia T-274 de 2008, T-061 de 2009, T-479 de 2010.

ser intervenidos sin que se afecte la garantía[130]. En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a[131]: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión.

(i) Formulación de la petición: el derecho de petición "*protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que determine la ley, solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas*"[132]. Por tanto, los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho.

***(ii) Pronta resolución*:** las autoridades y particulares tienen la obligación de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que este exceda el tiempo legal, interregno que el Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011 fijaron en días 15 hábiles. La Corte ha comprendido que el plazo de respuesta del derecho de petición debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud, de modo que ellos pueden responder la petición antes del vencimiento de dicho interregno[133]. Entonces, hasta que ese plazo transcurra no se afectará el derecho referido y no se podrá hacer uso de la acción de tutela[134].

En materia de **pensiones**, esta Corporación fijó plazos distintos a la regla general de respuesta de las peticiones. Ello sucedió, porque CAJANAL tenía que responder asuntos de gran complejidad y se encontraba en una crisis institucional que le imposibilitaba dar respuesta rápida a las solicitudes pensionales. En la Sentencia **SU-975 de 2003**, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia, señalando los términos que tiene la administración para dar respuesta a los derechos de petición sobre pensiones, así:

> "(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no

---

[130] Sentencia C-
[131] Sentencias T-814 de 2005, T-147 de 2006, T-610 de 2008, T-760 de 2009 y C-818 de 2011.
[132] Sentencias T-737 de 2005, T-236 de 2005, T-718 de 2005, T-627 de 2005, T-439 de 2005, T-275 de 2006 y T-124 de 2007.
[133] Sentencia T-814 de 2005 y T-101 de 2014.
[134] Ver Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T- 377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003. Sobre el momento en que una entidad entra en mora para dar una respuesta de fondo pueden consultarse las sentencias T- 467 de 1995, T-414 de 1995 y T-948 de 2003...

> le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.
> (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;
> (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001. Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social".

Cabe resaltar, que esos plazos surgieron de una interpretación de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, 4º de la Ley 700 de 2001, 6º y 33 del Código Contencioso Administrativo que realizó la Sala Plena de la Corte. La modificación de los tiempos de respuesta de las solicitudes pensionales significó que el derecho de petición no se vulneraba hasta que esos plazos transcurrieran. En esa materia, la Corte amplió los tiempos de resolución de las respuestas de las solicitudes con el fin de que la entidad respondiera asuntos de gran complejidad, pese a los problemas administrativos y de gestión que adolecía.

En contraste, en el tránsito de la liquidación del Instituto de Seguros Sociales y la entrada en funcionamiento de COLPENSIONES, el juez constitucional se pronunció de forma distinta en torno a la grave situación administrativa que implicó el desconocimiento de la respuesta de los derechos de petición y de las órdenes de amparo proferidas por los juzgados del país[135]. En el **Auto 110 de 2013**, la Sala Novena de Revisión no amplió ni modificó los plazos de respuesta de las solicitudes que fueron fijados en la citada sentencia de unificación. En realidad en el asunto de COLPENSIONES, la Corte suspendió y estableció unas reglas para impedir que se ejecutaran las sanciones de desacato por vulnerar el derecho de petición, al incumplir el término de respuesta de las solicitudes. En este sentido, "*la Sala precisa que la decisión que habrá de tomar no excusa la práctica inconstitucional en que habrían incurrido el ISS y Colpensiones, al abstenerse de responder en término los derechos de petición de sus afiliados y retardar el cumplimiento de las sentencias dictadas por los jueces de la República (…)Dentro de ese mismo término límite deberá cumplir todas las sentencias dictadas en contra del ISS, pendientes de acatamiento, y las que se tomen luego de esta decisión, en las que se ordene responder una petición o el reconocimiento de una pensión negada en su momento por la entidad ahora en liquidación. Así, mientras no se cumpla dicho plazo, aunque se entenderá vulnerado el*

[135] Sentencia T-101 de 2014.

derecho de petición, se postergará el cumplimiento de la sentencia hasta el 31 de diciembre de 2013"[136]

En el **Auto 202 de 2013**, la Sala Novena de Revisión ordenó que los jueces de tutela deben tener como parámetro ante solicitudes de amparo del derecho de petición en materia pensional, las directrices establecidas en el Auto 110 de 2013, al momento que intenten materializar sus decisiones por medio del trámite de cumplimiento o el incidente de desacato. Finalmente, en el Auto 90 de 2014, la Sala referida suspendió las sanciones por desacato impuestas al ISS en liquidación.

(iii) Respuesta de fondo: dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la obligación que tienen las autoridades y los particulares de responder de fondo las peticiones de forma clara además de precisa[137]. Tal deber es apenas obvio, pues de nada serviría reconocer a la persona el derecho a presentar peticiones si estas no deben resolverse materialmente[138].

La jurisprudencia de la Corte ha precisado[139] que la respuesta de los derechos de petición debe observar las siguientes condiciones para que sean considerada válida en términos constitucionales: "*(i)* ***clara****, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii)* ***precisa****, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii)* ***congruente****, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv)* ***consecuente*** *con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente"*(resaltado no es del texto).

---

[136] Por eso el auto 110 de 2013 estableció en el numeral primero del resuelve que Disponer con efectos *inter comunis* que a partir de la fecha de proferimiento esta providencia y hasta el 31 de diciembre de 2013, los jueces de la República, al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su momento ante el ISS, o contra resoluciones en que el ISS resolvió sobre el reconocimiento de una pensión o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de la misma entidad, seguirán las siguientes reglas: 1) en los casos en que se cumplan las reglas de procedibilidad formal y material de la acción de tutela (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la pensión, según el caso, pero dispondrá que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad de que trata esta providencia, salvo en el caso de las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, evento en el cual deberá acatarse la sentencia dentro del término dispuesto en el numeral segundo de la parte resolutiva de esta providencia y; 2) Colpensiones tendrá hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de una pensión, por lo que las sanciones por desacato dictadas a la fecha de proferimiento de este auto se entenderán suspendidas hasta dicho momento (Supra 30 a 39).

[137] Sentencias T-709 de 2006 y T-013 de 2008. En similar sentido T-149 de 2013.

[138] Ver, entre muchas, las sentencias: T-460 de 2006 y T-1160 de 2005; T-295 y T-147 de 2006; T-134 de 2006; T-1130 y T-917 de 2005, T-814 de 2005, T-352 de 2005; T-327 de 2005.

[139] Sentencias T-610 de 2008 y T-814 de 2012.

En cumplimiento de esos requisitos, en la Sentencia **T-149 de 2013**, la Sala Tercera de Revisión consideró que una respuesta ilegible de una solicitud presentada por el ciudadano vulneró su derecho de petición. Al mismo tiempo, la Corte ha reprochado las respuestas abstractas[140] o escuetas[141] a las peticiones presentadas por los usuarios. Lo propio, ha ocurrido cuando las autoridades responden que la solicitud del ciudadano se encuentra en trámite[142].

Incluso, esta Corporación ha precisado que la falta de competencia de una autoridad para desatar un asunto no sirve de sustento para desatender un derecho de petición. En esos eventos, la administración deberá fundamentar la carencia de competencia, remitir a la entidad que tiene la potestad para tramitar el asunto e informar de esa decisión al peticionario[143]. Con el cumplimiento de esas condiciones, la autoridad satisface el derecho de petición: "*Para la Corte, la simple respuesta de incompetencia constituye una evasiva a la solicitud, con lo cual la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa"*[144].

Ahora bien, en materia de respuesta de fondo a las solicitudes, la Corte ha advertido que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado. Lo anterior, en razón de que existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido, que consiste en que: *"el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración"*[145]. Así, el derecho a lo pedido implica el reconocimiento de un derecho o un acto a favor del interesado, es decir el objeto y contenido de la solicitud, la pretensión sustantiva. Por ello, responder el derecho de petición no implica otorgar la materia de la solicitud.

(*iv) Notificación de la decisión*: El ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición[146], porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente. La notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de

---

[140] Sentencia T-734 de 2010.
[141] Sentencia T-439 de 1998 yT-080 de 2000.
[142] Sentencia T-490 de 1998. "*el derecho de petición supone una "resolución" de lo planteado y no una simple referencia, sin contenido, al trámite que se sigue. Es necesario que se produzca una determinación de fondo y una respuesta que concrete de manera cierta lo que decide la respectiva autoridad en torno a las peticiones, favorable o desfavorablemente"*
[143] Sentencias T-628 de 2002 y T-760 de 2009.
[144] Sentencias T-476 de 2001.
[145] Sentencias T-242 de 1993 y C-510 de 2004.
[146] Ver las sentencias T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

2011[147]. "*Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. De esta manera fue reconocido en la sentencia T-372 de 1995 y reiterado por la sentencia T-477 de 2002, en donde se determinó que el derecho de petición se concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: "(i) el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que esta considere el asunto que se le plantea, y (ii) el de la respuesta, cuyo ámbito trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante"*[148]. Se subraya que la administración tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de esta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado[149].

- **El derecho de petición ante las autoridades**

La Corte reitera que el derecho de petición tiene especial relevancia para las autoridades, en la medida que es una de las formas en que comienza el procedimiento administrativo o se impugnan las decisiones de las entidades. Al mismo tiempo, ese derecho permite a la ciudadanía ejercer control a las actuaciones del Estado. Las reglas descritas supra son aplicables a las autoridades públicas, categoría que incluye a toda persona de derecho público, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1437 de 2011. Entre tales autoridades, están comprendidos aún órganos autónomos constitucionales, como son las universidades públicas[150], las entidades descentralizadas, como el ICETEX[151] o el ISS[152], las entidades territoriales[153] o las dependencias del sector central de ese nivel de la administración[154].

De igual modo, este Tribunal recuerda que las autoridades deben tener en cuenta que el derecho de petición se aplica a todo el procedimiento administrativo, trámite que incluye los recursos ordinarios y extraordinarios.

Desde el comienzo, las Salas de Revisión han advertido que la presentación de los recursos administrativos por parte de una persona que impugna una decisión de las autoridades, es una manifestación del derecho de petición[155]. Por eso, en caso de no resolver tales inconformidades se afectará el derecho analizado. Así, "*La Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben*

---

[147] Esta regla se encuentra enunciada en las sentencias T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-565 de 2001 y T-466 de 2004, entre otras.
[148] Sentencia T-814 de 2005.
[149] Sentencia T-149 de 2013.
[150] Sentencia T-180ª de 2010.
[151] Sentencia T-407 de 2010.
[152] Sentencia T-208 de 2012.
[153] Sentencia T-167 de 2013.
[154] Sentencia T-510 de 2012.
[155] Sentencia T-101 de 2014.

incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior"[156]. Entonces, para la Corte la interposición de los recursos es una especie del derecho de petición que tiene una solicitud definida, la cual se concreta en aclarar, modificar o revocar un acto de la administración[157]. De otro lado, la Corte ha manifestado que las autoridades tienen la obligación de responder las solicitudes de revocatoria directa de un acto administrativo, en razón de que es un desarrollo del derecho de petición[158].

En consecuencia, cuando se configura la hipótesis del **silencio negativo** en los recursos ordinarios o extraordinarios se producirá la afectación al derecho de petición, evento en que la prueba de la vulneración será el propio acto ficto[159], de modo que el interesado podrá hacer uso de la acción de tutela para corregir dicha actuación inconstitucional. Se reafirma que "*El derecho de petición una garantía constitucional fundamental (art. 23 C.P.), de carácter prevalente y de aplicación inmediata, estructurada con el fin de garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan*[160]*, el deber de la administración es el de dar una respuesta oportuna y completa a las solicitudes de los particulares, no el de esgrimir la configuración del silencio administrativo negativo frente a su obligación de dar respuesta, pues esta institución del derecho público no satisface materialmente el fin primordial de la citada garantía constitucional. La regla referida también opera para el silencio positivo"*[161]. En efecto la configuración de los actos administrativos presuntos no subsana la vulneración del derecho al debido proceso[162].

Finalmente, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido que las personas tienen el derecho a presentar peticiones ante los jueces de la República y que estas sean resueltas, **siempre que el objeto de su solicitud no recaiga sobre los procesos que el funcionario judicial adelanta**. Esta posición se sustenta en que los jueces actúan como autoridad, según el artículo 86 de la Constitución[163]. En estos eventos, el alcance de este derecho encuentra limitaciones, por ello, se ha especificado que deben diferenciarse las peticiones que se formulen ante los jueces, las cuales serán de dos clases: (i) las referidas a actuaciones estrictamente judiciales, que por tales se encuentran reguladas en el procedimiento respectivo, debiéndose sujetar entonces la decisión a los términos y etapas procesales previstos para el efecto; y (ii) aquellas que por ser ajenas al contenido mismo de la *litis* e impulsos procesales, deben ser atendidas por la autoridad judicial en su condición, bajo las normas generales del derecho de petición que rigen la administración, esto es, el Código Contencioso Administrativo"[164]. Por tanto,

---

[156] Sentencia T-181 de 2008.
[157] Entre otras, pueden verse las Sentencias T-304 de 1994, T-1175 de 2000 y T-400 de 2008.
[158] Sentencias T-763 de 2001, T-135 de 2005, T-325 de 2012.
[159] Sentencia T-695 de 2004 y T-181 de 2008.
[160] Cfr., entre otras, las sentencias T-1089 y T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-306 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[161] Sentencia T-236 de 2005.
[162] Sentencia T-848 de 2006.
[163] En este sentido las sentencias T-501 y C-543 de 1992.
[164] Sentencias T-1124 de 2005, T-215ª de 2011, T-425 de 2011, T-920 de 2012 y T-311 de 2013.

el juez tendrá que responder la petición de una persona que no verse sobre materias del proceso sometido a su competencia.

- **El derecho de petición ante los particulares.**

El artículo 23 de la Constitución estableció que el derecho de petición puede ser ejercido ante los particulares. La Carta Política ha reconocido las nuevas realidades y dinámicas de la sociedad, las cuales dan cuenta de que existe una asimetría de poderes entre los miembros de la comunidad[165]. Diferencia que en ocasiones es más grande que la relación que se presenta entre el individuo y el Estado. Por consiguiente, son necesarios mecanismos de protección de derechos de las personas con relación a otros con mayor poder político, social o económico. Uno de esos instrumentos es el derecho de petición, garantía que procede frente a los particulares y sus reglas son vinculantes en la respuesta que deben dar a tales peticiones[166].

Solo hasta hace muy poco, el legislador reguló el ejercicio del derecho de petición ante particulares. Sin embargo, por vía interpretativa en la Sentencia **SU-166 de 1999**, la Corte Constitucional había precisado las situaciones en las cuales resultaba procedente la interposición de este tipo de solicitudes frente a particulares, ellas se presentan cuando[167]:

a) El particular presta un **servicio público** o en el evento que realiza **funciones públicas**[168]. Un ejemplo de la primera hipótesis son las entidades financieras, bancarias, o cooperativas, personas jurídicas que desempeñan actividades que son consideradas servicio público[169]. Lo propio ocurre con las universidades privadas, instituciones que desarrollan el servicio público de educación[170] o con las administradoras de pensiones dirigidas por particulares, eventos en que estas ejercen actividades del servicio público de la seguridad social. Una muestra de la segunda situación corresponde a las funciones que desarrollan las empresas promotoras de salud privadas[171] y las Cámaras de Comercio[172].

En tales casos "*el derecho de petición opera como si se tratase de una autoridad pública*[173]*"*[174] y, en consecuencia, al ser semejante la situación y la calidad del particular a una autoridad pública, tiene el deber de dar respuesta a las peticiones presentadas en virtud del artículo 23 de la Constitución Política.

---

[165] Sentencia T-251 de 2008.
[166] Sentencia T-612 de 2012.
[167] Sentencia T-766 de 2002 y T-1169 de 2008.
[168]Al respecto ver entre otras las sentencias T- 118 de 1998, T-707 de 2008, T-735 de 2010, T-183 de 2011 y T-612 de 2012.
[169] Sentencia T-612 de 2012 y T-146 de 2012.
[170] Sentencia T-414 de 2010.
[171] Sentencias T-183 de 2011, T-755 de 2012 y T-808 de 2012.
[172] Sentencia T-690 de 2007.
[173]Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias T-134 de 1994 y T-105 de 1996, T- 529 de 1995 y T-614 de 1995; T-172 de 1993.
[174] Sentencias SU- 166-99.

b) El derecho de petición constituye un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, verbigracia la solicitudes que se presentan frente a la propiedad horizontal en las hipótesis que existe nexo de la vulneración de la respuesta de la petición con relación al derecho a la intimidad, al omitir entregar la correspondencia personal bajo el sustento de una deuda[175].

c) Entre el peticionario y la organización privada existe una relación especial de poder ya sea reglada o de facto[176]. Lo anterior en razón de que "*los individuos [se hallan] frente a los poderes privados organizados, pues no existen conductos regulares de petición para dirigirse a ellos, cuando han tomado medidas que los afectan directamente. La extensión de este derecho a los centros de poder privado, sería una medida de protección al individuo, que le permitiría el derecho a ser oído y a ser informado sobre decisiones que le conciernen. El objetivo es democratizar las relaciones en el interior de las organizaciones particulares y entre estas y quienes dependen transitoria o permanentemente de la decisión adoptada por una organización privada"*. Las Salas de Revisión han precisado que la relación asimétrica de poder entre los particulares se presenta en tres casos: la subordinación, la indefensión y el ejercicio de la posición dominante.

La **subordinación** responde a la existencia de una relación jurídica de dependencia, vínculo en que "*la persona que solicita el amparo de sus derechos fundamentales se encuentra sometido a la voluntad del particular. Dicho vínculo proviene de una determinada sujeción de orden jurídico, tal como ocurre en las relaciones entre padres e hijos, estudiantes"*[177] con relación a sus profesores, o por ejemplo los trabajadores respecto de sus patronos[178] o entre los ex-trabajadores y ex-empleadores siempre que se soliciten los datos relevantes de la seguridad social[179], al igual que los elementos relacionados con el contrato de trabajo[180], premisa que aplica también a las entidades liquidadas[181].

La **indefensión** hace referencia a las situaciones que implican una relación de dependencia de una persona respecto de otra, nexo que se basa en vínculos de naturaleza fáctica, en virtud de la cual la persona afectada en su derecho carece de defensa física o jurídica. Dicha ausencia es entendida como la inexistencia de la posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate. "*En este evento quien demanda la protección judicial de sus derechos fundamentales se encuentra en una situación*

[175] Sentencias T-1160A de 2001, T-1234 de 2008 y T 650 de 2008.
[176] Esta causal es derivada de las motivaciones expuestas en la Asamblea Nacional Constituyente (Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, Presidencia de la República, Febrero de 1991, p. 135) en torno al derecho de petición que fueron mencionadas en la sentencia de tutela T-345-06 y T-377-07 entre otras.
[177] Pueden consultarse las sentencias T-482 de 2004, T-618 de 2006, T-387 de 2006, T-266 de 2006, T-002 de 2006 y T-948 de 2005, entre otras.
[178] Sentencia T-389 de 2008.
[179] Sentencia T-425 de 2010.
[180] Sentencia T-986 de 2012.
[181] Sentencia T-1016 de 2010.

particular que se caracteriza por la ausencia o insuficiencia de medios físicos y jurídicos de defensa mediante los cuales pueda resistir u oponerse a la agresión, amenaza o vulneración de sus garantías iusfundamentales"[182]. Ello ocurrió en la negación de la petición del documento de libertad del pase de un jugador de futbol por parte de un club deportivo[183]; o en la prohibición que tiene un periodista de ingresar al estadio, restricción impuesta por el club deportivo que usa el escenario[184]; o la omisión en la respuesta a la petición de pago de la póliza[185].

El ejercicio del derecho de petición también opera en razón de que el particular que ocupa una **posición dominante** puede desplegar actos de poder que incidan en la esfera subjetiva del peticionario o tenga la capacidad efectiva de afectar sus derechos fundamentales, con lo cual queda en una situación de indefensión[186]. Una muestra de dicha hipótesis se presentó en la Sentencia T-345 de 2006, fallo en el que se estudió la demanda propuesta por un conductor de taxi, quien solicitaba el paz y salvo a una cooperativa transportadora, compañía con la que el actor de ese entonces no tenía vínculo laboral alguno. Ese peticionario tenía relación laboral con la propietaria del taxi, quien se encontraba afiliada a la Cooperativa referida. La Sala Tercera de Revisión estimó que aunque entre el conductor de taxi y la cooperativa de transporte, no existía ningún contrato vigente, ni de orden laboral ni de orden civil o comercial, ello no implicaba que no existiera entre ambos "*una relación de poder en ciertos ámbitos específicos que coinciden con el objeto de la cooperativa y con la actividad principal del conductor tutelante. La relación de poder específica introduce una dimensión constitucional adicional a la meramente laboral o contractual que merece ser valorada, como lo ha hecho la Corte Constitucional en sentencias anteriores.*" Por tal motivo, en ese caso el conductor de taxi podía ejercer su derecho de petición para exigir el paz y salvo que se le negaba por parte de la cooperativa.

- **Hipótesis especial: Derecho de petición ante las organizaciones internacionales**

El derecho de petición ha tenido tal relevancia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que se ha reconocido su procedencia excepcional ante organismos internacionales, pese a su inmunidad jurisdiccional[187]. Esta

---

[182] Ver, entre otras, las sentencias T-537 de 1993, T-190 de 1994, T-379 de 1995, T-375 de 1996, T-351 de 1997, T-801 de 1998 y T-277 de 1999, 1236 de 2000, T-921 de 2002 y T-251 de 2008. En Sentencia T-1016 de 2010 la Corte consideró que el Estado de indefensión se manifiesta cuando "en la relación entre particulares una de las partes se encuentra en debilidad manifiesta, sin defensa y limitada para lograr la efectiva protección de sus derechos. Así, la persona ofendida por la acción u omisión del particular se encuentra inerme o desamparada, es decir sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la vulneración o amenaza de su derecho fundamental."

[183] Sentencia T-498 de 1994.

[184] Sentencia T-368 de 1998.

[185] Sentencia T-118 de 2000.

[186] Sentencia T-798 de 2007 y T-1169 de 2008.

[187] Sentencia T-883 de 2005, T-917 de 2005, T-1029 de 2005, T-667 de 2011, T-093 de 2012 y T-344 de 2013. La aplicación del principio de inmunidad se definió en la sentencia T-093 de 2012 de la siguiente forma: "*La inmunidad, para el caso que nos ocupa, constituye, entonces, una regla de carácter procesal que opera como excepción y que reviste dos manifestaciones fundamentales: (i) la inmunidad de*

hipótesis es especial, en la medida que los Estados y las organizaciones internacionales no son considerados en nuestro ordenamiento jurídico como autoridades públicas o personas privadas. La obligación de responder el derecho de petición surge del principio de inmunidad de jurisdicción restringida[188], el cual advierte que esa prerrogativa no puede ser excusa para afectar derechos fundamentales de las personas, dado que ello no se compadece con la independencia y neutralidad de las labores que desarrolla el sujeto de derecho internacional correspondiente.

En efecto, como lo ha señalado este Tribunal, las misiones o delegaciones de Estados u organizaciones internacionales, no son autoridades de derecho público, porque no ejercen mando sobre los ciudadanos del territorio nacional; ni tampoco son personas de derecho privado que realizan funciones de carácter público o prestan un servicio público. Por tal motivo, en principio, no estarían obligadas a responder los derechos de petición que elevan los ciudadanos por motivos de interés general o particular. *"No obstante, también ha reconocido que existe una excepción; se trata de la contestación a solicitudes suscritas por ciudadanos que sostienen o han sostenido una relación de subordinación con la misión, delegación u organismo de derecho internacional. Tal como sucede en virtud de un contrato de trabajo. A juicio de la Corporación, responder una petición respetuosa no pone en riesgo la soberanía del Estado u organización al que se representa"*[189].

Así, la Corte ha considerado procedente el derecho de petición, de un lado, ante organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[190] o la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR en Colombia[191]; de otro lado ante los Estados a través de sus misiones diplomáticas, por ejemplo México[192] y España[193]. En esa labor, las Salas de la Corte han precisado como regla de derecho que "*no se viola la inmunidad y privilegios que gozan los órganos de derecho internacional, por dar una respuesta a las solicitudes respetuosas presentadas por ciudadanos, atendiendo el criterio de subordinación entre la misión o delegación y la persona, y que de la respuesta a la petición dependa el goce efectivo de los derechos constitucionales del solicitante, especialmente, al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social"*[194].

---

jurisdicción como tal, que se refiere a la incompetencia de los jueces nacionales para juzgar a determinados sujetos de derecho internacional, que pueden ser otros Estados u organizaciones internacionales y (ii) la inmunidad de ejecución, la cual impide que se haga efectiva determinada decisión judicial, en caso de que el procedimiento contra el sujeto de derecho internacional se hubiere llevado a cabo "

[188] Al respecto, véanse las sentencias C-1156 de 2008, C-863 de 2004, C-315 de 2004, C-287 de 2002, C-442 de 1996 y C-137 de 1996.

[189] Sentencia T-344 de 2013.

[190] Sentencias T- 883 de 2005 y T-1029 de 2005

[191] Sentencia T-093 de 2012.

[192] Sentencia T-917 de 2005.

[193] Sentencia T-344 de 2013.

[194] Sentencias T-667 de 2011 y T-344 de 2013.

Las organizaciones internacionales tienen la obligación de responder los derechos de petición en ciertos eventos, puesto que el ejercicio de ese derecho es excepcional. Así, tales organismos deben observar el núcleo esencial del derecho de petición cuando se configuran los siguientes supuestos:

> "(i) Cuando la respuesta a la petición no amenace la soberanía, independencia e igualdad de los Estados; y en el caso de los organismos y agencias internacionales, no ponga en riesgo la autonomía que necesitan para el cumplimiento de su mandato
>
> (ii) Cuando de la respuesta a la petición dependa la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social de quien tenga una relación de subordinación respecto de la misión diplomática o el organismo internacional.
>
> (iii) Cuando de la respuesta a la petición presentada dependa la protección de derechos laborales y prestacionales de connacionales y residentes permanentes del territorio nacional"[195].

Este contexto jurisprudencial permite concluir que en la práctica, el derecho de petición se ha convertido en Colombia en la más valiosa herramienta ciudadana de acceso a la administración y control de la actividad del Estado y de los particulares.

4.3. **Reserva de la ley estatutaria**

El artículo 152 de la Constitución dispone que mediante las leyes estatutarias el Congreso regula determinadas materias como los derechos fundamentales y los procedimientos y recursos para su protección. Este tipo de leyes fueron creadas con el propósito de establecer un plus de rigor para la aprobación de determinadas materias y dotarlas de mayor estabilidad. Al respecto, en la Sentencia C-748 de 2011 la Corte explico la naturaleza jurídica de las leyes estatutarias, en los siguientes términos:

> "Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; los estados de excepción, y la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República; materias éstas que comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1 y 2 de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de

[195] Ibídem.

> principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado. De modo que imprimirle rigurosidad a la aprobación de la regulación de dichas materias y, además, mayor jerarquía a las leyes que las consagren, son medios idóneos para lograr la efectividad de los derechos constitucionales, la salvaguarda de un orden justo, así como la existencia de un sistema democrático y participativo. Si bien cualquier proyecto para convertirse en ley debe cumplir con los siguientes requisitos: ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras, luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando los quórum previstos por los artículos 145 y 146 de la Constitución; realizar los anuncios del proyecto de ley previo a la discusión y votación en cada una de las comisiones y plenarias, exigencia que también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes de darse su discusión y aprobación; respetar los términos para los debates previstos por el artículo 160, esto es ocho días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra; respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad; haber obtenido la sanción gubernamental, que como es obvio, en el caso de las leyes estatutarias, dicha sanción se surte después de que la Corte Constitucional haya efectuado la revisión previa y oficiosa de constitucionalidad y declarado, en consecuencia, que las disposiciones del proyecto se ajustan a la Carta. Además de lo anterior, por tratarse de un proyecto de ley estatutaria, es necesario que el proyecto: (i) haya sido aprobado por mayoría absoluta y (ii) haya sido tramitado en una sola legislatura."

En cuanto a los derechos fundamentales, la Corte ha establecido que no toda regulación que concierne a estos derechos debe ser mediante ley estatutaria. En esencia, la reserva de ley estatutaria resulta exigible en relación con los fundamentales[196], cuando se trata de normas que: *i)* desarrollan y complementan los derechos; *ii)* regulan solamente los elementos estructurales, esenciales de un derecho fundamental; *iii)* regulan en forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución; *iv)* que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial; *v)* cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho; *vi)* que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios

[196] En la sentencia C-981 de 2005 se recogieron los criterios que se han utilizado de manera sostenida por la Corte para establecer cuando debe aplicarse la reserva de ley estatutaria a la regulación de los derechos fundamentales

básicos, y *vii)* que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.

Cabe recordar, que este derecho fundamental fue objeto de regulación por el legislador ordinario cuando expidió la Ley 1437 de 2011. En efecto, los artículos 13 a 33 que conforman el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regularon el derecho de petición. No obstante, mediante Sentencia C-818 de 2011, la Corte declaró inexequibles los citados artículos 13 a 33, toda vez que regulaban un derecho fundamental y, por tanto, requerían de ley estatutaria conforme lo ordena el artículo 152 de la Constitución.

Desde luego, el anterior razonamiento conduce a determinar que el contenido del proyecto de ley en esta oportunidad sometido a control, indudablemente concierne a la regulación de los elementos estructurales de un derecho fundamental, a través de una reglamentación en un sistema normativo integral. En ese sentido, la Sala Plena constata que el contenido del proyecto de ley revisado, es en efecto un asunto sometido a reserva de ley estatutaria que incluye disposiciones que definen las reglas del derecho de petición, lo cual hace parte de la prescripción normativa prevista en el literal a) del artículo 152 de la Constitución.

La circunstancia de que esta reglamentación legal de naturaleza estatutaria se incorpore a un código merece una consideración especial, en la medida en que, precisamente, la declaratoria de inexequibilidad de la regulación original contenida en el Título II de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo obedeció a que la Ley 1437 de 2011 es una ley ordinaria (Sentencia C-818 de 2011).

Al respecto, existe el precedente relativo a la regulación del recurso de *habeas corpus,* que inicialmente se incluyó en la Ley 600 de 2000, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Penal, una ley ordinaria. Mediante sentencia C-620 de 2001, la Corte declaró inexequibles los artículos que regulaban en el Código este recurso a partir del 31 de diciembre de 2002 y dispuso que el Congreso de la República debía regular por medio de ley estatutaria, el recurso de *habeas corpus* por tratarse de un mecanismo de protección a la libertad personal su regulación debía efectuarse por medio de ley estatutaria, que tenía que expedirse antes de la fecha mencionada, esto es, del 31 de diciembre de 2002.

Después de varias vicisitudes que tuvieron lugar en el procedimiento legislativo del proyecto que debía convertirse en la ley estatutaria del recurso de *habeas corpus,* que incluyeron su devolución al Congreso para subsanar un vicio de procedimiento (Auto 170 de 2003) y la declaración de inexequibilidad de este proyecto de ley (sentencia C-1056 de 2004), por no haberse subsanado el citado vicio, se sancionó la Ley 1095 de 2006, revisada

mediante la sentencia C-187 de 2006, la cual no se incorporó al nuevo Código de Procedimiento Penal –Ley 906 de 2004-.

Ahora bien, conforme lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, no todas las materias reguladas en una ley estatutaria tienen esa naturaleza, puesto que por razones de integralidad o unidad de materia en estas pueden incluirse materias de carácter ordinario u orgánico, lo cual no se opone a la Carta Política. En la Sentencia C-540 de 2012, la Corte lo precisó en los siguientes términos:

> "Si bien es la propia Constitución la que determina cuales son las materias sujetas a reserva de ley estatutaria, sin que le sea dable al legislador ampliar o restringir esa definición; ha sido la Corte la que ha puesto de presente, que una ley, tramitada por la vía propia de las leyes estatutarias, puede contener disposiciones que estén sometidas a reserva de ley estatutaria y materias propias de la legislación ordinaria, señalando que "desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Esta concurrencia, en un mismo proyecto de ley, de temas sujetos a reserva especial junto con otros propios de la legislación ordinaria, puede atribuirse a la necesidad de expedir una regulación integral sobre determinadas materias". Además, en la medida en que el control previo de constitucionalidad sobre los proyectos de ley estatutaria es integral, el pronunciamiento de la Corte debe recaer tanto sobre las disposiciones cuyo contenido está sometido a la reserva especial, como sobre aquellas que desde la perspectiva material no estén sometidas a tal reserva. Así pues, dado que la Constitución no prohíbe que en un proyecto de ley estatutaria se contengan disposiciones de naturaleza diferente como las ordinarias, ello no lo hace per se inconstitucional siempre que se hubiere tramitado por el procedimiento que resulta más exigente y guarde una conexidad temática razonable."

Conforme a lo anterior, la Corte señalará, de presentarse el caso, las disposiciones de naturaleza ordinaria que integran el cuerpo normativo objeto de este control previo de constitucionalidad.

5. Examen del articulado del proyecto de ley estatutaria *"por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

El proyecto de ley estatutaria en estudio está conformado por veintiún artículos organizados en tres capítulos. En el capítulo primero, que corresponde a los artículos 13 al 26, se establecen las reglas generales del derecho de petición ante autoridades, se define el objeto de la ley, las

modalidades del derecho de petición, los términos que rigen el ejercicio de este derecho fundamental, el contenido de las peticiones, el deber de reglamentación interna de las autoridades para resolver el derecho de petición, entre otros aspectos.

Por su parte, el capítulo segundo, artículos 24 a 31, regula los documentos e informaciones susceptibles de reserva, el alcance de los conceptos, la reproducción de documentos, las peticiones entre autoridades y establece una sanción disciplinaria frente a quien incumpla el deber de responder el derecho de petición.

Finalmente, el capítulo tercero, artículos 32 y 33, regula el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas.

Con el fin de abordar el estudio de constitucionalidad del articulado, la Sala Plena de la Corte procederá de la siguiente manera: i) en primer lugar, transcribirá el texto del artículo, ii) posteriormente se hará una descripción del contenido normativo específico de cada disposición, iii) enseguida se analizará la compatibilidad de ese contenido normativo con la Constitución, teniendo en cuenta, cuando hubiere lugar a ello, las observaciones de los distintos intervinientes, así como el concepto rendido por el señor Procurador, y iv) para finalizar, se adoptará una decisión sobre la constitucionalidad de cada artículo.

5.1. Titularidad, ámbito y gratuidad del ejercicio del derecho de petición ante las autoridades. Garantía del ejercicio pleno de este derecho por parte de las personas menores de edad

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

Contenido normativo

La disposición examinada define el objeto del derecho fundamental de petición replicando en primer lugar el contenido del artículo 23 de la Constitución. Igualmente, consagra una presunción consistente en que cualquier solicitud de las personas ante autoridades se debe considerar ejercicio del derecho de petición, aunque no se indique expresamente, de tal forma que con ello queda sometida a los principios y reglas de este derecho. Así mismo, al referirse a las modalidades de petición, el legislador estatutario indica la multiplicidad de acciones y solicitudes que pueden hacer las personas a través del referido mecanismo.

Por último el artículo 13 precisa que el ejercicio del derecho de petición es gratuito y ratifica el carácter ciudadano y público al señalar que para hacerlo efectivo no se requiere la mediación de un profesional del derecho ni de una persona mayor cuando se trate de menores de edad en el evento específico de que la petición se formule ante entidades dedicadas a su protección o formación, de tal forma que en los demás eventos es preciso que el niño, niña o adolescente sea representado por un adulto para el ejercicio del derecho de petición pues no reconoce el legislador la potestad de hacerlo directamente.

Análisis de constitucionalidad del artículo 13

Frente a los múltiples contenidos normativos antes relacionados el Jefe del Ministerio Público, solicita declarar inexequible la expresión *"o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación"*, contenida en el artículo 13 del proyecto de ley, porque a su juicio limita el derecho de los menores de edad a presentar peticiones por sí mismos, restricción inconstitucional por cuanto la Constitución reconoce como titular de este derecho a "toda persona". Los demás intervinientes no presentaron observaciones constitucionales a la disposición.

Para la Sala, la determinación del objetivo del derecho de petición del inciso primero del artículo 13 no ofrece reparos de orden constitucional en cuanto se ciñe al contenido del artículo 23 de la Constitución, y lo que en el mismo sentido dispone el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[197]. Tampoco encuentra reparos en que el inciso segundo disponga que son derechos de petición, aunque no se haga expreso en el escrito, todas las solicitudes que las personas hagan ante autoridades. Al respecto, cabe recordar que en Sentencia T-166 de 1996, la Corte Constitucional, en vigencia del Código Contencioso Administrativo y a partir del examen del artículo 23 de la Constitución señaló "*No se encuentra en ninguno de los dos preceptos, que se imponga al particular, como requisito adicional, el de indicar a la autoridad que su solicitud se hace en ejercicio*

[197] "Artículo 24. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y de obtener pronta resolución."

del derecho de petición, pues es obvio que cualquier solicitud presentada ante las autoridades, que guarde relación con las disposiciones citadas, es una manifestación de este derecho fundamental y que, en caso de no indicarlo, dicha autoridad no queda relevada de la obligación de emitir una respuesta; lo contrario significaría imponer al ciudadano una carga adicional, que no contempla el ordenamiento jurídico, y que haría más gravosa su situación frente a una autoridad que, de por sí, se halla en un plano de superioridad frente al ciudadano común."[198]

En relación con el catálogo de solicitudes que se pueden hacer en ejercicio del derecho de petición, considera la Sala necesario resaltar que el inciso segundo contiene una referencia enunciativa de aquello para lo cual puede servir el mismo y no un listado limitativo o restrictivo de las posibilidades de actuación de las personas a través del derecho en mención, de allí que la norma señale que "*entre otras actuaciones*" la persona puede 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.*

Por otra parte, de acuerdo a la interpretación sistemática del enunciado normativo, cuando allí se alude a la posibilidad de apelar al derecho de petición para formular denuncias e interponer recursos no hace referencia a aquellas denuncias que dan inicio a una actuación penal, ni la interposición de recursos incluye aquellos que en ejercicio del derecho a la defensa puedan instaurarse en el curso de las actuaciones judiciales, cuyo trámite se regirá por las reglas que particularmente fijen los procedimientos judiciales, toda vez que debe entenderse que el artículo 13 que el legislador estatutario incorpora a la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplica frente a las actuaciones administrativas, no así a los procesos judiciales[199].

En relación con los titulares del derecho de petición el artículo 23 de la Constitución Política con claridad meridiana señala que toda persona es titular del derecho de petición, incluyendo en ese precepto tanto la persona jurídica[200] como la natural y en ésta última categoría, incluye por supuesto a las personas menores de edad. La Corte encuentra que tanto el primero como el segundo inciso del artículo 13 no ofrecen reparo alguno de orden constitucional.

---

[198] En el mismo sentido Cfr. Sentencia T- 021 de 1998y Sentencia T-361 de 1998

[199] En Sentencia T-377 de 2000, dijo la Corte "*El derecho de petición no procede para poner en marcha el aparato judicial o para solicitar a un servidor público que cumpla sus funciones jurisdiccionales, ya que esta es una actuación reglada que está sometida a la ley procesal… las peticiones en relación con actuaciones judiciales no pueden ser resueltas bajo los lineamientos propios de las actuaciones administrativas, como quiera que "las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro de aquél [del proceso] en asuntos relacionados con la* ***litis*** *tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso"*

[200] Cfr. Sentencias T-377 de 2000 y T-723 de 2005

En cuanto al inciso tercero, la gratuidad en el ejercicio del derecho de petición constituye sin duda una garantía acorde con el goce efectivo de un derecho fundamental, que permite el acceso de todos a las autoridades, sin barrera de orden pecuniario. De igual manera, la no exigencia de representación a través de abogado, facilita dicho acceso y otorga condiciones de igualdad en la formulación de las peticiones.

Sin embargo, la parte final de este inciso establece una restricción para las personas menores de edad que amerita una consideración especial, toda vez que solo podrían ejercer directamente el derecho de petición cuando formulen peticiones ante *"entidades dedicadas a su protección o formación"*. Es decir, que salvo esta hipótesis, los menores de edad requerirían de la representación de un adulto para formular peticiones ante autoridades, con lo cual la ley establece una condición para su ejercicio que resulta incompatible con la naturaleza de éste derecho y con el alcance dado en el artículo 23 de la Constitución.

Al respecto, ha de señalarse que si bien el legislador estatutario puede establecer reglas para el ejercicio del derecho de petición, no le es permitido señalar condiciones que obstaculicen su ejercicio por parte de los menores de edad hasta hacerlo impracticable, pues cabe recordar que este derecho es "*determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión"*[201] .

Aunque en favor de la constitucionalidad de la norma puede afirmarse que ella no niega el derecho a los menores de edad a presentar peticiones y lo que establece es un requisito para los menores de edad cuando pretendan ejercerlo ante cualquier autoridad, excepto ante aquellas encargadas de su protección o formación, advierte la Sala que en tanto se trate de la efectividad de un derecho fundamental, imponer o condicionar su ejercicio a la representación de un adulto cuando se dirige a autoridades distintas de aquellas, es fijar una limitación para el ejercicio del derecho que obstaculiza de manera injustificada su realización.

En efecto, no advierte la Sala cuál es el fin constitucionalmente admisible perseguido por el legislador al imponer esta condición a los menores cuando se dirijan a autoridades distintas de las encargadas de su protección y formación. Del mismo modo, en los antecedentes del proyecto de ley tampoco se advierten las consideraciones que precedieron a su incorporación en segundo debate en la plenaria del Senado de la República[202], y no puede argumentarse que esta condición se fundamenta en la capacidad jurídica

---

[201] Sentencia T-377 de 2000

[202] Sobre éste texto, que no hizo parte de las normas declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-818 de 2011 y fue incorporado por el legislador estatutario, en la Gaceta 064 de 2013, que contiene el Acta número 35 de la sesión ordinaria del día martes 4 de diciembre 2012, no se advierte ninguna consideración al respecto.

precaria de los menores de dieciocho (18) años, pues esta consideración no justificaría que frente a unas autoridades excepcionalmente se les permita actuar directamente, pero en otros eventos se les exija hacerlo a través de un adulto.

Además, la expresión examinada restringe la efectividad de otros derechos que se derivan de la posibilidad de interponer peticiones de información, de documentos, de solicitar la intervención de las autoridades, etc. El condicionamiento en estudio impide a los adolescentes la posibilidad de participar en las decisiones que los afectan e incluso de actuar de manera activa en el control social, prepararse para el ejercicio de la ciudadanía y ser gestores de cambios y actores en la sociedad. Cabe recordar que el artículo 45, inciso 2º de la Constitución indica que *"El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud"*.

De ahí, que el artículo 41 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) establezca que: "*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:… 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 de sus derechos*". Y el artículo 180 numeral 5 ídem, consagra durante la ejecución de las sanciones, el adolescente tiene derecho a "*Presentar peticiones ante cualquier autoridad y a que se le garantice la respuesta*". En el mismo sentido, el artículo 121 del Decreto Ley 19 de 2012 indica que "*Los niños, niñas y adolescentes podrán presentar directamente solicitudes, quejas o reclamos en asuntos que se relacionen con su interés superior, su bienestar personal y su protección especial, las cuales tendrán prelación en el turno sobre cualquier otra*." Obsérvese que en ninguna de estas disposiciones que reconocen el ejercicio de petición por parte de las personas menores de edad, se establece condición alguna para ello,

En este orden, el condicionamiento para el ejercicio del derecho de petición ante determinadas autoridades a que el menor actúe a través de representante, comporta una regresión del alcance hasta ahora dado al derecho de petición en la regulación de infancia y adolescencia, restricción que afecta el núcleo esencial del derecho (derecho a presentar la petición), pero además la materialización de otros derechos de origen constitucional (artículos 44 y 45 de la Constitución), desarrollados por el Código de Infancia y Adolescencia como el derecho de asociación, el derecho a la información, el derecho al trabajo, pues para su efectividad no podrán hacer solicitudes a autoridades o particulares, excepto si cuentan con el aval y representación de un adulto.

Al efecto, cabe señalar que el derecho de petición es un derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85 de la Constitución), pero también es una manifestación de la democracia participativa[203] en cuanto permite acceder ante quienes desempeñan una función pública y ante los particulares en los casos señalados en la ley, para reclamar la adopción de medidas y correctivos y con ello dar inicio a la actuación administrativa[204], de allí que también se le considere un derecho para la protección de los derechos en sede administrativa. En atención a lo anterior no se encuentra justificación para que se autorice a los menores de edad el ejercicio directo de este derecho solo ante las autoridades encargadas de su protección y formación, y se restringa su realización ante otras autoridades.

Lo anterior adquiere mayor trascendencia si se tiene en cuenta que lo que consagra la norma es un condicionamiento al ejercicio de un derecho fundamental cuya realización en cuanto se trata de un acto de solicitud y no de disposición, no genera un riesgo para los bienes y derechos del menor de edad, los que sí pueden resultar afectados si se establece, como regla general, que ellos deban estar representados por un adulto para elevar peticiones ante las autoridades.

Bajo el condicionamiento mencionado un menor de edad no podría por ejemplo, solicitar la corrección de información registrada por autoridades en bases de datos o hacer denuncias para la protección de sus derechos fundamentales si no cuenta con el aval de una persona adulta.

Sin embargo, la Corte considera que la decisión no debe ser de inexequibilidad de esta parte del inciso tercero del artículo tercero, en la medida en que en sí misma considerada, la disposición reitera una garantía para que las personas menores de edad puedan actuar directamente en la formulación de peticiones. Lo que hace inconstitucional la disposición radica en restringirla a las solicitudes que se presentan ante entidades dedicadas a la protección o formación de los menores, razón por la cual, habrá de proceder a excluir este alcance limitativo del derecho, mediante una declaración de

---

[203] Sentencia T-998 de 2006: "*El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan. Así mismo, el derecho de petición también puede conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc., esto, en virtud de los artículos 5 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo. De esta forma, la voluntad del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como "de los derechos fundamentales" no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido."*

[204] De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011,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.

exequibilidad condicionada del precepto que autoriza esa actuación personal del menor en la presentación de peticiones.

Conclusión

Con fundamento en las razones expuestas, el artículo 13 del proyecto de ley estatutaria bajo examen se declarará exequible, con excepción de la expresión *"en relación a* (sic) *las entidades dedicadas a su protección o formación",* contenida en el inciso final del mismo artículo, la cual se declara exequible, siempre y cuando se entienda que no excluye la posibilidad de que los menores de edad presenten directamente peticiones dirigidas a otras entidades para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

5.2. La obligatoriedad y oportunidad de la respuesta a las peticiones se garantiza con el establecimiento en la ley de plazos perentorios para su resolución

> ***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:*
>
> *1. 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.*
>
> *2. 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.*

Contenido normativo

El artículo 14 que se incorpora al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece los plazos en los cuales la autoridad deberá dar respuesta a las distintas modalidades de petición y

señala como regla general un término de quince (15) días luego de su recepción, el cual puede ser modificado por una norma legal especial.

Adicionalmente, determina que están sometidos a plazos especiales, en atención al contenido de la petición, las solicitudes de documentos y de información que deben resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción y las solicitudes de consulta cuyo plazo máximo es de treinta (30) días[205].

Consagra la disposición la figura del silencio administrativo positivo cuando se trata de peticiones de documentos o de información, fenómeno que opera cuando vencidos los diez (10) días señalados para el efecto no se ha resuelto la petición ni informado al peticionario la ampliación del plazo, conforme a lo establecido en el parágrafo, caso en el cual la única actuación procedente es la entrega de los documentos solicitados al peticionario dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término antes señalado.

También consagra el artículo 14 la posibilidad de ampliación del término para resolver las distintas modalidades de petición cuando por las particularidades de la petición realizada no es posible resolverla en los plazos máximos. En estos casos, la autoridad antes del vencimiento del término, deberá informar al peticionario que no dará solución en el término, las razones por las cuales no puede hacerlo e igualmente indicará el término en que dará respuesta, el cual está sujeto a dos requisitos: debe ser razonable y no exceder del doble del inicialmente previsto.

Por último, también anticipa la disposición en estudio, los efectos disciplinarios que tiene el incumplimiento de los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, tema que luego desarrolla el proyecto de ley en el artículo 31.

Análisis de constitucionalidad del artículo 14

En relación con esta disposición la Universidad Externado de Colombia indicó que "*los términos concedidos a las autoridades para resolver las peticiones, se compagina con lo que ha determinado la Corte debe entenderse por pronta resolución*", de tal forma que no hace ningún cuestionamiento a dicho enunciado normativo, del cual ningún otro interviniente se ocupa en particular.

Al examinar la norma, observa la Sala que el artículo reproduce los plazos que existían en vigencia del Código Contencioso Administrativo tanto como regla general (artículo 6), como para los casos particulares de las peticiones de documentos e información y la respuesta a las consultas (artículos 22 y 25 del C.C.A., y artículo 25 de la Ley 57 de 1985), términos que resultan

[205] El mismo término que consagraba el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo en el artículo 25, para el efecto.

razonables y no desdibujan la obligación constitucional de las autoridades de dar pronta respuesta. En este sentido, cabe resaltar que la disposición en comento no contempla la posibilidad de realizar ampliaciones o prórrogas sucesivas de los términos, lo cual contribuye a dar celeridad en la actuación de la administración (artículo 209 de la Constitución) y evita la dilación indefinida de los plazos.

De otra parte, es necesario precisar que los términos allí contemplados se deben contar desde el momento en que la petición es presentada por la persona y es recibida por la oficina encargada de ello o cualquier funcionario de la entidad, aunque no se trate de la autoridad que tiene la competencia para darle respuesta. Fijar como punto de partida para el conteo del plazo para resolver la petición **la presentación por parte del peticionario** y la consecuente **recepción en la entidad** evita la dilación de los términos y brinda seguridad a los peticionarios, en la medida que tendrán certeza del momento a partir del cual se inicia el término y cuándo se configura el silencio administrativo positivo por el vencimiento del plazo máximo sin obtener respuesta a las peticiones de documentos e información.

Respecto de esto último y en relación con el numeral 1 del artículo 14, cabe precisar que la omisión de respuesta a la solicitud de documentos e información da lugar a su entrega sin más dilaciones, excepto en los casos en que se trate de documentos sometidos a reserva. En esta situación, razones de interés general, finalidades de orden constitucional o de protección de derechos fundamentales, impiden que se configure el silencio administrativo positivo, toda vez que la obligación de entregar copias solicitadas no se aplica a los eventos en los cuales se pidan los documentos que conforme al artículo 24 del proyecto de ley estatutaria en revisión, tienen reserva legal.

En relación con la prórroga cuando hay razones que justifiquen la imposibilidad de resolver las peticiones en los plazos indicados en el artículo 14 y a efectos de garantizar la efectividad del derecho, cabe resaltar que la disposición contempla la obligación de "*informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado*", de tal manera que no se agota el deber de la autoridad con la expedición de un acto en el cual se determine que para dar respuesta a la petición se requiere de un plazo específico adicional, sino que implica el imperativo de informar efectivamente al peticionario de esta situación antes de que culmine el plazo fijado en la ley para resolver la petición. No basta la emisión de una comunicación si se constata que la misma no fue ciertamente dada a conocer al peticionario.

Es preciso recordar que el respeto de los términos para resolver las distintas modalidades de petición hace parte esencial del derecho de petición, de manera que la mora en la respuesta constituye una vulneración de este derecho fundamental.

La norma no consagra de manera expresa qué sucede cuando la petición versa sobre documentos o información y se acude a la ampliación del término cumpliendo los requisitos fijados en el parágrafo pero la autoridad no da respuesta dentro del término de la prórroga, lo cual podría llevar a considerar que en estos casos no hay lugar al silencio administrativo positivo establecido en el numeral 1 del artículo 14. Sin embargo, en criterio de la Sala, vencido el plazo señalado en el numeral primero o en la prórroga del mismo sin haber dado respuesta, trae como consecuencia que se entienda que la respectiva solicitud ha sido aceptada, no pueda negarla y deba entregar los documentos al peticionario dentro de los tres (3) días siguientes, pues la consecuencia jurídica derivada de la omisión de respuesta en el término legal para esta clase de peticiones busca garantizar el derecho fundamental cuya efectividad quedaría injustificadamente desprotegida si con la ampliación del plazo la autoridad evadiera la configuración del silencio administrativo positivo. Es decir, que se aplica el mismo efecto tanto si se cumple el plazo original sin dar respuesta, como si se vence la prórroga fijada en los términos de la ley. Ciertamente, no existe fundamento para contemplar consecuencias jurídicas diversas frente al mismo derecho de petición de documentos o de información dependiendo exclusivamente de que se haya apelado a la prórroga, si el fundamento del silencio es el mismo, cual es, la falta de respuesta dentro del término legal.

Un aspecto adicional a examinar es la posibilidad que mediante otras normas legales especiales se fijen plazos diversos para dar respuesta a derechos de petición distintos de aquellos relacionados con documentos, información y consultas, que no se rigen por la regla general que confiere quince (15) días luego de la recepción para dar respuesta.

Dispone el inciso primero de artículo 14 que: "*Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción"*. A juicio de la Corte, la posibilidad que consagra el legislador de que en otras disposiciones de orden legal se fijen términos particulares para resolver derechos de petición, no riñe con la Constitución, en cuanto esta no impone que la regulación del trámite de las peticiones se agote en un único y exclusivo cuerpo normativo ni fije términos estandarizados para resolver peticiones por parte de todas las autoridades. Adicionalmente, la posibilidad de consagrar términos diversos en otras disposiciones atiende al reconocimiento de la multiplicidad de contenidos que pueden tener las peticiones y de diferencias en la organización y las dinámicas de las actuaciones de las distintas autoridades y entidades del Estado. Lo esencial, es que exista un término razonable para obtener una respuesta pronta y oportuna a la petición.

Conclusión

De acuerdo con lo expuesto, el artículo 14 del proyecto de ley examinado se ajusta en forma acorde a los elementos estructurales del derecho fundamental de petición, razón por la cual será declarado conforme a la Constitución.

5.3. Formalidades que deben cumplirse en la presentación de peticiones no deben hacer nugatorio el derecho. Exigencia de petición escrita requiere de acto administrativo motivado de carácter general

> ***Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.*** *Las peticiones podrán presentarse verbalmente ante el funcionario competente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.*
> *Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.*
> *Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.*
> *Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.*
> *A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.*
> ***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.*
> ***Parágrafo 2.*** *Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.*
> ***Parágrafo 3.*** *Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto, o ante el servidor público competente. El Gobierno*

Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

Contenido normativo

El artículo 15 del Proyecto de Ley 65/2012 Senado, 227/2013 Cámara, que se incorpora al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contiene las siguientes reglas de presentación y trámite de las peticiones:

- Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

- La presentación puede ser: i) verbal, ii) escrita, iii) y a través de cualquier medio idóneo; sin embargo, la ley delega en las autoridades la facultad de **exigir** que ciertas peticiones se presenten por escrito, evento en el cual estarán obligadas a entregar los formularios para que la persona los complete y si desea complemente con información o pruebas adicionales a las que allí puedan enunciarse. Estos formularios son gratuitos a menos que una ley expresamente señale lo contrario.

- Las peticiones verbales *deberán efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto, o ante el servidor público competente*, es obligación dejar constancia de las mismas y si el peticionario pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

- A las peticiones escritas se podrá acompañar una copia que con la constancia de radicación tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, sin costo alguno para el peticionario.

- La petición realizada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos 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 recibió.

- Ante peticiones incompletas en el mismo momento de su recepción se debe indicar al peticionario lo que falte y si insiste en radicarlo se dejará constancia de los requisitos o documentos faltantes. De tal manera que el servidor no está autorizado para rehusarse a radicar peticiones incompletas.

- Los recursos se rigen por las normas especiales del Código.

Por último, el parágrafo 3º del artículo 15 faculta al Gobierno para que en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la ley estatutaria reglamente lo relativo a las autoridades ante las cuales se presenten las peticiones verbales.

Análisis de constitucionalidad del artículo 15

En primer lugar, la Universidad Libre solicita que la expresión *"ante el funcionario competente"* contenida en el inciso primero del artículo 15 que se revisa sea declarada inexequible, por considerar que impone una carga adicional al peticionario dificultando "el acceso a la administración de justicia" (sic), puesto que se crea un requisito no previsto en la Constitución. De otra parte, solicita se aclare el alcance de la expresión *"cualquier medio idóneo"* porque la disposición no define cuáles son esos medios. Sobre el parágrafo 2º de la misma disposición, solicita a la Corte aclarar qué ocurre si la petición que se presenta es irrespetuosa. Por último, estima que la expresión *"o ante el servidor público competente"* del parágrafo 3º debe declararse inexequible porque establece un requisito adicional no fijado en la Constitución que constituye un obstáculo para acceder a la administración pública.

La Defensoría del Pueblo solicita la inconstitucionalidad parcial del parágrafo 3º del artículo 15, porque*: (i) si se trata de regular aspectos que tocan con la estructura o el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, existe reserva de ley estatutaria; (ii) si se trata de desarrollar aspectos puntuales o específicos del derecho o relativo a su ámbito prestacional o de desarrollo progresivo, existe reserva de ley ordinaria; y (iii) si se trata de regular aspectos meramente operativos y/o administrativos para la aplicación de la ley en casos de peticiones formuladas verbalmente, el Ejecutivo puede ejercer la potestad reglamentaria como función propia, sin necesidad de autorización y sin posibilidad de que esté sometido a un plazo perentorio"*.

Por su parte, el Procurador General de la Nación indica que la exigencia que contempla el inciso segundo del artículo 15 de presentar las peticiones por escrito debe ser motivada, y en este sentido debe condicionarse la exequibilidad de la norma, puesto que *"dicha exigencia no puede convertirse en una regla que anule la posibilidad de presentar peticiones verbales, que no fueron objeto de expresa prohibición constitucional."*

Dada la diversidad del contenido normativo de la disposición se abordará su estudio en el orden que fue descrito en el apartado anterior.

En primer lugar, es claro que la prohibición para las autoridades de negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas se ajusta a la Constitución en cuanto con ella se busca garantizar uno de los elementos estructurales del derecho fundamental, como es la potestad de la persona de presentar peticiones que tengan ese calificativo, pues de nada serviría

consagrar el derecho si no se establecen medidas que permitan garantizar que el interesado puede acceder efectivamente ante la autoridad para formular su petición respetuosa. En relación con esta norma contenida en el parágrafo 2º del artículo 15, la Universidad Libre considera debe precisarse su alcance, pues no señala la norma qué ocurre si la petición que se presenta es irrespetuosa.

Al respecto, sea lo primero señalar que la ausencia de una regla de actuación de la autoridad cuando se presentan peticiones irrespetuosas no afecta la constitucionalidad del parágrafo 2º, por cuanto el artículo 23 de la Carta Política que consagra el derecho fundamental de petición de cuya reglamentación se ocupa el proyecto de ley, impone al Estado el deber de garantizar el derecho de las personas a presentar peticiones respetuosas[206]. Además, cabe advertir que el artículo 19 de esta misma normatividad se ocupa de regular que ocurre cuando las peticiones no atienden esta condición, artículo que será analizado más adelante.

En relación con las distintas formas de presentación de las peticiones la Universidad Libre expresa la necesidad de aclarar el alcance de la expresión *"cualquier medio idóneo"*, toda vez que el inciso primero no especifica cuáles son esos medios. Para la Sala, el inciso primero del artículo 15 contiene un condicionamiento a los medios que los define y es que se trate de los idóneos para la comunicación o transferencia de datos. La omisión de enlistar un catálogo de medios que se califiquen como idóneos no hace la norma inconstitucional, por el contrario, al autorizar el uso del medio por la idoneidad para comunicar o trasmitir información con una redacción abierta y dúctil, que permite que la disposición se actualice con las distintas tecnologías que puedan llegar a crearse para la comunicación y trasferencia de datos y sea válido su uso para ejercer el derecho de petición, sin que esas herramientas innovadoras pero idóneas para el efecto se conviertan en espacios vedados para ejercer el derecho de petición.

Consideración especial debe hacerse respecto de la posibilidad que se consagra en el inciso quinto del artículo de que las autoridades puedan exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para tal efecto, la norma prevé que deberá ponerse a disposición de los interesados formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento, los cuales no tendrán ningún costo, a menos que una ley establezca lo contrario. La Corte coincide con el Procurador General, que esta norma requiere de una precisión en su alcance para adecuarla a la Constitución.

En efecto, la potestad discrecional que se confiere a todas las autoridades para establecer los casos en que es obligatorio presentar la petición por escrito, restringe la posibilidad de ejercer el derecho en forma verbal. En

---

[206] En sentencia T-495 de 1992 dijo la Corte: "*El único límite que impone la Constitución para no poder ser titular del derecho de obtener pronta resolución a las peticiones, es que la petición se haya formulado de manera irrespetuosa.*"

primera instancia, puede considerarse que el legislador estatutario no estaría habilitado para delegar a la decisión autónoma y discrecional de la autoridad los eventos en que las peticiones deben ser escritas, en la medida en que se trataría de la regulación de un aspecto estructural del derecho de petición como es el mecanismo mediante el cual se permite el acceso de las personas a las autoridades, regulación además con fines restrictivos.

Sin embargo, como ya se ha señalado en las consideraciones generales, no todos los aspectos de regulación del derecho de petición deben estar contenidos en una ley estatutaria, como quiera que existen aspectos propios de una ley ordinaria –vgr. valor de formularios- y otros meramente operativos que corresponden a los reglamentos administrativos que se dictan en desarrollo de la ley para su efectivo cumplimiento. Por lo tanto, la facultad conferida en la ley no ofrece en principio reparo de orden constitucional.

De otro lado, no puede pasarse por alto las ventajas que tienen las peticiones escritas, tanto en su formulación como en la facilidad que ofrecen para su respuesta oportuna y correcta. Al respecto, en la sentencia T-098 de 1994, la Corte señaló que *"La formulación manuscrita de una solicitud se ajusta a un comportamiento ideal que satisface importantes necesidades prácticas en la medida en que concreta la petición, posibilita su pronta resolución y explícita los elementos fácticos y jurídicos que constituyen la materia a decidir y, eventualmente, a debatir en instancias superiores o ante los jueces. Por otra parte, el volumen o complejidad de los asuntos a cargo de los servidores públicos y el estudio detallado que ameritan las solicitudes elevadas a la autoridad son factores que ilustran por qué en muchos casos, debe proceder el interesado a plasmar por escrito su petición, de forma que la administración pueda resolver sobre ella en un término prudencial".*

Sin duda, la norma contribuye a la efectividad del derecho de petición, como quiera que su finalidad es establecer un mecanismo que agilice la atención a las personas mediante la estandarización en ciertos casos, de las solicitudes. No obstante, la Corte observa que dicha exigencia no puede convertirse en una regla general que termine con la posibilidad de presentar peticiones verbales, limitación no prevista en el artículo 23 de la Constitución. Sobre el escrito como uno de varios medios para presentar peticiones, en la misma sentencia ya citada, este Tribunal indicó que "*No obstante la importancia y conveniencia de las peticiones presentadas por escrito, la Constitución no restringe el ejercicio del derecho a presentar peticiones respetuosas a la autoridad a una forma o modalidad determinadas (CP art. 23). El Legislador tampoco está facultado para limitar exclusivamente el ejercicio de este derecho a la presentación por escrito de las peticiones, máxime en un país en el que todavía una parte de la población es analfabeta."*[207]

---

[207] Sentencia T-098 de 1994. De allí que como se expresó en la Sentencia T-307 de 1999 "*el derecho de petición de información no se vulnera exclusivamente cuando el ciudadano ha formulado, por escrito, la respectiva solicitud. La mencionada exigencia sirve sí como una prueba irrefutable de la existencia de la petición, pero no constituye requisito sine qua non para el ejercicio del derecho*"

Así mismo, en Sentencia C-282 de 2007, esta Corporación precisó que: "*El hecho de que el legislador exija algunas formalidades en la iniciación y tramitación de los procedimientos administrativos, no implica que la Administración quede liberada de dar aplicación a los principios rectores de la función administrativa, así como de garantizar la protección efectiva de los derechos de los administrados (art. 2º C.P.), más aún cuando está en discusión la dignidad humana y la integridad física y moral de las personas. Lo anterior implica que, salvo que sea incompatible con el respectivo procedimiento, la exigencia de una solicitud escrita para dar inicio a una determinada actuación administrativa -como la que se revisa-, no impide recibir las solicitudes de las personas que no pueden o no saben escribir, tal como se deriva de los principios de eficacia y de efectividad del derecho, así como de la parte final del artículo 5º del Código Contencioso Administrativo, según la cual "si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá de forma sucinta."*.

A lo anterior, se añade que la disposición contempla la posibilidad de que los formularios dispuestos para el efecto puedan ser cobrados al interesado si así lo dispone una ley, lo cual limitaría aún más el acceso de las personas ante las autoridades para ejercer el derecho de petición, en un Estado en el cual aún hay altísimo índice de población en situación de pobreza extrema y, por tanto, de acentuada vulnerabilidad.

Por las razones anteriores, la Corte considera que la facultad de las autoridades para determinar los casos en que las peticiones deben presentarse por escrito, tiene que ejercerse por parte de la autoridad correspondiente mediante la expedición de un acto administrativo de carácter general, el cual debe estar debidamente motivado, acorde con los principios constitucionales consagrados en el artículo 209 superior y en particular, de igualdad, publicidad, economía, eficiencia y celeridad, así como el debido proceso administrativo. De esta forma, se armoniza la garantía en el ejercicio del derecho de petición con la potestad de las autoridades para disponer lo pertinente al cumplimiento eficaz de sus funciones y especialmente, lo relacionado con la respuesta oportuna a las peticiones que se les formule. Solo así, esta exigencia resulta conforme a la Constitución.

En relación con las demás formalidades que establece el artículo 15, la Corte no encuentra objeciones de inconstitucionalidad, salvo en cuanto a la exigencia de presentación de la petición verbal ante el *funcionario o servidor público competente.*

En efecto, la previsión de que las peticiones verbales deban presentarse en la oficina que para el efecto defina cada entidad, no genera reparo alguno de inconstitucionalidad, toda vez que constituye una garantía del derecho de petición el que se facilite y adecúen dependencias especiales preparadas para recibir dichas solicitudes. En todo caso, el Gobierno nacional definirá los

parámetros generales que deben cumplir las entidades para la creación de las dependencias encargadas de recibir las peticiones formuladas verbalmente. Se trata de aspectos operativos y administrativos que facilitan las condiciones para ejercer el derecho de petición y que por tanto, pueden ser objeto de regulación meramente administrativa. En todo caso, hay que precisar que se trata del ejercicio de la potestad reglamentaria de la ley propia del Ejecutivo sin que para su ejercicio necesite autorización ni esté sometida a un plazo perentorio. La orden del legislador de expedir dicha reglamentación en el plazo de noventa días tiene sin duda la finalidad plausible de contribuir a la pronta organización de las dependencias encargadas de recibir las peticiones verbales, pero no puede significar que si el Gobierno no expide esa reglamentación en ese plazo no pueda hacerlo posteriormente, ya que se trata de una potestad permanente del Ejecutivo (art. 189, numeral 1 CP), que puede ejercerla en cualquier tiempo.

Al mismo tiempo, el artículo 15 señala que es obligación del servidor que recibe la petición verbal dejar constancia de su presentación y si el peticionario la solicita el funcionario la expedirá en forma sucinta. Para la Sala, esta norma no tiene reparo siempre que se entienda que la constancia sucinta que se expida a solicitud del peticionario no excluye el derecho a obtener copia del documento en el cual quedó registrada su solicitud en la entidad y que sirve de fundamento para el inicio de la actuación administrativa. El texto no lo dispone, pero de entenderse así, constituiría una restricción al peticionario de acceder a copias del registro de la petición verbalmente elevada.

Tampoco riñe con la Constitución la norma relativa al valor de la constancia de radicación de la petición escrita y de los registros de las realizadas a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.

En relación con las peticiones incompletas, el deber que se impone al receptor de indicar al momento de la radicación o de presentación de posibilidad de los requisitos o documentos faltantes, constituye un mecanismo encaminado a garantizar la efectividad del derecho de petición con el cual se materializan los principios de eficacia, economía y celeridad del artículo 209 de la Constitución, en la medida en que busca que las solicitudes sean lo más completas posibles de modo que puedan atenderse sin dilaciones generadas por la necesidad de contar con mayores elementos de juicio para su resolución. Tampoco, se advierte incompatibilidad entre la norma que determina que los recursos se rigen por las normas especiales del Código y la Constitución, pues esta precisión se aviene con el principio de legalidad en la medida que indica a los destinatarios cuales son las reglas a las cuales se someterán los recursos que en el curso de la actuación administrativa formulen los interesados.

Situación distinta genera la exigencia de que las peticiones verbales deban ser presentadas ante el funcionario o servidor público *competente,* toda vez que

la persona no tiene alternativa distinta, lo cual configura una condición que obstaculiza el ejercicio de este derecho sin que se advierta la justificación para establecer esa exigencia solamente para las peticiones que se formulen verbalmente. En atención a la redacción del texto normativo, las peticiones verbales no serían amparadas por el parágrafo 2º, conforme al cual "*Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas*", en tanto la obligación de interponerlas ante el funcionario competente fue establecida en el texto luego de la precisión anterior, lo cual implica que, a diferencia de las peticiones escritas, cuando se trata de una verbal si el servidor ante quien se manifiesta es incompetente puede negarse a recibirla, porque en estos casos la persona no tiene alternativa distinta a la de formular la petición exclusivamente ante la autoridad competente, lo cual constituye un desconocimiento de los deberes de respeto y garantía de la efectividad de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad.

La improcedencia de dar un tratamiento distinto en cuanto a los elementos estructurales del derecho de petición, en razón de la forma en que han sido presentadas, fue advertida por esta Corte en la Sentencia T-510 de 2012, al indicar que *"resulta evidente que el orden constitucional colombiano ampara las expresiones verbales del derecho de petición y no se otorga trato diferente al de las solicitudes escritas. En efecto, el derecho fundamental de petición se encuentra reflejado tanto en la expresión escrita como en la verbal y su resolución debe entenderse de la misma manera por las entidades públicas".*

En consecuencia, la condición establecida en el inciso primero y en el parágrafo 3º del artículo 15 del proyecto de ley bajo examen, para que las peticiones formuladas verbalmente se presenten ante el funcionario competente, resulta una limitación contraria a la igualdad y al acceso efectivo a las autoridades a través de esta modalidad de petición. Además, resulta una carga adicional para el peticionario que no cuenta con el conocimiento especializado respecto a las competencias, el cual no se requiere para formular una petición, por cuanto en caso de que la autoridad no sea competente, puede remitirla a la que lo sea, para darle el trámite pertinente.

Conclusión

Con fundamento en las razones expuestas, las expresiones *"ante el funcionario competente"* del inciso primero y *"o ante el servidor competente"* del parágrafo 3º del artículo 15 del proyecto de ley estatutaria revisado, serán declaradas inexequibles. El resto del artículo 15 será declarado exequible, bajo el entendido que la exigencia de que las peticiones sean presentadas por escrito, deberá ser motivada por la autoridad correspondiente mediante acto administrativo de carácter general.

5.4. La información mínima que debe contener toda petición resulta compatible con los elementos estructurales del derecho fundamental, con una precisión respecto del requisito de identificación del peticionario

> ***Artículo 16. Contenido de las peticiones.*** *Toda petición deberá contener, por lo menos:*
>
> *1. La designación de la autoridad a la que se dirige.*
> *2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.*
> *3. El objeto de la petición.*
> *4. Las razones en las que fundamenta su petición.*
> *5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.*
> *6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.*
> ***Parágrafo 1.*** *La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.*
> ***Parágrafo 2.*** *En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.*

Contenido normativo

El artículo 16 establece la información mínima que debe contener cualquier modalidad de petición y de acuerdo con el parágrafo 1º, estará completa aunque falten requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla, o que se encuentren dentro de los archivos de la entidad. Por el contrario, estará incompleta la petición: i) si en su contenido falta alguno de los elementos señalados en dicho artículo, ii) si faltaren requisitos o documentos necesarios para resolverla, o iii) aquellos que no se encuentren en los archivos de la autoridad ante la cual se eleva la petición.

Parte del contenido mínimo de las peticiones de acuerdo con el numeral 4 del artículo 16, es la expresión de las razones en las que fundamenta su petición. Frente a este requisito el parágrafo 2 determina que una fundamentación *inadecuada o incompleta* no da lugar a rechazar la petición.

De esta manera, la autoridad debe realizar tres operaciones al estudiar una petición, a saber: i) examinarla integralmente, ii) atenerse estrictamente a los

requisitos y documentos exigidos por la ley, y iii) no estimarla incompleta por falta de requisitos o documentos que no sean necesarios para resolverla.

Análisis de constitucionalidad del artículo 16

La Defensoría del Pueblo solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del numeral 2° del artículo 16, de modo que se entienda que las peticiones anónimas sean admitidas para darle trámite y resolución de fondo, cuando exista una justificación plausible del peticionario para mantener la reserva de identidad. Así mismo, en el entendido de que serán atendidas las peticiones que sin necesidad de acreditar tal factor, ofrezcan elementos que las hagan serias, creíbles y consistentes, de manera que los derechos o situaciones involucradas en ella deben ser objeto de una intervención de la autoridad competente. De otra parte, pide a la Corte declarar inexequible el numeral 4° del artículo 16 porque aunque los fundamentos de la petición puedan estimarse una exigencia razonable, no puede convertirse en una condición de admisibilidad para el trámite, como quiera que pueden existir razones implícitas o que se infieren de la naturaleza y alcance de la petición misma, sin que sea necesaria una exposición sobre los fundamentos de hecho y de derecho que la motivan. Adicionalmente, la Defensoría advierte que la obligación de fundamentar la petición, va en contra del estándar definido en el parágrafo del artículo 25 de la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014).

A juicio de la Sala, en el análisis del artículo 16 es preciso tener en cuenta que de conformidad con los artículos 17 y 19 del mismo cuerpo normativo, las peticiones incompletas, es decir, aquellas a las cuales les falte alguno de los elementos indicados en el artículo 16, no se devolverán al interesado y en tales casos, se requerirá al peticionario para que la complete y de no hacerlo en el término señalado para el efecto se entenderá que ha desistido y se archivará el expediente. Quiere decir lo anterior, que el cumplimiento de los presupuestos señalados en el artículo en examen es imperativo para la efectividad del derecho de petición. Corresponde entonces examinar si la exigencia de los mismos constituye una regulación racional y no limitativa de la efectividad del derecho de petición.

En primer lugar, la identificación de la autoridad a la cual se dirige la petición es un elemento esencial de todo derecho de petición, pues sin él no es posible determinar quién es el responsable de atender a la petición, ya sea resolviéndola o dándole trámite ante la autoridad competente de hacerlo. No obstante y acorde con la decisión de inconstitucionalidad parcial del parágrafo 3º del artículo 15, en virtud de la cual se eliminó la exigencia de que el peticionario presente la solicitud ante la autoridad *competente*, ha de precisarse que la equivocación en la designación de la autoridad a la cual se dirige la petición no implica que pueda inadmitirse para su trámite, que consistirá precisamente, en darle traslado a la autoridad competente e informarlo así al peticionario.

En relación con el numeral segundo, relativo a "*Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia."* la Defensoría del Pueblo sostiene que la exigencia de este requisito debe tener dos excepciones: i) cuando exista una justificación plausible del peticionario para mantener la reserva de identidad; y ii) cuando la petición ofrezca elementos que la hagan seria, creíble y consistente, de manera que los derechos o situaciones involucradas en ella deben ser objeto de una intervención de la autoridad competente.

Para la Corte, la exigencia de identificación del peticionario se justifica desde el punto de vista de efectividad del derecho, especialmente, cuando se trata de peticiones de interés particular. A su juicio, la obligación de indicar en la petición la identidad de quien la realiza no restringe el ejercicio del derecho de petición y, por el contrario, favorece la eficacia y eficiencia de la administración.

De otro lado, de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución, parte del núcleo esencial del derecho de petición es el de obtener pronta respuesta, por lo que habilitar de manera general la presentación de peticiones en forma anónima, impediría que se cumpla con la finalidad del precepto constitucional resolviendo de manera pronta y efectiva la solicitud elevada, dado que la ausencia de información del peticionario dificulta la concreción de la respuesta. Adicionalmente, considera la Sala, que en principio, la identificación plena del peticionario reviste de seriedad el ejercicio del derecho, pues obliga a que quien lo suscribe se haga responsable de las afirmaciones que realice en sustento del mismo e impide que se utilice para afectar impunemente derechos de terceros como el buen nombre o la honra[208].

No obstante, como lo advierte la Defensoría del Pueblo, bien cabe la posibilidad de que existan circunstancias serias y creíbles que justifiquen el anonimato del peticionario y ameriten la intervención de la autoridad competente, sin que se requiera la identificación de quien formula la petición. Por ello, la Corte considera que aunque la exigencia prevista en el numeral 2 del artículo 16 resulta compatible con la Constitución, en esas circunstancias especiales este requisito constituiría un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho de petición, razón por la cual, a través de un condicionamiento de la exequibilidad, deben excluirse de la exigencia de identificación del peticionario, de manera que las peticiones de carácter anónimo tengan que ser admitidas para trámite y resolución de fondo cuando exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad.

---

[208] Para ilustrar los efectos de dar validez y eficacia a los escritos anónimos cabe mencionar la sentencia T-382 de 1995, en la cual se resolvió amparar el derecho a la pensión de sobrevivientes de una mujer cuyo trámite se había visto suspendido por las manifestaciones realizadas en escrito anónimo dirigido al ISS, suspensión que llevó a la vulneración de derechos fundamentales.

La Defensoría del Pueblo igualmente considera que el requisito establecido en el numeral 4º del artículo 16 relativo a *las razones en las que fundamenta su petición* es inconstitucional, porque pueden existir motivos *"que se infieren de la naturaleza y alcance la petición misma, sin necesidad de formular un discurso sobre los fundamentos de hecho y de derecho que motivan su interposición*", además de que se desconoce el estándar definido en el Parágrafo del artículo 25 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014.

La Sala encuentra que la objeción de la Defensoría no es de recibo, toda vez que al igual que el artículo 25 de la Ley 1712 de 2014 referenciado, la fundamentación inadecuada o incompleta no da lugar al rechazo de la petición sea cual fuere la modalidad de ésta, como lo establece el parágrafo 2º del mismo artículo 16. Cabe aclarar que los eventos a los que hace alusión el parágrafo 2º son aquellos en los que la petición sí contiene una fundamentación pero ésta se considera por la autoridad inadecuada o incompleta, más no hace referencia a aquellos eventos en los cuales ninguna razón se consigna o expresa en la petición para su formulación, lo cual conduciría a que en esos casos, sí es viable ordenar su rechazo de no completarse la petición en los términos señalados en el artículo 17 del cuerpo normativo en examen.

Ante esta hipótesis es preciso interpretar la norma de acuerdo con el artículo 23 que reconoce el derecho a todas las personas a presentar peticiones tanto en interés general como en interés particular, es decir, no contempla un condicionamiento específico o cualifica el motivo que permita elevar la petición.

Si ello es así, se considera razonable que en virtud del artículo 16 el peticionario esté obligado a revelar cuáles son las razones para ejercer el derecho fundamental, puesto que se reitera, sean cuales fueren, la Constitución lo reconoce e impone al Estado el deber de atenderlo dando pronta y efectiva respuesta y en todo caso, conforme lo establece el parágrafo 2º, *"en ningún caso podrá ser rechazada la petición"*.

Así las cosas, la Corte no encuentra desconocimiento alguno de los elementos estructurales del derecho de petición, por parte del parágrafo 2º del artículo 16 que se integra al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, habida cuenta que en ningún caso la petición podrá ser rechazada por el incumplimiento total o parcial del requisito señalado en el numeral 4 de la citada disposición.

Conclusión

De acuerdo con el análisis realizado, la Sala constata que los contenidos que el artículo 16 del proyecto de ley estatutaria en revisión no contrarían la normatividad constitucional, salvo en cuanto al requisito establecido en el numeral 2, de modo que el artículo 16 se declarará exequible, sin

perjuicio de que se entienda que las peticiones de carácter anónimo deban ser admitidas para trámite y resolución de fondo cuando exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad.

5.5. Oportunidad para completar los requisitos faltantes constituye una garantía para el goce efectivo del derecho de petición

> ***Artículo 17. Peticiones Incompletas y desistimiento tácito.*** *En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.*
> *A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.*
> *Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.*
> *Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.*

Contenido normativo

El artículo 17 establece el trámite a seguir cuando la petición está incompleta porque: i) en su contenido falte alguno de los elementos previstos en el artículo 16 del proyecto de ley estatutaria o ii) faltan requisitos o documentos necesarios para resolverla o estos no se encuentren en los archivos de la autoridad ante la cual se eleva la petición.

En tales eventos, en garantía del derecho de petición, la norma establece que se debe indicar al interesado la información o documentos faltantes para que este los aporte en el plazo indicado en la ley, o dentro de la prórroga que se le conceda, so pena de entender que ha desistido de la petición. Así mismo, determina que el acto que declara el desistimiento debe ser motivado y contra el mismo procede el recurso de reposición.

Análisis de constitucionalidad del artículo 17

La Corte encuentra que esta disposición se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, las garantías del debido proceso

administrativo (artículo 29 de la Constitución) y a los principios de la función administrativa contemplados en el artículo 209 de la Constitución, en la medida en que brinda la oportunidad al peticionario de aportar la información o documentación que la autoridad considere se requiere para dar una respuesta efectiva a la petición, y en garantía del derecho a la defensa señala en el requerimiento la información o documentos que debe aportar el peticionario y aplicado el desistimiento tácito, brinda la oportunidad de controvertir el acto administrativo que lo declara. Para mayor garantía, prevé la posibilidad de que se pueda formular de nuevo la petición.

Conclusión

De acuerdo con lo expuesto el artículo 17 del proyecto de ley estatutaria en examen será declarado exequible.

5.6. El derecho de petición comporta la posibilidad para el titular de desistir de su solicitud

> ***Artículo 18. Desistimiento expreso de la petición.*** *Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.*

Contenido normativo

El artículo 18 contempla la posibilidad para el peticionario de ejercer en cualquier tiempo el derecho de disposición sobre la petición manifestando de manera expresa su desistimiento. Esta potestad de renuncia no impide que solo cuando median razones de interés público las autoridades puedan continuar de oficio, para lo cual tienen la obligación de dictar una resolución motivada.

Análisis de constitucionalidad del artículo 18

Esta disposición reproduce el texto del artículo 8º del Código Contencioso Administrativo[209] y se aviene con el carácter dispositivo de este derecho, como mecanismo de control de los actos de la administración. Esto es, tanto se puede ejercer el derecho de manera activa para solicitar información, documentos o una determinada actuación de la autoridad, como para, en su dimensión negativa, desistir de la solicitud. Si bien aunque permite continuar con el trámite de oficio le impone a las autoridades la carga de exponer de

[209] Declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia 122 del 17 de octubre de 1984, únicamente en cuanto no se excedieron las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 58 de 1982.

manera expresa las razones de interés público que lo justifican, que priman sobre la decisión del anterior peticionario.

Conclusión

Habida cuenta que la facultad de desistimiento expreso de las peticiones prevista en la norma constituye una dimensión del derecho de petición del cual puede disponer su titular, el artículo 18 será declarado exequible.

5.7. La facultad para rechazar peticiones irrespetuosas no puede constituir un ejercicio arbitrario y caprichoso de las autoridades. Eficiencia de la administración y efectividad del derecho de petición frente a peticiones oscuras o reiterativas

> ***Artículo 19. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas.*** *Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición ésta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas.*
>
> *Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.*

Contenido normativo y análisis de constitucionalidad

El artículo en estudio desarrolla varios contenidos normativos.

(i) El primero de ellos, corresponde al rechazo de que serán objeto las peticiones irrespetuosas. Dicha consecuencia se aviene a los términos del artículo 23 de la Constitución, en el cual se consagra el derecho de toda persona a presentar "*peticiones respetuosas*" a las autoridades. Esta manifestación del constituyente determina como elemento esencial del derecho de petición, el carácter de respetuoso de la vía por la cual se realice su ejercicio.

Al ser este el parámetro constitucional al que debe someterse el legislador, resulta acorde con el mismo que la consecuencia ante la carencia del elemento esencial (el carácter de respetuosa) determine el rechazo de la petición, por cuanto una petición irrespetuosa no implica ejercicio del derecho fundamental garantizado por el artículo 23 de la Constitución.

En relación con el alcance del calificativo de **irrespetuoso**, la Corte ha señalado que *"La determinación acerca de cuándo un escrito es inadmisible,*

por considerarse irrespetuoso, corresponde al discrecional, pero ***ponderado, objetivo, juicioso, imparcial y no arbitrario juicio*** *del juez, pues las facultades omnímodas e ilimitadas de éste para rechazar escritos que pueden significar muchas veces la desestimación in límine del recurso afecta el derecho de defensa, el debido proceso y el acceso a la justicia. En tal virtud, estima la Sala que los escritos irrespetuosos son aquéllos que resultan descomedidos e injuriosos para con los mencionados sujetos, de manera* ***ostensible e incuestionable*** *y que superan el rango normal del comportamiento que se debe asumir en el curso de un proceso judicial, aún en los eventos de que quienes los suscriben aprecien situaciones eventualmente irregulares o injustas, generadas en desarrollo de la actividad judicial"*[210]. Si bien estas consideraciones se predicaron de la devolución por el juez de escritos irrespetuosos dentro de un proceso judicial, bien pueden aplicarse para sustentar el rechazo por cualquier autoridad de una petición que considere irrespetuosa, que de ninguna manera puede obedecer a una decisión arbitraria, caprichosa, sin sustento objetivo.
En consecuencia, la Corte considera que el rechazo de un escrito que se considere por la autoridad como irrespetuoso, en la medida que puede hacer nugatorio el derecho de petición y afectar otros derechos fundamentales del interesado, requiere de motivación y de la publicidad que se exige de todas las actuaciones de la administración, así como de la posibilidad de impugnar dicho rechazo. Así lo ha establecido la jurisprudencia respecto de escritos presentados por las partes en un proceso judicial que han sido devueltos por ser considerados irrespetuosos[211].

Siendo claro que uno de los elementos estructurales del derecho de petición es el carácter respetuoso de las peticiones, la Sala encuentra acorde con la Constitución este primer contenido normativo.

(ii) En segundo término, el artículo 19 prevé que sólo en los casos en que no se comprenda la finalidad o el objeto de la petición ésta será devuelta, para que se corrija o aclare dentro de los siguientes diez días.

Esta norma resulta compatible con el contenido esencial del derecho de petición, en tanto plantea una única excepción (devolución del derecho de petición), a una regla general que resulta garantista del derecho en cuestión (aceptación de la petición). Devolución que se aprecia como una solución razonable ante la imposibilidad de dar una respuesta de fondo, por carencia absoluta de claridad respecto de lo solicitado.

Es claro que tal devolución debe producirse mientras corre el término legal para responder la petición, de modo que este se interrumpe durante el plazo para corregirla o aclararla. De esta forma se salvaguarda la garantía de pronta resolución, evitando que la presunta falta de claridad se emplee como obstáculo al adecuado y eficaz ejercicio del derecho.

---

[210] Sentencia T-017 de 2007.
[211] Sentencia T-554 de 1999.

(iii) Un tercer contenido, es el que se refiere a las peticiones reiterativas, cuya resolución puede remitir a respuestas anteriores, según prevé el segundo inciso del artículo 19 del proyecto en estudio.

Para la Corte, este inciso se encuentra conforme con la Constitución, en tanto aplica los principios de eficacia y economía en la labor administrativa (art.209 CP)). Sin embargo, para que no se desconozca la garantía de una respuesta de fondo a la petición radicada, debe entenderse que una petición reiterativa es aquella que resulta sustancialmente idéntica a otra presentada anteriormente, a la cual se dio respuesta de fondo, por lo que la remisión que se hace configura igualmente una respuesta sustancial (por contraposición a una meramente formal) a la nueva petición que se reitera.

Cuando no exista esta identidad, no podrá aplicarse la regla prevista en el segundo inciso del artículo 19 y, por consiguiente, deberá seguirse el trámite de respuesta previsto en el proyecto que ahora se estudia. Con todo, la norma hace la salvedad respecto de peticiones reiteradas correspondientes a derechos imprescriptibles (vgr. pensión de vejez), o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, eventos en los cuales se debe dar una nueva respuesta de fondo, en aras de garantizar tales derechos y obviamente, para que el peticionario cumpla en el segundo caso, con la carga que le impone el ejercicio del mismo derecho de petición para obtener una pronta resolución de fondo.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte procederá a declarar exequible el artículo 19 del proyecto de ley estatutaria examinado.

5.8. La prelación en el trámite y medidas de urgencia previstas para cierto tipo de peticiones, así como para las que formulen periodistas tienen claros fundamentos constitucionales

> ***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 del perjuicio invocado.*
> *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 adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.*

Contenido normativo y análisis de constitucionalidad

El artículo 20 del proyecto de ley en estudio, establece tres hipótesis en las cuales las autoridades deben dar atención prioritaria, adoptar medidas de urgencia o conceder trámite preferencial a las peticiones que se les formulen, a saber: *(i)* cuando se solicite el reconocimiento de un derecho fundamental y su resolución busque evitar un perjuicio irremediable; *(ii)* cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada; y *(iii)* cuando la petición la realiza un periodista para el ejercicio de su actividad.

i. Atención prioritaria de petición de reconocimiento de un derecho fundamental para evitar un perjuicio irremediable

En relación con la primera hipótesis, la Sala encuentra la atención o respuesta prioritaria a la petición, acorde con la Constitución. Esta situación justifica de manera evidente una ventaja que se aprecia como razonable, en tanto motivada por el fin de evitar un daño al titular de un derecho fundamental, que después de ocurrido, no va a poder ser reparado. Sin embargo, dicho contenido normativo requiere dos precisiones para asegurar su total acuerdo con la Constitución: i) el significado (y, por tanto, consecuencias) que tenga el carácter de prioritario de una petición; y ii) el sujeto que puede ser beneficiario con dicha atención prioritaria.

Respecto del significado de *atención prioritaria*, encuentra la Sala que la misma implica una respuesta que se profiere antes o con antelación a las respuestas de otros derechos de petición. Esta situación, *per se*, no implica una vulneración del derecho de igualdad de quienes presentan derechos de petición, pues la alteración del orden de respuesta establecido con fundamento en el momento de presentación de la petición, se encuentra plenamente justificado por la finalidad que con dicha prelación se prevé.

Una lectura congruente con la Constitución conduce a que la *atención prioritaria* no puede implicar en todo caso, el incumplimiento de los términos de respuesta que el cuerpo normativo bajo examen establece en el artículo 14, respecto de otros derechos de petición. La atención prioritaria que refiere el artículo 20 implica únicamente una prelación en el trámite administrativo que, al interior de la entidad, se dé a una solicitud que se encuentre dentro de la hipótesis ahora estudiada. Lo contrario, implicaría la anulación de uno de los elementos estructurales del derecho de petición respecto de los afectados por dicha atención prioritaria: la pronta y oportuna resolución (art. 23 CP). En otras palabras, la prevalencia que se dé a las peticiones descritas por el inciso en estudio, no puede conducir a la anulación de los elementos del contenido esencial del derecho de otros peticionarios.

Sin embargo, en ese caso se estaría ante la situación prevista por el parágrafo del artículo 14 del proyecto de ley, toda vez que existirá una circunstancia que podría imposibilitar la resolución de otras peticiones en los plazos

señalados, lo que obligará a que la proporcionalidad o razonabilidad del retraso se evalúe en las condiciones mencionadas –reconocimiento oportuno de un derecho fundamental y evitar un perjuicio irremediable- al hacer la evaluación de dicho aparte del proyecto. En tal evento, se recuerda, la autoridad debe informar de esta circunstancia al interesado y acerca de los motivos de la demora y fijando un nuevo plazo razonable que no podrá exceder del doble del término inicial previsto para su resolución. Todas estas previsiones se enmarcan en el deber constitucionalidad de las autoridades consagrado en el inciso segundo del artículo 2 de la Carta Política, de proteger a todas las personas en sus derechos fundamentales.

En cuanto al beneficiario de esa atención prioritaria, la Defensoría del Pueblo considera que la exigencia de probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado resulta desproporcionada, en tanto desconoce la posibilidad de que la petición sea interpuesta por un tercero en nombre de quien se encuentra en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable en un derecho fundamental. Advierte, que incluso, sea la situación de inminente vulneración la que impida que el titular ejerza por sí mismo el derecho de petición.

Para la Sala, por tratarse de una situación que altera el trato igualitario que se debe dar por parte de las autoridades a todas las peticiones, fundada en una razón plausible y constitucionalmente legítima, resulta razonable y proporcionado que el legislador exija que se acredite la titularidad del derecho fundamental cuyo reconocimiento se pide, así como el riesgo de producirse un perjuicio irremediable de no resolverse prontamente acerca de la petición. El supuesto al cual se refiere la Defensoría corresponde a una situación excepcional, en la medida en que lo corriente es que sea el titular del derecho quien presente la petición de reconocimiento de su derecho y la prelación en su atención para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. La norma en sí misma no prohíbe que la petición de reconocimiento de un derecho fundamental sea agenciada por un tercero cuando su titular esté en circunstancias que impidan hacerlo personalmente, lo cual exige a su vez y de todos modos, la acreditación de esa titularidad y de las razones por las cuales la petición se formula por un tercero. Por consiguiente, la solicitud de inconstitucionalidad de tal exigencia aducida por la Defensoría no está llamada a prosperar.

ii. Medidas de urgencia necesarias para conjurar peligro para la salud, seguridad personal, la vida o integridad del destinatario de la medida solicitada

El segundo inciso del artículo 20 prevé, además del trámite que deba darse a la petición, la adopción de medidas de urgencia para conjurar el riesgo al derecho a la salud o a la vida del destinatario de las mismas. Nótese que se trata de una situación distinta a la prevista en el primer supuesto, puesto que no se altera la resolución pronta y oportuna de otras peticiones ni se concede

una atención prioritaria, como quiera que el trámite ordinario de la petición debe continuar, sin desmedro de las demás solicitudes. En tanto resulta un mecanismo previsto para la protección de derechos fundamentales, en concreción del principio de eficacia en el actuar de la administración (arts. 2 y 209 CP), el mismo se aprecia como una norma acorde con los parámetros superiores y, en consecuencia, se declarará exequible.

iii. Trámite preferencial de las peticiones realizadas por un periodista en ejercicio de su actividad

La tercera hipótesis de tramite preferencial prevista en el artículo 20 examinado, corresponde a las peticiones que formulan los periodistas para el ejercicio de su actividad, lo cual plantea un problema de igualdad de trato frente a otros profesionales que podrían alegar también la prelación que requerirían las solicitudes relacionadas con su actividad, como puede ser la que cumplen los profesionales del sector salud.

Para el jefe del Ministerio Público, esta disposición genera una ventaja que no parece encontrar justificación suficiente en el ordenamiento constitucional. A su juicio, este supuesto constituye una variación de la estructura normativa que tienen las hipótesis contempladas para la atención prioritaria de las peticiones, puesto que las demás excepciones previstas se construyen a partir del objeto de la petición, esto es, la salvaguarda o el ejercicio de un derecho fundamental, en tanto que el caso de los periodistas, la posibilidad se construye a partir del sujeto. Considera que no resulta razonable que el legislador establezca condiciones más favorables para ciertos sujetos en razón de su oficio, sin que en ellos concurran circunstancias de debilidad manifiesta, como quiera que no existe norma constitucional alguna que determine un tratamiento especial de quienes ejercer determinadas profesiones u oficios.

En palabras del Ministerio Público, "*resulta francamente desproporcionado que el titular de un derecho fundamental –cuya importancia fundamental está fuera de discusión- tenga la carga de probar su titularidad para efectos de la variación en la resolución de las peticiones, en tanto que el periodista –por una condición subjetiva- no tenga carga alguna para probar el ejercicio de su actividad. Además de lo anterior, dicha previsión no solo es violatoria del artículo 13 de la Constitución sino también del artículo 209 que establece que la igualdad como principio de la función administrativa, en virtud de la cual las autoridades deben brindar el mismo trato a quienes acuden ante ellas por cualquier causa*".

La Corte advierte que en el caso de la actividad periodística, contrario a lo sostenido por el Procurador General, el constituyente sí estableció un tratamiento especial, cuando consagró en el artículo 73 que *"La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional",* protección que surge del rol preponderante que

cumple la prensa como "guardiana de lo público" y de sus funciones medulares en materia de información y opinión, en una democracia participativa y pluralista. Existe sin duda una conexidad estrecha y directa entre la garantía de la libertad e independencia profesional de la actividad periodística y los derechos fundamentales garantizados en el artículo 20 de la Carta.[212]

En la sentencia T-602 de 1995, este Tribunal señaló que:

> "Los medios de comunicación desarrollan tareas esenciales dentro de una democracia, debido a que la información de las personas y la observación crítica de la gestión de las autoridades son el sustrato indispensable de una participación ciudadana efectiva. Más que ser una forma para desarrollar eficazmente el ejercicio de una libertad -la de expresión-, los medios masivos de comunicación han entrado a ejercer un papel preponderante dentro del Estado de Derecho. Así lo había reconocido con anterioridad a la Carta de 1991, la Corte Suprema de Justicia:
>
> *"La actuación de los medios masivos de comunicación es "una de las más modernas formas de acción de los gobernados sobre el poder público y forma parte de los instrumentos de control vertical sobre los gobernantes (...). Se trata de un derecho político para permitir nuevas formas de defensa de las comunidades contra el despotismo, la arbitrariedad, la corrupción, los abusos y desviaciones de poder, que refuerza la vigencia de la democracia, asegura su actualización y mejora la condición de los ciudadanos frente a las autoridades, pues permite que éstos no sólo elijan sino que las controlen con base en la necesaria información sobre su gestión".*

En el mismo sentido, la jurisprudencia ha recalcado que el ejercicio de la libertad de prensa es un requisito esencial para la existencia de una democracia, porque "una prensa libre contribuye a informar y formar a los ciudadanos; sirve de vehículo para la realización de los debates sobre los temas que inquietan a la sociedad; ayuda de manera decisiva a la formación de la opinión pública; actúa como instancia de control sobre los poderes públicos y privados, etc." [213]. De igual modo, la libertad de prensa goza de especial protección del Estado por tratarse de "una condición estructural de funcionamiento de la democracia y del Estado de derecho. En efecto, sólo con una prensa libre, pluralista e independiente, puede desarrollarse un debate democrático vigoroso y pueden los ciudadanos controlar los eventuales abusos de los gobernantes". [214]

---

[212] Sobre el papel preponderante que tiene la prensa pueden consultarse entre otras, las sentencias T-602 de 1995, C-630 de 2003, T-391 de 2007 y T-904 de 2013
[213] Sentencia T-391 de 2007
[214] Ibídem

En suma, es claro que la actividad periodística cumple funciones de control al poder y de ser depositaria de la confianza pública, a la vez que desarrolla una tarea fundamental para la participación ciudadana en una democracia esencialmente participativa y pluralista, al proveer información y observaciones críticas sobre la gestión de las autoridades.

Por todo lo expuesto y teniendo en cuenta que la oportunidad constituye uno de los elementos esenciales del derecho a la información, la Corte encuentra que el trámite preferencial de las peticiones formuladas por los periodistas en ejercicio de su actividad, tiene pleno respaldo en la Carta Política.

Conclusión

Con fundamento en los argumentos expuestos, la Sala no encuentra reparo alguno de inconstitucionalidad en relación con las hipótesis reguladas en el artículo 20 del proyecto de ley en revisión, razones por las cuales procederá a declararlo exequible.

5.9. Determinación de la competencia para resolver una petición debe ser parte del trámite a cargo de la autoridad ante la cual se presenta

> ***Artículo 21. Funcionario sin competencia.*** *Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.*
> *Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará.*
> *Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.*

Contenido normativo y análisis de constitucionalidad

El artículo 21 resulta acorde con el artículo 209 de la Constitución, así como con el principio de legalidad en el ejercicio de la función pública contemplado en el artículo 6 de la Constitución, en tanto consagra que la autoridad que no tenga competencia para resolver una petición, deberá manifestarlo así al interesado.

No obstante, en criterio de la Sala, para evitar dilaciones injustificadas y así garantizar de forma sustancial una pronta respuesta a la petición incoada, debe entenderse que la obligación de informar ("*informará"*) al peticionario no se agota con la mera manifestación de que no se es competente, y de que otra autoridad lo es. Esta información deberá estar motivada, de modo que la respuesta que en este sentido dé la entidad deberá indicar: i) por qué no es competente la autoridad ante la que se presenta la petición; y ii) por qué es competente la autoridad a la que se remite la misma.

De esta forma se asegura que, en este punto, la decisión de la administración resulte transparente y de fondo para el peticionario. Así es que la Corte ha concluido que se garantiza en debida forma un trámite dinámico del derecho de petición. En este sentido, la Sentencia T-564 de 2002, reiterando lo anteriormente concluido por la jurisprudencia constitucional, manifestó:

> "Sobre el particular, también la sentencia T-575 de 1994, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, señaló lo siguiente en un caso similar al que es objeto de la presente decisión:
>
> 'Es claro que, en el marco del Estado de Derecho, cuando el peticionario ha presentado la solicitud ante funcionario incompetente, **la contestación de éste no puede consistir sino en la expresión oportuna de que le es imposible resolver, procediendo, por tanto, a dar traslado a quien corresponda la competencia.** De todas maneras, para cumplir en estos casos con el mandato constitucional, es necesaria la respuesta en el expresado sentido; se violaría el derecho si, basado en su incompetencia, el servidor público se olvidara del tema o, aun remitiéndolo al competente, dejara de dar oportuna noticia sobre ello al peticionario.'"

Lo que fue reafirmado por la Sentencia T-371 de 2003, en la que se concluyó:

> "[e]n estas circunstancias resulta probado el hecho de que la satisfacción a la solicitud del accionante escapa a la competencia del juzgado requerido, pero ello no lo liberaba de emitir una respuesta formal explicando al solicitante el trámite dado a la solicitud, de manera que, no obstante el proceder fue diligente, incurrió en la vulneración del derecho de petición al no explicar al peticionario esta circunstancia, tal como se ha exigido de manera reiterada por la jurisprudencia de esta Corporación en situaciones similares[215]".

De este modo, encuentra la Sala que la obligación de informar sobre la incompetencia de la autoridad ante la que se presentó la petición, y la remisión a la que se considera con competencia acoge los parámetros previstos por la jurisprudencia constitucional, por lo que se encuentra acorde con el contenido establecido para el derecho de petición, siempre y cuando se entienda que estas decisiones deberán ser motivadas.

Un razonamiento análogo merece la posibilidad consagrada en el segundo inciso del artículo 21, consistente en la comunicación que se dé al peticionario respecto de la inexistencia de autoridad competente para dar respuesta al asunto objeto de la petición. Conforme con el contenido del derecho de petición, dicha "*comunicación*" debe ser motivada de forma

---

[215] Cfr. Sentencias T-564 de 2002, T-575 de 1994,

suficiente y clara, de manera que indique por qué la petición no puede ser resuelta por ninguna de las autoridades que conforman el Estado colombiano.

Finalmente, encuentra la Sala que el tercer inciso del artículo 21, relativo a que el término para dar respuesta a la petición debe contarse a partir del día siguiente a aquel en que lo reciba la autoridad competente, se encuentra acorde con lo previsto en el artículo 14 del proyecto que ahora se estudia y, por tanto, en nada contradice los parámetros a los cuales está sometido.

Conclusión

Al no encontrar contradicción alguna con las normas constitucionales, la Corte declarará exequible el artículo 21 del proyecto en estudio, que busca asegurar la resolución de las peticiones por la autoridad competente.

5.10. Reglamentación interna del trámite de peticiones contribuye a su resolución pronta y eficaz

> ***Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones.*** *Las autoridades reglamentarán 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.*
> *Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.*

Contenido normativo y análisis de constitucionalidad

El primer inciso del artículo 22, en desarrollo de la autonomía administrativa de cada entidad (art. 209 CP), prevé un contenido acorde con el derecho de petición, en tanto redunda en la adecuada y eficiente atención de las peticiones presentadas ante una entidad. Se erige como una garantía, pues el reglamento no podrá modificar aspectos regulados por el proyecto estatutario que ahora se estudia. Así el ámbito que se reserva a las entidades administrativas es el de reglamentar en los aspectos operativo y administrativo lo ya establecido por una ley estatutaria, para facilitar la eficiente y adecuada ejecución de lo previsto en ella.

El segundo inciso de la disposición en estudio prevé que, cuando se necesite brindar la misma respuesta a más de diez peticiones análogas, ésta podrá darse a través de una única respuesta a través de la publicación en un diario de amplia circulación, así como en la publicación en la página web de la entidad. Además, consagra la obligación, respecto de quienes así lo soliciten, de brindar copia de dicha respuesta.

En cuanto a dar una única respuesta cuando más de diez personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, esta probabilidad resulta acorde con los cánones de eficacia, celeridad y economía establecidos para el ejercicio de la función administrativa en el artículo 209 de la Constitución.

Sin embargo, el mencionado inciso también regula un aspecto esencial del derecho de petición: el mecanismo por medio del cual se comunica la respuesta al solicitante. Al realizar el análisis de este contenido normativo, resulta relevante recordar lo que la jurisprudencia constitucional ha previsto respecto del deber de poner en conocimiento del peticionario la respuesta que la autoridad haya proferido.

Se ha manifestado de forma reiterada, constante y pacífica en las decisiones de esta Corte, que el contenido esencial del derecho de petición incluye la obligación de dar a conocer el contenido de la respuesta al peticionario. En este sentido, en Sentencia C-377 de 2000 se concluyó que la respuesta –en tanto elemento esencial del derecho de petición- "*debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado* ***3. Ser puesta en conocimiento del peticionario****. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición"*.

En armonía con lo manifestado en la sentencia de constitucionalidad antes mencionada, distintos pronunciamientos de tutela han ratificado el carácter fundamental de dicha garantía como contenido integrante del derecho de petición. Así, en Sentencia T-115 de 2004 la Corte señaló: "[e]*mpero, como lo ha manifestado la Corte, la obligación de la entidad no cesa con la sola resolución de la petición,* ***es necesario que ésta se dé a conocer al interesado****, por cuanto '****[u]na vez tomada la decisión, la autoridad o el particular no pueden reservarse su sentido, para la efectividad del derecho de petición es necesario que la respuesta trascienda el ámbito del sujeto que la adopta y sea puesta en conocimiento del peticionario****; si el interesado ignora el contenido de lo resuelto no podrá afirmarse que el derecho ha sido observado cabalmente'*[216]*."*

En pronunciamientos más recientes se ha mantenido esta obligación como una de las derivadas del contenido esencial del derecho de petición. Así lo manifestó en Sentencia T-149 de 2013, en la que se reiteró: "*4.7. En síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo*

[216] Sentencia T-545 de 1995.

resuelto; ***e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante****, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información*". Posición que también se recordó con ocasión de la Sentencia T-369 de 2013, oportunidad en la que se expresó: "[h]*a señalado igualmente la jurisprudencia, que* ***la respuesta emitida en el marco de un derecho de petición debe ser dada a conocer efectivamente al peticionario****, quien es el directo interesado en saber sobre la explicación brindada y en los efectos de la misma. Es por esto, que en sentencia T-249 de 2001 esta Corporación precisó: 'Cabe recordar que en relación con el derecho de petición, no basta que se expida la respuesta, sino que además, es necesario que ésta se notifique de manera oportuna al interesado. En efecto, hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Carta, el hecho de que la respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, pues no puede tenerse como real contestación la que sólo es conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información'.*".

Esta condición esencial ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-831A de 2013; T-463 de 2011; T-734 de 2010; y T-545 de 1995.

El anterior recuento permite concluir que una de las condiciones que debe tener la respuesta que se brinde a la petición incoada, es que la misma se ponga en conocimiento efectivo del peticionario.

Y, como bien lo señala la intervención de la Defensoría del Pueblo, además de ser un elemento indispensable para la adecuada garantía del derecho de petición, constituye presupuesto de protección del derecho fundamental al debido proceso en el ámbito de las actuaciones administrativas. En efecto, a partir de que se pone en conocimiento la respuesta a la petición, inicia el término que se tiene para interponer los recursos que procedan contra la decisión tomada por la autoridad, por lo que el conocimiento de la respuesta resulta indispensable para la realización del derecho de defensa, como parte del derecho al debido proceso.

Por esta razón, determinar si la publicación en un diario de amplia circulación y en la página web de la autoridad que profiere la respuesta cumple adecuadamente con el deber de darla a conocer, resulta un aspecto de análisis obligado en el examen que ahora realiza esta Corporación.

Para la Corte la respuesta a este cuestionamiento es negativa. La sola publicación en un diario o en una página web, si bien brinda publicidad respecto de la decisión tomada (la hace de público conocimiento), no garantiza *adecuada* y *suficientemente* que los destinatarios de la respuesta tengan conocimiento de ella, ni mucho menos que en el evento de conocerla, dicho conocimiento sea oportuno.

En efecto, la posibilidad planteada en el segundo inciso del artículo analizado, si bien sustentada en mandatos constitucionales para la actividad administrativa como la eficacia, la economía, la celeridad y la publicidad consagrados en el artículo 209 de la Constitución, impone una carga desproporcionada en el peticionario, quien en esta hipótesis no será comunicado personalmente de la respuesta, sino que deberá desarrollar las labores que sean necesarias para enterarse de ella a través de medios masivos de comunicación.

El carácter *desproporcionado* de esta carga radica en la ausencia de datos que aseguren que todos los sectores de la población tienen fácil acceso a estos mecanismos y, por consiguiente, en la ausencia de certeza sobre su conducencia respecto del objetivo buscado. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta lo excesivo que puede resultar para algunas personas acceder con asiduidad a páginas web o acceder a todos los periódicos que sean considerados de alta circulación. Piénsese por ejemplo en la población en situación de desplazamiento, uno de los grupos que con alguna frecuencia presentan peticiones que pueden considerarse análogas, y que, en consecuencia, serían quienes tendrían que soportar esta nueva carga.

La desproporción, además, surge del hecho de que existen mecanismos que permitirían aplicar criterios de economía, eficacia y celeridad en las respuestas, que implican una menor afectación. En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 54 prevé el registro de un correo electrónico para efectos de, por esta vía, recibir notificaciones personales de las actuaciones administrativas que le afecten.

No obstante, la utilidad y ahorro de tiempo que representa dar una única respuesta a peticiones análogas, tiene por tanto una justificación razonable y no es *per se* contraria al contenido esencial del derecho de petición, razón por la cual es una disposición que no debe ser excluida del ordenamiento, sino solamente hacerla compatible con el conocimiento que todos los peticionarios deben tener de dicha respuesta, mediante comunicación personal que se les haga de la misma, además de la publicación en un diario de amplia circulación y en la página *web* de la entidad.

Conclusión

Por esta razón, la Corte procederá a declarar exequible el artículo 22 del proyecto de ley revisado, con un condicionamiento en el sentido de que la constitucionalidad de la norma se declara, sin perjuicio de que deba enviarse la respuesta a todos los que hayan formulado la petición.

5.11. El papel del Ministerio Público en la garantía del ejercicio efectivo del derecho fundamental de petición, acorde con su misión constitucional de guarda y promoción de los derechos humanos

> ***Artículo 23. Deberes especiales de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.*** *Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los personeros distritales y municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.*

Contenido normativo y análisis de constitucionalidad

El artículo 23 contiene una regla que en nada riñe con las normas constitucionales, en tanto establece obligaciones en cabeza de los distintos niveles del Ministerio Público que resultan perfectamente acordes con las disposiciones constitucionales que determinan su ámbito competencial. De manera general, el artículo 118 de la Constitución establece en cabeza del Ministerio Público, entre otras, la función de *"guarda y promoción de los derechos humanos"* y en forma específica, el numeral 7º del artículo 277 de la Carta prescribe que el Procurador General de la Nación, por intermedio de sus delegados o agentes, debe "[i]*ntervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o* ***de los derechos y garantías fundamentales***". Así mismo, el artículo 282 de la Constitución prevé que el Defensor del Pueblo "*velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos*".

Por esta razón, la Sala concluye que la función incluida en el artículo 23 se encuentra acorde con los parámetros constitucionales que en materia de competencia son previstos por la Constitución para estas autoridades.

Así mismo, las funciones consagradas, lejos de afectar la protección y adecuada realización del derecho de petición, refuerzan los mecanismos de acceso existentes, en cuando establecen una garantía adicional para el ciudadano en ejercicio de su derecho de petición.

Debe anotarse que, el último contenido normativo, es decir, el correspondiente a que, ante la abstención de recibir la petición por parte de la autoridad competente, los agentes del Ministerio Público asegurarán su debida tramitación de las peticiones, no implica que la petición la deban

tramitar los agentes del Ministerio Público. Una conclusión en tal sentido desconocería la limitación competencial que estas autoridades tienen, la cual se deriva de los artículos 277 y 282 de la Constitución.

La función atribuida por el aparte final del artículo 23, debe entenderse como una obligación de remitir la petición, así como de emplear, de ser necesario, los mecanismos coercitivos que el ordenamiento constitucional prevea, con el fin de que la autoridad a la que se dirige la solicitud y competente para resolverla, garantice de forma efectiva y sustancial los derechos fundamentales del peticionario.

Conclusión

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el artículo 23 será declarado exequible.

5.12. **La reserva legal como excepción del acceso a la información y documentos a través del ejercicio del derecho de petición**

> ***Artículo 24. Informaciones y Documentos Reservados.*** *Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:*
> *1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.*
> *2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.*
> *3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensiónales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.*
> *4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.*
> *5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.*
> *6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.*
> *7. Los amparados por el secreto profesional.*
> *8. Los datos genéticos humanos.*
> ***Parágrafo.*** *Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.*

Contenido normativo y análisis de constitucionalidad del artículo 24

Los fundamentos del artículo 24 descansan en lo dispuesto en los artículos 74 de la Constitución, 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda persona tiene el derecho fundamental de acceder a la información pública. En este sentido, dónde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información.

Así lo dispone también el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014[217] a la luz del principio de máxima publicidad para titular universal. "Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley."

De acuerdo con lo anterior, el contenido normativo del inciso primero del artículo 24 es compatible con lo establecido en los artículos 15 y 23 de la Constitución, pues es claro que ningún derecho fundamental es absoluto y, en tal sentido se encuentra limitado por otros, lo que comporta un desarrollo específico de lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución, en la medida en que establece que el derecho de acceso a la información sólo puede ser restringido en unas hipótesis taxativamente señaladas en la Constitución y en la ley. Al ser este el parámetro constitucional al que debe someterse el legislador, resulta acorde con el mismo y, por tanto, será declarado exequible.

A renglón seguido, el artículo 24 establece de manera especial la información reservada o exceptuada del derecho de petición, consagrando un listado taxativo de bienes jurídicos protegidos.

En dicho contexto, es preciso recordar que el literal d) del artículo 6º de la Ley 1712 de 2014, define el concepto de información pública reservada de la siguiente manera: *"d)* ***Información pública reservada.*** *Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley."*

---

[217] Así como al artículo 4 de la Ley 1712 de 2012, el cual dispone:
ARTÍCULO 4o. CONCEPTO DEL DERECHO. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.
El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.
PARÁGRAFO. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

En atención a la heterogeneidad de las materias reguladas en este artículo y en procura de lograr un análisis integral del mismo, la Corte procederá a : *(i)* realizar de manera previa, una síntesis de los principales criterios y parámetros que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado en torno a la reserva de cierta información y documentos, como una excepción a la libertad de información y acceso a documentos públicos; *(ii)* en segundo lugar, hará un estudio separado de cada uno de los enunciados normativos contenidos en los numerales y parágrafo de la disposición estatutaria; y *(iii)* finalmente, en cada caso, examinará la compatibilidad del contenido normativo con la Constitución, aplicando los criterios jurisprudenciales y atendiendo las observaciones efectuadas por los distintos intervinientes y el Procurador General de la Nación, para llegar a una decisión sobre la constitucionalidad de tales enunciados normativos.

5.12.1. Criterios jurisprudenciales y parámetros constitucionales sobre la reserva de información y documentos

Desde un comienzo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho al acceso a documentos públicos debe ser entendido como una manifestación concreta del derecho a la información, que en muchas ocasiones se encuentra determinado por la efectiva garantía del derecho fundamental de petición, previsto como el mecanismo por antonomasia para acceder a la información de carácter público. De igual modo, la salvaguarda de la libertad de información y acceso a los documentos públicos no es solo un derecho de los medios de comunicación social y de quienes ejercen la actividad periodística, sino una libertad y un derecho fundamental de toda persona en un régimen democrático, en la medida en que *"la libertad de información que protege la libertad de buscar, transmitir y recibir información veraz e imparcial sobre hechos, ideas y opiniones de toda índole. Tanto la libertad de opinión como la de información, pueden ser ejercidas por cualquier persona y a través de cualquier medio de expresión"* [218]

La Corte Constitucional ha desarrollado abundante jurisprudencia en torno del derecho de acceso a la información y documentos públicos y en particular, de la excepción que configura la reserva que impide en ciertos casos ese libre acceso, en el sentido de señalar que los límites al derecho a la información se encuentran sometidos a exigentes condiciones y, por tanto, el juicio de constitucionalidad de cualquier norma que los restrinja debe ser en extremo riguroso, para lo cual sistematizó los parámetros que deben cumplir las limitaciones que se impongan al acceso a la información

Resultan de especial importancia, los pronunciamientos hechos respecto de gastos reservados (sentencia C-491 de 2007), la ley estatutaria de *habeas data* financiero (sentencia C-1011 de 2008), la ley estatutaria de *habeas data*

[218] Sentencia T-904 de 2013.

y protección de datos personales (Sentencia C-748 de 2011), la ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia (Sentencia C-540 de 2012) y la ley estatutaria de transparencia y acceso a la información pública (Sentencia C-274 de 2013).

De ese amplio desarrollo jurisprudencial, en cuanto a lo que resulta pertinente con la materia objeto de análisis, se pueden extraer desde una perspectiva general, los siguientes criterios y parámetros constitucionales de control:

a. El principio de *máxima divulgación* ha sido reconocido en el sistema interamericano de derechos humanos, como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones contenido en el artículo 13 de la Convención Americana.

b. La regla general es la del libre acceso a la información y a los documentos públicos y la excepción, la reserva de los mismos (art. 74 CP). Los límites al derecho de acceso a la información pública tienen *reserva de ley.* Esto significa que donde quiera que no exista reserva legal expresa, debe primar el derecho fundamental de acceso a la información y toda limitación debe ser interpretada de manera restrictiva. De igual modo, la reserva no puede cobijar información que debe ser pública según la Constitución Política.

c. Las limitaciones al derecho de acceso a la información deben dar estricto cumplimiento a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, cuales son, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad, como los de asegura el respeto de los derechos o a la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

d. Una restricción del derecho de acceso a la información pública solo es legítima cuando: *(i)* está autorizada por la ley y la Constitución; *(ii)* la norma que establece el límite es precisa y clara sobre el tipo de información sujeta a reserva y las autoridades competentes para aplicarla, de tal modo que excluya actuaciones arbitrarias o desproporcionadas; *(iii)* el no suministro de información por razón de estar amparada con la reserva, debe ser motivada en forma escrita por el servidor público que niega el acceso a la misma; *(iv)* la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; *(v)* la reserva debe ser temporal, por lo que la ley establecerá en cada caso, un término prudencial durante el cual rige; *(vi)* existen sistemas adecuados de custodia de la información; *(vii)* existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; *(viii)* existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.

e. La reserva legal cobija la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales pero no todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.

f. Para garantizar el derecho de acceso a la información mediante la formulación de una petición, las autoridades deben implementar un procedimiento simple, rápido y no oneroso que en todo caso, garantice la revisión por una segunda instancia de la negativa de la información requerida.

g. La reserva opera en relación con el documento público pero no respecto de su existencia. "el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.)"[219]

h. La reserva obliga a los servidores públicos comprometidos, pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla, sin que por ello puedan ser sujetos a sanciones, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información.
i. Le corresponde al Estado la carga probatoria de la compatibilidad con las libertades y derechos fundamentales, de las limitaciones al derecho de acceso a la información. Así mismo, la justificación de cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual fue solicitada, de manera que evite al máximo, la actuación discrecional y arbitraria en el establecimiento de restricciones al derecho.

j. Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los ciudadanos en la gestión estatal.

k. A partir de la clasificación de la información en personal o impersonal y en pública, privada, semiprivada o reservada, la Corte sistematizó[220] las reglas a partir de las cuales es posible determinar si la información se encuentra sujeta a reserva o si por el contrario puede ser revelada, así:

- La información **personal** reservada contenida en documentos públicos no puede ser revelada.
- El acceso a los documentos públicos que contengan información personal **privada** y **semi-privada** se despliega de manera indirecta, a través de autoridades administrativas o judiciales, según el caso y dentro de procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos.
- Los documentos públicos que contengan información personal **pública** son de libre acceso.

[219] Sentencia T-216 de 2004.
[220] Sentencias C-748 de 2011 y T-161 de 2014

l. La reserva de la información puede ser oponible a los ciudadanos, pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones púbicas de las que da cuenta la información reservada.

m. En síntesis, los **principios rectores de acceso a la información,** como fueron sistematizados en la sentencia C-274 de 2013 son:

- *Máxima divulgación,* lo cual implica que el derecho de acceso a la información debe ser sometido a un régimen limitado de excepciones.
- *Acceso a la información es la regla y el secreto la excepción,* toda ver que como todo derecho no es absoluto, pero sus limitaciones deben ser excepcionales, previstas por la ley, tener objetivos legítimos, ser necesarias, con estricta proporcionalidad y de interpretación restrictiva.
- *Carga probatoria a cargo del Estado* respecto de la compatibilidad de las limitaciones con las condiciones y requisitos que debe cumplir la reserva.
- *Preeminencia del derecho de acceso a la información* en caso de conflictos de normas o de falta de regulación.
- *Buena fe* en la actuación de las autoridades obligadas por este derecho, de tal manera que contribuya a lograr los fines que persigue, su estricto cumplimiento, promuevan una cultura de transparencia de la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

n. De acuerdo con el Principio 8 de los denominados **Principios de Lima** (noviembre 16 de 2000) formulados en una declaración conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU y la OEA y presidentes de las sociedades de prensa de varios países europeas y americanas, acogidos por la jurisprudencia constitucional[221], las restricciones al derecho de acceso a la información que establezca la ley deben perseguir *(i)* un *fin legítimo* a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos, tales como los señalados en el artículo 13 de la CADH; *(ii)* la negativa del Estado de suministrar información que le es solicitada debe ser *proporcional* para la protección de ese fin legítimo y debe ser *necesaria* en una sociedad democrática; *(iii)* la negativa a suministrar información debe darse por escrito y ser motivada y *(iv)* la limitación del derecho debe ser *temporal* y o condicionada a la desaparición de su causal.

Con base en estos criterios, procede la Corte a examinar la constitucionalidad de cada uno de los supuestos enunciados en el artículo 24 del proyecto de ley estatutaria, relativos a la información y documentos que se consideran reservados, además de los previstos en la Constitución Política y otras leyes.

5.12.2. Análisis de constitucionalidad de las materias sujetas a reserva, según lo previsto en el artículo 24

[221] Sentencias T-511 de 2010 y C-540 de 2012

- **Numeral 1: Información y documentos relacionados con la defensa o seguridad nacionales**

El numeral 1 del artículo 24 establece la primera de las reservas al ejercicio del derecho de petición, la cual versa sobre asuntos relacionados con la defensa o la seguridad nacional. En este punto, lo que la Corte debe determinar es si esta restricción al derecho de acceso a la información pública se encuentra constitucionalmente justificada o si por el contrario quebranta la Carta Política y, para lo cual, conforme a la jurisprudencia consolidada de esta Corporación toda restricción debe perseguir un fin legítimo y estar acorde a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Sobre este problema jurídico, en Sentencia C-491 de 2007, mediante la cual se juzgó la constitucionalidad de la Ley 1097 de 2006, *"por la cual se regulan los gastos reservados"*, esta Corporación se pronunció en los siguientes términos:

> "En particular **la Corte ha señalado que la finalidad de proteger la seguridad o defensa nacional es constitucionalmente legítima y por lo tanto para el logro de tales objetivos puede establecerse la reserva de cierta información**. Sin embargo, en cada caso es necesario "acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace necesario mantener la reserva". En otras palabras, no basta con apelar a la fórmula genérica "defensa y seguridad del Estado" para que cualquier restricción resulte admisible. Adicionalmente es necesario que se satisfagan los restantes requisitos que han sido mencionados." (resaltado fuera del texto)

En el Principio 8 de los ya mencionados Principios de Lima, se estableció que las restricciones al derecho de acceso por motivos de **seguridad nacional** solo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y "en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático".

En complemento de lo anterior, la Corte al realizar el estudio de constitucionalidad de la Ley Estatuaria 1621 de 2013 "*por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones"*[222], precisó que la reserva de la información no puede alegarse por razones de defensa o seguridad nacionales "*en el caso de*

[222] Sentencia C-540 de 2012, (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Adriana María Guillén, Luis Ernesto Vargas Silva y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

violaciones de derechos humanos", cuando quiera que sea "*requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o procesos pendientes."* Lo anterior, conduce a que la reserva sea inoponible cuando quiera que los documentos o la información sea necesaria para investigar las posibles vulneraciones a los derechos humanos.

Cabe recordar que mediante la Sentencia C-274 de 2013 la Corte realizó el estudio de constitucionalidad de una norma análoga a la reserva que en esta oportunidad es objeto de control constitucional. En dicha oportunidad la Corte se pronunció en los siguientes términos:

> "El artículo 19 se ocupa de la información reservada o exceptuada del derecho a la información por daño a los intereses públicos. Dentro de tales intereses protegidos, el artículo incluye la defensa y la seguridad nacionales, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la prevención, investigación y persecución de delitos y faltas disciplinarias, hasta el momento de decretar la medida de aseguramiento o el pliego de cargos; el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; la administración efectiva de la justicia, los derechos de la infancia y la adolescencia; la estabilidad macroeconómica del país; la salud pública y los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte de los procesos deliberativos de los servidores públicos."
>
> (…)
>
> "Dado el carácter excepcional de estas restricciones y la exigencia constitucional que su interpretación sea limitada, encuentra la Corte que estos dos requisitos deben ser interpretados a la luz de las demás exigencias constitucionales que aseguran que la decisión de mantener en secreto una información pública no es arbitraria, ni tiene la intención de impedir el control ciudadano sobre el ejercicio del poder y de la gestión pública.[223]

[223] "*En la Declaración Conjunta de 2004 se abordó también, en mayor detalle, los temas relativos a la información confidencial o reservada y a la legislación que regula el secreto. En dicha Declaración Conjunta se señaló: (i) que "se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta"; (ii) que "las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control", que "otros individuos, incluidos los periodistas y representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información", y que "las disposiciones del derecho penal que no limitan las sanciones por la divulgación de secretos de Estado para aquellos que están oficialmente autorizados a manejar esos secretos deberán ser derogadas o modificadas"; (iii) que "cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes", "sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación 'secreta' para evitar la divulgación de información que es de interés público", por lo cual "las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué*

> En cuanto a la consagración legal o constitucional de la prohibición de acceso, es necesario, además que ésta haya sido expresada de manera clara y precisa en una ley, como quiera que las referencias genéricas e indeterminadas a todo tipo de información, conduce a la vulneración absoluta del derecho de acceso a la información pública. Y de acuerdo con los parámetros constitucionales es preciso que tal autorización legal indique el contenido puntual o tipología de información cuya divulgación o acceso puede afectar gravemente el interés protegido."

Con base en la línea jurisprudencial anteriormente referenciada, a juicio de la Sala Plena la restricción de información relacionada con la defensa y seguridad nacional constituye un objetivo constitucionalmente legítimo (art. 216 CP), que justifica la reserva de la información, razón por la cual el numeral 1 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria en estudio será declarado exequible, teniendo en cuenta que en su aplicación las autoridades competentes deben observar los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad y que en ningún caso podrá ser utilizada la reserva para obstaculizar el ejercicio de otros derechos fundamentales y en todo caso conforme a lo decidido en la citada Sentencia C-274 de 2013: *"...el sujeto obligado que niegue el acceso a un documento o información pública, alegando su carácter reservado deberá (i) hacerlo por escrito y demostrar que (ii) existe un riesgo presente, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse es significativo."*

- **Numeral 2: Reserva de las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas**

El numeral 2 del artículo 24 somete a reserva las informaciones y documentos que tienen relación con el ejercicio de la política exterior y diplomática por parte del Gobierno nacional, utilizando la misma fórmula normativa contenida en el artículo 136 de la Carta Política, que circunscribe la reserva a: (i) las instrucciones en materia diplomática y (ii) las negociaciones de carácter reservado.

Considera la Sala Plena relevante recordar, que en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución, corresponde al Presidente de la

---

funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos", e igualmente "dichas leyes deberán estar sujetas al debate público"; y (iv) finalmente, que "los denunciantes de irregularidades (whistleblowers), son aquellos individuos que dan a conocer información confidencial o secreta a pesar de que tienen la obligación oficial, o de otra índole, de mantener la confidencialidad o el secreto" –respecto de quienes se declaró que "los denunciantes que divulgan información sobre violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de 'buena fe'". Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano", 2010.

República la dirección de las relaciones internacionales y que en congruencia con esa disposición, el numeral 2 del artículo 136 prohíbe expresamente a cada una de las Cámaras que componen el Congreso de la República, exigir al Gobierno información relacionada con instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.

Como ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dicha prohibición representa una manifestación del principio de separación de poderes, cuya importancia, cobra fuerza en el marco del Estado democrático de derecho, permitiendo el ejercicio autónomo e independiente de las funciones que en virtud de la Constitución y la ley recaen en los diferentes órganos del Estado[224]. En ese sentido se pronunció esta Corporación en la Sentencia C-1050 de 2012 estableciendo que:

> "Tal como lo indica el artículo 113 de la Constitución Política el poder público está dividido en distintas ramas, cada una con funciones propias. No obstante, la norma aclara que ello no quiere decir que cada rama, de forma solitaria e inconsulta con toda otra instancia, actúe como a bien tenga. El ejercicio independiente y autónomo de las ramas del poder público debe ser armónico. Se debe entender que son funciones encaminadas a desarrollar e implementar un único orden constitucional y un único orden legal. Concretamente, la Constitución establece que el Congreso de la República no puede 'inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades' (art. 136 -1, CP). Esta prohibición fue reiterada por el Congreso de la República al expedir su Reglamento (art. 52 – 1, Ley 5ª de 1992). En materia de relaciones internacionales existen prohibiciones específicas y concretas. Por ejemplo, el Reglamento del Congreso establece la prohibición al Congreso y a sus cámaras de 'exigir al Gobierno información' sobre (i) instrucciones en materia diplomática o (ii) sobre negociaciones de carácter reservado (art. 257, Ley 5ª de 1992)".[225]

Si bien es claro que el ejercicio del control político por parte del Congreso a las funciones desarrolladas por el Gobierno en materia diplomática y de política exterior es restringido por nuestra Constitución, cabe preguntarse en esta oportunidad si la misma limitación puede extenderse, bajo la figura de la reserva de información, al ejercicio del derecho de petición. Precisamente, dándole un alcance más amplio al numeral 2º del artículo 136 Superior, ha sostenido este Tribunal constitucional: *"[d]e otro lado la Corte también observa que nuestra Constitución admite que ciertas actividades de las autoridades puedan mantenerse bajo reserva. || Así, por ejemplo, el artículo 136 superior prohíbe al Congreso y a cada una de sus cámaras "exigir al*

---

[224] Sentencia C-1050 de 2012

[225] En el mismo sentido la Corte Constitucional ha reconocido la restricción al ejercicio de control político por parte del Congreso cuando se trata de actividades del Gobierno relacionadas con instrucciones en materia diplomática o negociaciones de carácter reservado en las Sentencias C-107 de 2013, C-518 de 2007, C-373 de 2004 y C-198 de 1994.

Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática ***o sobre negociaciones de carácter reservado****." (...)"*. Es decir, que la restricción al control político contenida en el reseñado precepto constitucional, no se limita exclusivamente a eso sino que también tiene el carácter de información reservada.

Específicamente sobre el contenido material del numeral 2 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria, el jefe del Ministerio Público señaló en su intervención que la expresión *"o sobre negociaciones reservadas"*, es una formulación genérica, carente de contenido alguno y de la cual no es posible derivar ningún bien jurídico a ser salvaguardado por el ordenamiento, razón por la cual solicita sea declarada condicionalmente exequible, bajo el entendido de que *"deben referirse en todo caso a asuntos diplomáticos"*.

Si bien no existe una definición normativa de lo que significa *instrucciones en materia diplomática* o *negociaciones reservadas*, considera la Corte pertinente darle una interpretación a dichos conceptos, con el fin de entrar a examinar si la reserva enmarcada en ellos contraría la Constitución o no.

Encontramos en la doctrina, que se entienden por instrucciones en materia Diplomática las directrices que da el Ministerio de Relaciones Exteriores a los jefes de misión y agentes diplomáticos, para el desarrollo de sus funciones. Fundamentalmente, son instrucciones para negociar con el Gobierno del Estado receptor, fomentar las relaciones económicas, culturales y científicas y en general para llevar a cabo todas aquellas gestiones que interesen al Estado acreditante,[226] en este caso, Colombia.

Frente al cuestionamiento planteado por el Procurador General de la Nación en su intervención, encuentra la Sala que no es de recibo, toda vez que el entendimiento que propone dar al concepto de *"negociaciones reservadas"* circunscribiéndolo a los asuntos diplomáticos, constituye una limitación que no se deduce del texto de la norma constitucional, que alude de un lado, de manera específica, a las "instrucciones en materia diplomática" y de otro, en forma general, a las "negociaciones de carácter reservado". Si bien es cierto que también en el ámbito de las relaciones internacionales, las negociaciones son de carácter reservado, en virtud del artículo 31 del Decreto 3355 de 2000, también lo es que el legislador puede establecer la misma reserva para otro tipo de negociaciones a cargo del Gobierno nacional, que obedezca a fines legítimos y cumpla con los demás parámetros que se han reseñado anteriormente para la validez constitucional de esa excepción.

En conclusión, entiende la Corte que la reserva en el acceso a las instrucciones en materia diplomática y otras negociaciones reservadas, obedece a la necesidad de respetar la independencia y confidencialidad

[226] Raúl Valdéz y Enrique Loaeza Tovar, Derecho Diplomático y Tratados, Terminología Usual en las Relaciones Internacionales, Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/termi%20usual3.pdf (Consultado el 1º de octubre de 2014).

necesarias para el ejercicio de las funciones constitucionales propias del Gobierno. Dicha restricción resulta proporcional y razonable, toda vez que busca garantizar finalidades legítimas e intereses de orden general que podrían ser puestos en peligro si se hace pública dicha información.

El numeral objeto de revisión, responde precisamente a este postulado de no interferencia en el ejercicio de las funciones propias de cada entidad o institución del Estado (art. 113 CP), sin perjuicio de que tal función está sometida a la responsabilidad del Estado (art. 90 CP), a los postulados de la función pública (art. 122 CP) y a los principios de la función administrativa (art. 209 CP).

A juicio de la Corte, si bien las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas están sometidas a reserva, dicha previsión no constituye una habilitación para la arbitrariedad, sino que está supeditada a los límites de razonabilidad y proporcionalidad trazados por la jurisprudencia constitucional. Al respecto, esta Corporación invocando la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en la Sentencia C-540 de 2012, por la cual se juzgó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre inteligencia y contrainteligencia, que: *"(...) en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes*."

De acuerdo con lo anterior, la Corte encuentra que el numeral 2 del artículo 24 se ajusta los artículos 74, 136 y 189 de la Constitución, razón por la cual, será declarado exequible.

- **Numeral 3: Reserva de la información que involucre derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.**

Habida cuenta que el numeral 3 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria protege la información y documentos por medio de los cuales pueden ser divulgados cuestiones que involucren la "privacidad e intimidad de las personas" incluidas en determinados documentos laborales y en la historia clínica de las personas, para efectos de examinar la constitucionalidad de esta reserva es necesario precisar el ámbito que cobija.

En su intervención, en relación con el numeral 3 del artículo 24, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y la Fundación para la Libertad de Prensa señalan que excepto la expresión *"así como la historia clínica"*, todo lo demás desconoce el artículo 20 de la Constitución y el artículo 13 de la

Convención Interamericana de Derechos Humanos, en la medida en que toda la información privada incluida en las hojas de vida y la historia laboral será reservada, sin establecer ninguna diferenciación entre la información personal de los particulares y la de los servidores públicos. Lo anterior, es expresado en los siguientes términos: *"La redacción de esta norma es confusa porque no establece cuál es la información de las hojas de vida, historia laboral y expedientes pensionales que debe, mantenerse protegida. Esta falta de claridad no es un asunto menor que escape a las competencias de la Corte, pues se presta para que los funcionarios públicos hagan interpretaciones de la norma que limiten gravemente el derecho a acceder a la información pública, por esta vía se desconocerían otros derechos fundamentales como los consagrados en los artículos 20, 23, 40, 73 y 74 de la Constitución Política*[227]*."*

Si bien la Corte comparte lo dicho por los intervinientes, en tanto la indeterminación en la redacción de la norma puede conducir a un entendimiento de la misma que resulte desproporcionado e irrazonable, toda vez que no específica cuál es la información que hace parte de los documentos relacionados que constituye o cuya divulgación puede llevar a una vulneración del derecho a la intimidad o privacidad de las personas, considera que lo anterior no conduce a la inconstitucionalidad de la norma, pero sí a que el alcance de su contenido se deba interpretar de manera sistemática e integrada, toda vez que como ya se ha advertido del mismo texto del numeral 3 se deduce que no se trata de la reserva de las hojas de vidas, la historia laboral o los expedientes pensionales en su totalidad, sino de apartes específicos que hagan alusión a datos que involucran la esfera de intimidad y privacidad de las personas.

Sobre la materia, la Corte se pronunció de manera extensa en la sentencia C-1011 de 2008, mediante la cual se examinó la Ley Estatutaria 1266 de 2008 *"por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.",* sentencia que permite para precisar el alcance del numeral 3 en estudio.

Según lo estipulado en el artículo 3º de la Ley Estatutaria 1266 de 2008, los datos personales se clasifican en públicos, semiprivados y privados. El dato **público** corresponde a aquellos que sean calificados de esa manera por la Constitución y la ley, al igual que todos los que no estén incluidos en las categorías de datos semiprivados y privados. A modo de ejemplo, la ley contempla en dicha categoría los documentos públicos, las sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva y los datos relativos al estado civil de las personas. Los datos **semiprivados** son aquellos datos personales que no tienen naturaleza íntima, reservada, ni

---

[227] Folio 146 Cuaderno de intervenciones.

pública y que, por ende, su conocimiento puede interesar no solo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general. Ejemplo de esta categoría, es el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios. Esta Corporación ha reconocido que el acceso a la información semiprivada el acceso a la información es un acto compatible por la Constitución, además de la necesidad de ponderar el ejercicio del derecho al hábeas data del titular de la información semiprivada. Por último, el dato **privado** es aquel que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular.

Al respecto, este Tribunal indicó en la citada sentencia C-1011 de 2008:

> "Esta clasificación responde, en buena medida, a la establecida por la jurisprudencia constitucional, a través de las tipologías de información personal de índole cualitativa. El legislador estatutario adopta, en este sentido, una gradación de la información personal a partir del mayor o menor grado de aceptabilidad de la divulgación. Así, la información pública, en tanto no está relacionada con el ámbito de protección del derecho a la intimidad, recae dentro del ejercicio amplio del derecho a recibir información (Art. 20 C.P.) y, en consecuencia, es de libre acceso. Ello, por supuesto, sin perjuicio que en relación con la divulgación de la información pública, resulten aplicables las garantías que el derecho al hábeas data le confiere al sujeto concernido, en cuanto resulten pertinentes. En contrario, los datos semiprivados y privados, habida cuenta la naturaleza de la información que contienen, se les adscriben restricciones progresivas en su legítima posibilidad de divulgación, que se aumentan en tanto más se acerquen a las prerrogativas propias del

derecho a la intimidad. [228] De esta forma, el dato financiero, comercial y crediticio, si bien no es público ni tampoco íntimo, puede ser accedido legítimamente previa orden judicial o administrativa o a través de procedimientos de gestión de datos personales, en todo caso respetuosos de los derechos fundamentales interferidos por esos procesos, especialmente el derecho al hábeas data financiero". [229]

---

[228] Aquí debe insistirse en que los derechos fundamentales a la intimidad, el buen nombre y al hábeas data tienen naturaleza independiente y cada uno de ellos ofrece un grupo de garantías específicas. Aunque en una etapa temprana de la jurisprudencia constitucional, el contenido de estos derechos era confundido, especialmente en la vertiente de considerar al hábeas data como una garantía propia del derecho a la intimidad, esta confusión está actualmente superada, de manera tal que al derecho al hábeas data se le confiere carácter autónomo y con espectro amplio, que ampara todos los procesos de administración de datos personales. Al respecto, la sentencia T-729/02 señaló: *"Tanto la consagración constitucional del derecho al habeas data, como sus desarrollos jurisprudenciales, encuentran justificación histórica en el surgimiento del denominado poder informático y la posibilidad del manejo indiscriminado de los llamados datos personales. Durante la vigencia de la actual Constitución, el habeas data pasó de ser una garantía con alcances muy limitados, a convertirse en un derecho de amplio espectro. Es así como bajo la égida del derecho general de libertad (artículo 16) y la cláusula específica de libertad en el manejo de los datos (artículo 15 primer inciso), la jurisprudencia ha reconocido la existencia-validez del llamado derecho a la autodeterminación informática. En este sentido, derecho a la autodeterminación informática y derecho al habeas data, son nociones jurídicas equivalentes que comparten un mismo referente.|| En la actualidad y a partir de los enunciados normativos del artículo 15 de la Constitución, la Corte Constitucional ha afirmado la existencia-validez de tres derechos fundamentales constitucionales autónomos: el derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre y el derecho al habeas data. Sin embargo, el estado actual de cosas no fue siempre el mismo. El camino de la delimitación empieza en el año de 1994, con la sentencia T-229 de 1994, en la cual la Corte estableció una clara diferencia entre el derecho a la intimidad y el derecho al buen nombre. Más adelante, en el año de 1997, con la sentencia T-557 de 1997 la Corte precisó las diferencias entre el derecho a la intimidad y el habeas data, después de que la relación entre ambos se había manejado como de género a especie desde el año de 1992. || Para la Sala, la diferenciación y delimitación de los derechos consagrados en el artículo 15 de la Constitución, cobra especial importancia por tres razones: (i) por la posibilidad de obtener su protección judicial por vía de tutela de manera independiente; (ii) por la delimitación de los contextos materiales que comprenden sus ámbitos jurídicos de protección; y (iii) por las particularidades del régimen jurídico aplicable y las diferentes reglas para resolver la eventual colisión con el derecho a la información."*

[229] Sobre el particular, en la sentencia SU-082/95, se señaló lo siguiente: *"La primera pregunta que surge al intentar el análisis de este asunto, es ésta: ¿la conducta de una persona en lo tocante al cumplimiento de sus obligaciones con los establecimientos de crédito y con el comercio, es asunto que sólo pertenece a su fuero íntimo, desprovisto, por lo mismo, de implicaciones sociales? ¿O, por el contrario, es algo que forma parte de su comportamiento social, sobre lo cual los demás miembros de la comunidad, especialmente los dedicados a la concesión de créditos, tengan eventualmente el derecho a recibir información?*
Cuando el artículo 15 de la Constitución consagra el derecho a la intimidad personal y familiar, es evidente que ampara, en primer lugar, aquello que atañe solamente al individuo, como su salud, sus hábitos o inclinaciones sexuales, su origen familiar o racial, sus convicciones políticas y religiosas. Ampara, además, la esfera familiar, lo que acontece en el seno de la familia, que no rebasa el ámbito doméstico. Nadie extraño tiene, en principio, por qué conocer cómo discurre la vida familiar. Sólo en circunstancias anormales, y precisamente para volver a la normalidad, el Estado, por ejemplo, interviene, y temporalmente el derecho a la intimidad familiar debe ceder frente a otro superior.
(...)Entendidas así la intimidad personal y familiar, es claro que resulta exagerado colocar en su mismo plano el comportamiento de una persona en materia crediticia. Ello, por varias razones.
La primera, que el ser buen o mal pagador es algo que necesariamente no sólo interesa al deudor, sino a éste y a quienes son sus acreedores actuales o potenciales.
La segunda, que lo relativo al crédito tiene un contenido económico, que no puede equipararse con lo que pertenece a planos superiores, como la vida, la libertad y la dignidad del hombre.
Dicho en los términos más sencillos, quien obtiene un crédito de una entidad dedicada a esta actividad y abierta al público, no puede pretender que todo lo relacionado exclusivamente con el crédito, y en especial la forma como él cumpla sus obligaciones, quede amparado por el secreto como si se tratara de algo perteneciente a su intimidad."

De otra parte, ha de precisarse que en la categoría de datos privados, el legislador estatutario ha englobado las categorías de información privada y reservada. En este caso, la jurisprudencia ha determinado que la posibilidad de acceso a la información es excepcional, debe estar mediada de orden judicial y se predica únicamente de aquellos datos que, siendo privados, difieren de lo que la jurisprudencia ha denominado como *datos sensibles*. Esto obedece a que el acceso a la información privada constituye una restricción considerable de libre ejercicio del derecho a la intimidad, razón por la cual, la decisión acerca del conocimiento de la misma es un asunto que solo puede ser decidido por las autoridades judiciales en ejercicio de sus funciones, habida consideración de la cláusula general de reserva judicial para la restricción legítima de los derechos fundamentales.

En consecuencia, no todos los datos que reposan en las hojas de vida, la historia laboral, los expedientes pensionales y demás registros de personal están cobijados por la reserva, sino solamente aquellos que tocan con el ámbito privado e íntimo de las personas, que se ha considerado como *datos sensibles.* Por el contrario, no estarán sujetos a reserva aquellos datos que tengan relevancia pública y no encajen en la categoría de datos personales sensibles.

El artículo 5º de Ley Estatutaria 1581 de 2012 *"Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales"* define los datos sensibles de la siguiente manera:

> **"Artículo 5°. *Datos sensibles*.** Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos."

Esta definición fue considerada compatible con el texto constitucional (Sentencia C-748 de 2011), siempre y cuando no se entendiera como una lista taxativa sino meramente enunciativa de datos sensibles, "pues los datos que pertenecen a la esfera íntima son determinados por los cambios y el desarrollo histórico".

Del mismo modo, la Ley 1581 de 2012 al amparo del principio de confidencialidad establece que: *"Todas las personas que intervengan en el Tratamiento de datos personales que no tengan la naturaleza de públicos están obligadas a garantizar la reserva de la información, inclusive después de finalizada su relación con alguna de las labores que comprende el Tratamiento, pudiendo sólo realizar suministro o comunicación de datos*

personales cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y en los términos de la misma."

En la ya citada Sentencia C-1011 de 2008, la Corte se refirió al núcleo esencial del derecho a la intimidad en los siguientes términos:

> "(…) relacionada, entre otros aspectos, con la orientación sexual, los hábitos del individuo y el credo religioso y político. En estos eventos, la naturaleza de esos datos pertenece al núcleo esencial del derecho a la intimidad, entendido como aquella 'esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico."[230]

Posteriormente, en la Sentencia C-748 de 2011, la Corte aludió a la importancia de salvaguardar la información sensible, debido a su estrecho vínculo con el derecho a la intimidad:

> "La jurisprudencia constitucional ha precisado que las características de los datos personales son las siguientes: i) estar referido a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permitir identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación."

A su vez, el artículo 6o. de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública y se dictan otras disposiciones",* clasifica la información pública en las siguientes categorías:

---

230 Sentencias C-517/97, C-692/09 y C-1011/08.

(i) Información pública: Es toda información que un sujeto obligado[231] genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal;

(ii) Información pública clasificada: Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley;

(iii) Información pública reservada: Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley;

El artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 prevé los casos en que el acceso a la **información pública clasificada** puede ser negado o exceptuado, de manera motivada y por escrito, los cuales se refieren a los eventos en que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público;
b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;
c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

En la misma disposición se prevé que estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

Para lo que interesa en este análisis, la Corte indicó en la sentencia C-274 de 2013 que:

---

[231] **Artículo 5°.** ***Ámbito de aplicación*****.** Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:
a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;
b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control; c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;
d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función;
e) Los partidos movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;
f) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

> "Como se indicó en apartes previos, la prohibición de tratamiento de datos sensibles es una garantía del habeas data y del derecho a la intimidad, y además se encuentra estrechamente relacionada con la protección de la dignidad humana. Sin embargo, en ciertas ocasiones el tratamiento de tales datos es indispensable para la adecuada prestación de servicios –como la atención médica y la educación- o para la realización de derechos ligados precisamente a la esfera íntima de las personas –como la libertad de asociación y el ejercicio de las libertades religiosas y de opinión. Las excepciones del artículo 6 responden precisamente a la necesidad del tratamiento de datos sensibles en dichos escenarios.
>
> Ahora bien, como se trata de casos exceptuados y que, por tanto, pueden generar altos riesgos en términos de vulneración del habeas data, la intimidad e incluso la dignidad de los titulares de los datos, los agentes que realizan en estos casos el tratamiento tienen una responsabilidad reforzada que se traduce en una exigencia mayor en términos de cumplimiento de los principios del artículo 4 y los deberes del título VI. Esa mayor carga de diligencia se deberá también traducir en materia sancionatoria administrativa y penal.
> (…)
> La tensión entre el derecho a acceder a la información pública clasificada o pública reservada deberá resolverse en cada caso concreto, para determinar si la posibilidad de negar el acceso a este tipo de información, resulta razonable y proporcionada a la luz de los intereses que se pretenden salvaguardar al garantizar el derecho de acceso a la información pública. Así, por ejemplo, cuando se trata de información clasificada, se deberá sopesar en el caso concreto si la divulgación de ese tipo de información cumple una función constitucional importante o constituye una carga desproporcionada e irrazonable para el derecho a la intimidad de las personas afectadas, que no están obligadas a soportar".

Precisamente por ello el artículo 21[232] de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 establece que: *"En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia".*

De esta manera, frente a casos concretos en los que se contraponga el derecho a la intimidad y el interés ciudadano el operador deberá ponderar cuál de

[232] Por virtud de la Sentencia C -274 de 2013 el artículo 21 fue declarado exequible de manera condicionada "en el entendido que se exceptúa el supuesto en que la sola respuesta ponga en evidencia la información negada."

estos derechos ha de prevalecer, de conformidad con lo regulado en las Leyes Estatutarias 1266 de 2008, 1581 de 2012 y 1712 de 2014 y los criterios jurisprudenciales establecidos en la aplicación de la reserva de información, cuando se trata de datos personales sensibles o datos públicos clasificados.

Aunque la reserva de la historia clínica tiene plena justificación, bien puede ocurrir que se requiera develar la información que reposa en ella, en tanto pudieran presentarse circunstancias en las que se pone en riesgo la salud pública o está en juego la protección de derechos fundamentales del peticionario, situación que deberá ponderar la autoridad competente.

Por lo expuesto en precedencia, la Corte considera que numeral 3 del artículo 24 es compatible con el texto constitucional, en cuanto se justifica plenamente la reserva de cuestiones que reposen en las hojas de vida, expedientes pensionales u otros documentos de orden laboral, así como en las historias clínicas, que involucren el ámbito privado y de intimidad de las personas, en la forma que ha sido precisado por las citadas leyes y la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, este precepto será declarado exequible.

- **Numeral 4: Las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación**

El numeral 4 del artículo 24 del proyecto de ley bajo examen, otorga el carácter de reservado a la información que contenga i) las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, y ii) los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Adicionalmente, establece un término de reserva por seis (6) meses, contados a partir de la realización de la respectiva operación.

El Decreto 2681 de 1993 *"Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas"* define las operaciones de crédito público como *"los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago".* Con relación a esta definición, es importante precisar que la reserva opera frente a las condiciones financieras como tal y no frente a la contratación, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1712 de 2014 los procesos de contratación deben ser publicitados:

> **Artículo 10. Publicidad de la contratación.** En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9o literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus

> contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.

Lo anterior, en concordancia con las normas de contratación estatal cuya finalidad está orientada al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que informan a la función administrativa.

Es preciso recordar que, de acuerdo con los parámetros constitucionales, para que sea válido restringir el acceso a información pública con el fin de proteger intereses públicos, *"no sólo es necesario que el acceso a tal información tenga la posibilidad* ***real, probable y específica*** *de dañar esos intereses, sino que el daño a los mismos sea "****significativo".*** [233]

En el caso concreto, la Corte advierte que la reserva de las informaciones y documentos a los que se refiere el numeral 4 del artículo 24 tiene una finalidad legítima, de interés general, que se ajusta a los parámetros constitucionales: preservar la estabilidad macroeconómica y financiera del país, la cual indudablemente puede verse afectada con la divulgación de las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación y de los estudios técnicos de valoración de los activos. También, observa, que los bienes jurídicos que se pretenden proteger a través del numeral en estudio, están estrechamente relacionados con la reserva establecida en el literal h) del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 denominado *"la estabilidad macroeconómica y financiera del país"* y que fue declarado exequible mediante la Sentencia C-274 de 2013, materia que se incluyó en la lista de "intereses públicos" que justifican la negativa de acceso a información pública.

En todo caso, ha de reiterarse que, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 1712 de 2014, Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el sujeto obligado que niegue el acceso a un documento información pública, alegando su carácter reservado deberá (i) hacerlo por escrito y demostrar que (ii) existe un riesgo presente, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse es significativo, como lo resaltó la Corte en la citada sentencia C-274 de 2013, al examinar la constitucionalidad del listado de asuntos reservados en razón de intereses públicos que se busca proteger, enunciados en el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014,

En este orden de consideraciones, consecuente con el precedente judicial en esta específica materia contenido en la pluricitada Sentencia C-274 de 2013,

---

[233] Sentencia C-274 de 2013.

la Corte estima que la reserva prevista en el numeral 4 es constitucionalmente legítima, toda vez que está encaminada a proteger las operaciones de crédito y de tesorería que adelantan las entidades estatales.

Respecto del otro contenido normativo del numeral en estudio, encuentra la Sala que la restricción relativa a los estudios técnicos de valoración de activos previstos en el Decreto 4054 de 2011, resulta proporcional y razonable, toda vez que busca garantizar los intereses del Estado, en la medida en que la divulgación de tal información podría impactar negativamente el interés público, en momentos en los que oferte sus activos, cuestión que alteraría significativamente las condiciones del negocio, con el consecuente impacto en la estabilidad macroeconómica y financiera del país. Así mismo, es razonable que esta información cuente con un término de reserva sometido a un límite de seis meses mientras se realiza la respectiva operación y que posteriormente sea susceptible de la vigilancia por parte de los diversos órganos de control, cuya duración resulta proporcionada frente al derecho de acceso a la información y documentos públicos. Por lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad del numeral 4.

- **Numeral 5: Reserva de los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.**

El numeral 5 del artículo 24 establece el carácter reservado de la información financiera y comercial de las personas, de conformidad con lo previsto en la Ley Estatutaria 1266 de 2008, "*por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países."*

Este contenido normativo otorga el carácter de reservado a la información contenida en los bancos de datos que revista la característica de tener un componente *comercial* y *financiero*, a partir del cual se pueda efectuar un análisis de riesgo, como una materialización de la garantía constitucional consagrada en el artículo 15 de la Carta Política.

Lo anterior exige determinar el alcance de la expresión *"datos referentes a la información comercial y financiera"*, pues de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1266 de 2008, ciertos datos, aun cuando puedan contener información comercial y financiera respecto de las personas, no por ello revestirán el carácter de reservada, en la medida en que para que se configure la procedencia de la reserva, la información deberá servir "como elemento de análisis para la evaluación de los riesgos de la situación comercial o financiera de la persona"**.** Además de cuáles son los "*términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008"* en materia de reserva de dicha información.

Al respecto, se encuentra que el literal j) del artículo 3º de la Ley 1266 de 2008, define a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, como aquella referida "*al nacimiento, ejecución y extinción de obligaciones dinerarias, independientemente de la naturaleza del contrato que les dé origen"*

En la Sentencia C-1011 de 2008, mediante la cual se examinó la constitucionalidad del proyecto que se convirtió en la Ley Estatutaria 1266 de 2008, la Corte consideró que de manera general, esa definición no presenta inconvenientes desde la perspectiva constitucional, toda vez que recoge los aspectos que resultan relevantes y pertinentes para el cálculo del riesgo financiero y, cuya recolección por parte de los operadores de esta información resulta justificada, de acuerdo con las facultades propias del derecho al hábeas data, los principios de administración de datos personales y las demás libertades y garantías aplicables a los procesos de recolección, tratamiento y circulación de datos. Sin embargo, declaró inexequible la segunda parte del texto original del literal j), que consideraba dentro de esta categoría, la información relativa a *"las demás actividades propias del sector financiero o sobre el manejo financiero"* y a *"los estados financieros del titular"*, habida cuenta de su vaguedad e imprecisión, incompatible con el principio de finalidad propio del tratamiento de ese tipo de información contenida en bancos de datos. Además, por desconocer que, de conformidad con el artículo 15 de la Constitución, para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley. En la misma sentencia C-1011 de 2008, la Corte estableció que:

> "Es a partir de lo previsto en el artículo 15 C.P., entonces, que el Constituyente ha calificado a los libros de contabilidad como documentos privados, cuyo acceso es constitucionalmente legítimo en tres supuestos definidos: *(i)* cuando sean solicitados por las autoridades administrativas de carácter tributario y para los fines propios de sus funciones; *(ii)* cuando el requerimiento lo realice una autoridad judicial; o *(iii)* en el marco de las actividades de inspección, vigilancia e intervención del Estado. Esta restricción supone, a juicio de la Corte, que en los demás eventos el acceso a los libros de contabilidad se encuentra restringido, en tanto sólo interesa a los propósitos y fines de las empresas y comerciantes. Ello, por supuesto, sin perjuicio de la posibilidad que la información relacionada con balances, estados de pérdidas y ganancias, etc., pueden ser presentados voluntariamente por el titular o exigidos por una entidad crediticia o comercial, para efectos de análisis de solvencia o de capacidad de pago del cliente potencial. Ello en razón a que estas hipótesis son legítimas, en tanto difieren de la incorporación de los *"estados financieros del titular"* a archivos y bancos de datos, con el ánimo de que sean divulgados a partir de las reglas ordinarias de tratamiento de datos personales, consagrados en la normatividad estatutaria.

> Bajo este marco de referencia, la inclusión de los estados financieros dentro la definición de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, se muestra problemática. En efecto, si se considera que los libros de contabilidad, que son el soporte de los estados financieros, hacen parte de la información personal susceptible de ser sometida a los procesos de administración de datos previstos en la norma estatutaria, podrían ser objeto de circulación por parte de los terceros usuarios de la información que ofrecen los operadores. En estas circunstancias, se desconocería la restricción prevista en el artículo 15 C.P., que circunscribe el acceso a los libros de contabilidad a los supuestos mencionados. "

Finalmente, cabe recordar, que según lo previsto en el numeral 1 del artículo 9º de la Ley 1266 de 2008, los usuarios de la información financiera y comercial tienen los deberes de: *(i)* guardar reserva de la información financiera o comercial que les sea suministrada por los operadores de los bancos de datos, las fuentes o los titulares de la misma; y *(ii)* utilizarla únicamente para los fines lo que les fue entregada, en los términos del artículo 15 de esta ley, saber:

a. Como elemento de análisis para establecer y mantener una relación contractual, cualquiera que sea su naturaleza, así como para la evaluación de los riesgos derivados de una relación contractual vigente.
b. Como elemento de análisis para hacer estudios de mercado o investigaciones comerciales o estadísticas.
c. Para el adelantamiento de cualquier trámite ante una autoridad pública o una persona privada, respecto del cual dicha información resulte pertinente.
d. Para cualquier otra finalidad, diferente de las anteriores, respecto de la cual y en forma general o para cada caso particular se haya obtenido autorización por parte del titular de la información.

De conformidad con los parámetros constitucionales señalados en la jurisprudencia, a juicio de la Sala, el establecimiento de la reserva respecto de los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley 1266 de 2008, no ofrece inconvenientes desde la perspectiva constitucional, en la medida en que su consagración plasma una protección al manejo apropiado que debe brindarse a la información personal reportada en bancos de datos, materializando de este modo el derecho a la intimidad personal consagrado en el artículo 15 de la Carta Política y estableciendo de igual forma, una limitación al ejercicio del derecho de petición para acceder a este tipo de información personal que obre en los referidos bancos de datos.

Conforme a lo anterior, la Corte declarará exequible el numeral 5 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria en estudio.

- **Numeral 6: Reserva de las informaciones y documentos protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos**

El numeral 6 del artículo 24 remite a conceptos establecidos en prácticas comerciales e industriales, los cuales en la definición de *secreto empresarial* prevista por la Decisión 486 de 14 de septiembre de la Comunidad Andina de Naciones, aplicable en Colombia, en estos términos:

> "Artículo 260.- Se considerará como secreto empresarial ***cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea***, que pueda usarse en alguna actividad productiva, ***industrial o comercial***, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información sea:
>
> a) secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva;
> b) tenga un valor comercial por ser secreta; y
> c) haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta.
> La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios" (negrilla y cursiva ausentes en texto original)

Como se advierte, el fundamento de la reserva consagrada en el numeral 6 radica en que las hipótesis previstas aluden a información vital para cualquier empresa o comerciante, en tanto manifestaciones de saberes cuya reserva representa protección de su actividad económica o industrial, especialmente, en relación con posibles competidores. Se trata de una garantía del derecho a la libre competencia económica consagrado en el artículo 333 de la Constitución, en la medida en que el secreto comercial e industrial configura una de las concreciones de la libertad económica y a la libre empresa reconocidas por la Carta Política.

Al ser este el concepto enunciado en el numeral 6 del artículo 24, encuentra la Sala un fundamento suficiente para que el mismo se consagre como una de las excepciones a la regla general de acceso a la información pública, pues, como se observa, su reserva tiene como propósito brindar mecanismos para la protección de derechos constitucionales como la libre iniciativa privada, así como la libre actividad y competencia económicas (art. 333 CP). La Corte coincide con el concepto fiscal, en cuanto permitir la divulgación de los secretos comerciales e industriales, desconocería un aspecto esencial de la garantía efectiva a estas libertades constitucionales, al beneficiar sin

justificación legítima a los competidores, con una información que no les es propia.

Una reserva muy similar, se prevé en el literal c) del artículo 18 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, que restringe el acceso a la denominada como *información pública clasificada,* el cual puede ser denegado mediante decisión motivada, cuando pudiere causar un daño, entre otros derechos, a los secretos comerciales e industriales. Esta disposición fue declarada exequible en la Sentencia C-274 de 2013, por cuanto la Corte consideró que tal limitación resulta razonable a la luz de los parámetros de constitucionalidad establecidos por la jurisprudencia, toda vez que protege un interés constitucional imperioso y la restricción de acceso a esta información ha sido considerada razonable y proporcionada, por el daño que puede causar a la intimidad y a los derechos económicos de los ciudadanos. [234] En todo caso, la Corporación aclaró, que este tipo de restricciones tienen una duración limitada, fijada en las normas que protegen esta información, por lo que no les sería aplicable la excepción de reserva ilimitada en el tiempo a que hace referencia el parágrafo del artículo 18, como quiera que ello contraría el principio según el cual, tales restricciones deben tener una duración razonable.

Las mismas consideraciones pueden predicarse del segundo contenido normativo del numeral, que sujeta a reserva la información sobre los *planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos,* habida cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 365 de la Constitución, estos servicios pueden ser prestados por múltiples empresas, de manera que existe una evidente competencia entre las mismas. Aunque en principio, podría pensarse que la naturaleza pública de estas empresas excluiría la aplicación de una reserva en la referida información, lo cierto es que en la planeación y desarrollo de su actividad prestadora de servicios públicos, el carácter público o privado de la empresa no tiene relevancia alguna, en la medida que se trata de una actividad que el constituyente calificó como *"inherente a la finalidad social del Estado2* (art. 365 CP), independientemente de quien preste el servicio público sea una entidad estatal o una empresa privada y consecuentemente, su prestación está sometida a la reglamentación y vigilancia del Gobierno, precisamente, para garantizar una prestación eficiente tales servicios y su finalidad social. En este campo, el empresario debe contar con las mismas garantías de sus competidores.

En efecto, el *plan estratégico* de una empresa pública que presta un servicio público –como el de toda empresa- es un programa de actuación que define su curso, hacia dónde va; traza los objetivos que pretende alcanzar en un plazo determinado y los mecanismos que se utilizará para conseguirlos. En esencia, define el cerebro, la médula de la empresa, fundamental para la

[234] Sentencias T-073 A de 1996 y C-881 de 2011, entre otras.

viabilidad del negocio y por tanto, sus contenidos constituyen el núcleo de la libertad de empresa y la libre competencia (art. 333 CP). Hay que distinguir esas proyecciones estratégicas de la empresa en un período determinado y los planes de inversión o proyectos específicos de una empresa pública que son de acceso público, en virtud de lo previsto en el artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

De esa forma, un plan estratégico incluye información valiosa para su titular (vgr. cifras esperadas, estrategias para alcanzarlas) y, por consiguiente, su reserva constituye una garantía para la libre competencia, por lo que no sería constitucionalmente legítimo poder conocer mediante el acceso público a dicha información, como quiera que se daría una ventaja ilegítima a las empresas competidoras que podrían mediante la presentación de una petición, conocer por ejemplo, las estrategias trazadas por dichas empresas para el futuro en materia de mercadeo.

Esta situación en sí misma considerada aporta un fundamento suficiente para justificar la reserva de este tipo de información. Sin embargo, en virtud de la integralidad debida en un análisis de constitucionalidad, al análisis de validez de esta reserva debe sumarse el carácter de empresas públicas *prestadoras de un servicio público*, que tienen los sujetos titulares de la información protegida por el numeral 6º.

Su naturaleza y el carácter de la actividad que desarrollan no resulta indiferente en este escenario, pues con la misma, además de la posición de una empresa individualmente considerada, se genera una garantía al logro de los objetivos de quienes desarrollan actividades que se consideran "*inherentes a la finalidad social del Estado*" (art. 365 CP), cuya prestación eficiente, además, adquiere el carácter de deber constitucional.

Por esta razón, la reserva sobre los planes estratégicos de las empresas estatales que prestan servicios, se erige como una vía legítima para aumentar las posibilidades de éxito en el cumplimiento de un deber constitucional, lo que, desde la perspectiva constitucional, justifica su inclusión como una de las excepciones al libre acceso a la información de carácter público. Ahora bien, la Corte comparte lo observado por el Ministerio Público, en cuanto a que no toda la información contenida en un plan estratégico goza de reserva, sino únicamente aquella cuya divulgación pueda poner en desventaja competitiva a la respectiva empresa pública de servicios públicos.

Resta reiterar que, en tanto dicha limitación tiene como fundamento la satisfacción de intereses constitucionales, y éstos nunca tienen un carácter absoluto, la exequibilidad de la reserva prevista en el numeral 6º no obsta para que ésta deba ceder en situaciones en que la protección de un derecho o bien de mayor valía esté siendo afectado, y su protección implique el levantamiento de la reserva sobre el secreto industrial o comercial, o sobre el plan estratégico de una empresa. Piénsese en bienes constitucionales como la

salubridad pública o la protección del ambiente, los cuales podrían conducir a que la reserva prevista por el artículo 6º se aprecie como desproporcionada o irrazonable en el caso concreto, en tanto imponga cargas excesivas a los destinatarios de la protección derivada del otro bien objeto de protección constitucional.

Con base en las consideraciones antes mencionadas, el numeral 6º del artículo 24 del proyecto en estudio se declarará exequible.

- **Numeral 7: Reserva de la información o documentos amparados por el secreto profesional**

El secreto profesional es una garantía, consistente en la posibilidad de no hacer pública la información obtenida como consecuencia del ejercicio de una profesión u oficio, no obstante existan terceros interesados en acceder la misma.

Como lo recordó esta Corporación en la Sentencia C-301 de 2012: "[l]*a Corte Constitucional ha definido el secreto profesional como: 'la información reservada o confidencial que se conoce por ejercicio de determinada profesión o actividad'*[235]*. En este sentido, el secreto profesional es un derecho – deber del profesional, pues 'de verse compelido a revelar lo que conoce perderá la confianza de sus clientes, su prestigio y su fuente de sustento'*[236]".

Dicha garantía tiene fundamento en el inciso segundo del artículo 74 de la Constitución, precepto en el que se le califica como *inviolable*, calificación que tiene total coherencia dentro del sistema constitucional colombiano, en tanto su protección aporta elementos que permiten el ejercicio de derechos fundamentales.

En efecto, la inviolabilidad del derecho profesional resulta ser un mecanismo por medio del cual se protege de forma directa derechos como la intimidad (artículo 15 de la Constitución), la honra (artículo 21 de la Constitución), la defensa técnica (componente del derecho al debido proceso, artículo 29 de la Constitución), y la garantía a no ser obligado a declarar contra sí mismo (artículo 33 de la Constitución), entre otros. Así mismo, indirectamente resulta también mecanismo de protección del derecho a recibir información veraz e imparcial (artículo 20 de la Constitución) y al ejercicio de profesión u oficio (artículo 26 de la Constitución); sin que esta enumeración deba considerarse taxativa o realizada con un espíritu exhaustivo.

La anterior afirmación se fundamenta en que, el secreto profesional no sólo garantiza la reserva de la información de quien recurre al profesional, sino

---

[235] Auto de la Corte Constitucional 006 de 1993, M.P.: Jorge Arango Mejía.
[236] Sentencias de la Corte Constitucional: T-073 A de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y C-538 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

que, a su vez, es un mecanismo a través del cual se permite el adecuado ejercicio de algunas profesiones u oficios.

Por lo anteriormente expresado, el carácter reservado de los documentos que se entiendan contentivos de secreto profesional tiene fundamento en:

i) La inviolabilidad prevista por el artículo 74 de la Constitución; y

ii) La lectura integral de la Constitución, a partir de la cual se aprecia la reserva del secreto profesional como una protección a distintos derechos fundamentales (tanto del titular de la información, como del profesional que desarrolla la profesión u oficio, e, incluso, de terceros interesados en recibir información veraz e imparcial).

En el mismo sentido, se pronunció la Corte[237] sobre una reserva similar establecida en el literal c) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente realizadas, la Sala encuentra ajustada a la Constitución la reserva de la información y los documentos que se encuentren cubiertos por la garantía de inviolabilidad del secreto profesional, razón por la que el numeral 7 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria bajo examen, será declarado exequible.

- **Numeral 8: Reserva de los datos genéticos humanos**

Los datos genéticos humanos se encuentran regulados a nivel internacional en la "Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos" adoptada por aclamación y de forma unánime por la Vigésimo Novena sesión de la Conferencia General de la UNESCO el 11 de noviembre de 1997. En complemento de ello, el concepto de *datos genéticos humanos* fue desarrollado en la "Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos", adoptada unánimemente y por aclamación por la Trigésimo Segunda Conferencia General de la UNESCO el 16 de octubre de 2003. Según dicho instrumento, se entiende por datos genéticos humanos aquella "*información sobre las características hereditarias de las personas, obtenida por análisis de ácidos nucleicos u otros análisis científicos.*"

En concreto, en la Declaración del Genoma Humano se estableció que se debe: "(…) *proteger en las condiciones estipuladas por la ley la confidencialidad de los datos genéticos asociados con una persona identificable, conservados o tratados con fines de investigación o cualquier otra finalidad*",[238] reconociendo que *"Cada individuo tiene derecho al respeto de su dignidad y derechos, cualesquiera que sean sus características genéticas*";[239] que la mencionada dignidad *"(...) impone que no se reduzca a*

[237] Sentencia C-274 de 2013
[238] UNESCO, Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, Artículo 7.
[239] Ibíd, Artículo 2 (a).

los individuos a sus características genéticas y que se respete el carácter único de cada uno y su diversidad",[240] y que bajo ninguna circunstancia una persona *"(...) podrá ser objeto de discriminaciones fundadas en sus características genéticas, cuyo objeto o efecto sería atentar contra sus derechos humanos y libertades fundamentales y el reconocimiento de su dignidad"*.

Con fundamento en lo anterior, en la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos (2003) se establece como objetivo y alcance de dicho instrumento:

> "(…) *velar por el respeto de la dignidad humana y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la recolección, el tratamiento, la utilización y la conservación de los datos genéticos humanos, los datos proteínicos humanos y las muestras biológicas de las que esos datos provengan, en adelante denominadas "muestras biológicas", atendiendo a los imperativos de igualdad, justicia y solidaridad y a la vez prestando la debida consideración a la libertad de pensamiento y de expresión, comprendida la libertad de investigación; establecer los principios por los que deberían guiarse los Estados para elaborar sus legislaciones y políticas sobre estos temas; y sentar las bases para que las instituciones y personas interesadas dispongan de pautas sobre prácticas idóneas en estos ámbitos*".

La Declaración pone un especial énfasis en la no discriminación y no estigmatización como consecuencia del acceso que se puede tener a la información genética de una persona, comunidad o población determinada, imponiendo una obligación de especial atención a estudios científicos que utilicen la datos genéticos como insumo.

En cualquier caso, tanto la Declaración del Genoma como la de Datos Genéticos reconoce como principios rectores para la recolección y utilización de datos genéticos, los de confidencialidad[241] y consentimiento pleno, libre,

---

[240] Ibíd, Artículo 2 (b).

[241] UNESCO, Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, Artículo 14 Privacidad y confidencialidad *"a) Los Estados deberían esforzarse por proteger la privacidad de las personas y la confidencialidad de los datos genéticos humanos asociados con una persona, una familia o, en su caso, un grupo identificables, de conformidad con el derecho interno compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos.*

b) ***Los datos genéticos humanos, los datos proteómicos humanos y las muestras biológicas asociados con una persona identificable no deberían ser dados a conocer ni puestos a disposición de terceros, en particular de empleadores, compañías de seguros, establecimientos de enseñanza y familiares de la persona en cuestión, salvo por una razón importante de interés público en los restringidos casos previstos en el derecho interno compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos o cuando se haya obtenido el consentimiento previo, libre, informado y expreso de esa persona, siempre que éste sea conforme al derecho interno y al derecho internacional relativo a los derechos humanos.*** *Debería protegerse la privacidad de toda persona que participe en un estudio en que se utilicen datos genéticos humanos, datos proteómicos humanos o muestras biológicas, y* ***esos datos deberían revestir carácter confidencial.***

c) Por regla general, los datos genéticos humanos, datos proteómicos humanos y muestras biológicas obtenidos con fines de investigación científica no deberían estar asociados con una persona identificable.

informado y expreso de la persona interesada[242], los cuales sólo podrán ser limitados por el legislador[243], haciendo explícito que en ningún caso la información genética de una persona podrá ser puesta a disposición de terceros.

Si bien las dos Declaraciones Internacionales referenciadas en el análisis de constitucionalidad del numeral 8º, son instrumentos de *soft-law* y en ese sentido no tienen fuerza vinculante ni hacen parte del bloque de constitucionalidad, si evidencian el consenso de la comunidad internacional frente al tratamiento de los datos genéticos humanos y puede ser utilizado, como lo está haciendo en esta ocasión la Corte Constitucional, como una herramienta hermenéutica para determinar el alcance de los límites al derecho fundamental de petición.

Por tratarse los datos genéticos humanos de un información privada, confidencial y que de ser accesible al público puede generar una vulneración a la dignidad, la intimidad, la libertad y la igualdad y no discriminación, encuentra esta Corte que se trata de una información sensible, tal y como fue expuesto en la Ley Estatutaria número 1581 de 2012 *"Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*", la cual en su artículo 54º establece:

Aun cuando estén disociados de la identidad de una persona, deberían adoptarse las precauciones necesarias para garantizar la seguridad de esos datos o esas muestras biológicas.
d) Los datos genéticos humanos, datos proteómicos humanos y muestras biológicas obtenidos con fines de investigación médica y científica sólo podrán seguir estando asociados con una persona identificable cuando ello sea necesario para llevar a cabo la investigación, y a condición de que la privacidad de la persona y la confidencialidad de los datos o las muestras biológicas en cuestión queden protegidas con arreglo al derecho interno.
e) Los datos genéticos humanos y los datos proteómicos humanos no deberían conservarse de manera tal que sea posible identificar a la persona a quien correspondan por más tiempo del necesario para cumplir los fines con los que fueron recolectados o ulteriormente tratados". (Negrilla fuera del texto original)

[242] UNESCO, Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, Artículo 8 Consentimiento:
a) Para recolectar datos genéticos humanos, datos proteómicos humanos o muestras biológicas, sea o no invasivo el procedimiento utilizado, y para su ulterior tratamiento, utilización y conservación, ya sean públicas o privadas las instituciones que se ocupen de ello, ***debería obtenerse el consentimiento previo, libre, informado y expreso de la persona interesada, sin tratar de influir en su decisión mediante incentivos económicos u otros beneficios personales. Sólo debería imponer límites a este principio del consentimiento por razones poderosas el derecho interno compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos.***
b) Cuando, de conformidad con el derecho interno, una persona no esté en condiciones de otorgar su consentimiento informado, debería obtenerse autorización de su representante legal, de conformidad con la legislación interna. El representante legal debería tomar en consideración el interés superior de la persona en cuestión.
c) El adulto que no esté en condiciones de dar su consentimiento debería participar, en la medida de lo posible, en el procedimiento de autorización. La opinión del menor debería ser tenida en cuenta como factor cuyo carácter determinante aumenta en proporción a la edad y al grado de madurez.
d) En el terreno del diagnóstico y la asistencia sanitaria, sólo será éticamente aceptable, por regla general, practicar pruebas o cribados genéticos a los menores de edad o los adultos incapacitados para dar su consentimiento cuando de ahí se sigan consecuencias importantes para la salud de la persona y cuando ello responda a su interés superior". (Negrilla fuera del texto original)

[243] UNESCO, Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, Artículo 9 *"Para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, sólo la legislación podrá limitar los principios de consentimiento y confidencialidad, de haber razones imperiosas para ello, y a reserva del estricto respeto del derecho internacional público y del derecho internacional relativo a los derechos humanos".* (Negrilla fuera del texto).

> "**ARTÍCULO 5o. DATOS SENSIBLES.** Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos".

En ese sentido, reconoce la Corte el carácter singular y sensible que tienen los datos genéticos, en la medida en que, como se advierte en la parte motiva de la Declaración Internacional de 2003 antes citada: *"(...) los datos genéticos humanos son singulares por su condición de datos sensibles, toda vez que pueden indicar predisposiciones genéticas de los individuos y que esa capacidad predictiva puede ser mayor de lo que se supone en el momento de obtenerlos; pueden tener para la familia, comprendida la descendencia, y a veces para todo el grupo, consecuencias importantes que persistan durante generaciones; pueden contener información cuya relevancia no se conozca necesariamente en el momento de extraer las muestras biológicas; y pueden ser importantes desde el punto de vista cultural para personas o grupos*". Por lo cual, se hace imperiosa la aplicación de las mismas rigurosas exigencias de confidencialidad que aplican a toda la información médica de una persona, a los datos genéticos.[244]

En virtud de lo anterior, la Corte encuentra que la reserva contenida en el numeral sometido a estudio resulta proporcional y razonable toda vez que busca proteger los derechos fundamentales de las personas, evitando crear circunstancias bajo las cuales, éstos puedan ser vulnerados como consecuencia de permitir el libre y público acceso a datos tan singulares, personales e íntimos como son los genéticos humanos. Lo anterior sin perjuicio de que estos datos puedan ser utilizados para fines legítimos como la investigación científica, previo consentimiento expreso, informado y libre del titular de dicha información.

Por todo lo anterior, la Corte declarará exequible el numeral 8 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria que regula el derecho fundamental de petición.

- **Parágrafo art. 24 Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información**

El parágrafo establece la facultad exclusiva de sus titulares, para solicitar información relativa a datos *(i)* que involucren derechos a la privacidad e

[244] UNESCO, Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, Parte Motiva.

intimidad de las personas, incluidas en hojas de vida, historia laboral, expedientes pensionales y demás registros de personal**,** así como la historia clínica; *(ii)* referentes a la información financiera y comercial, en os términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008; y *(iii)* los protegidos por el secreto profesional.

Se trata de una consecuencia necesaria de la confidencialidad que se establece respecto de ciertas cuestiones que tocan con derechos fundamentales. No obstante, ante la posibilidad de que se entienda que la reserva de tales asuntos sea absoluta, hasta el punto de que el propio titular de la información no pueda solicitarla ante las autoridades, resulta acorde con la garantía de los derechos de petición (art. 23 CP) y *hábeas data* (art. 15 CP) el establecimiento expreso de dicha facultad.

En cuanto a la inclusión del numeral 3 en el parágrafo la Corte considera necesario recordar la interpretación que se hizo en el marco del análisis del mismo, dejando claro que la restricción según la cual solo podrá ser solicitado por el titular de la información, sus apoderados o personas autorizadas con facultad expresa para acceder a ello, se limita a aquellas partes incluidas en los registros de persona que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas.

De otra parte, conforme lo advierte el Jefe del Ministerio Público, la Corte encuentra que de acuerdo con los mismos criterios que informan la confidencialidad de los demás asuntos mencionados en el parágrafo y los derechos fundamentales en juego, no existe justificación constitucional para que no se hubiere incluido en la norma los datos genéticos, razón por la cual se declarará la exequibilidad condicionada del parágrafo del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria revisado, bajo el entendido de que los eventos allí previstos, también son aplicables para el numeral 8 referente a los datos genéticos.

En este sentido considera la Corte, que el titular de la información genética, tiene el derecho a solicitar dicha información, ya sea que haya sido recolectada por una entidad pública o privada y sin importar la finalidad para la cual hayan sido o vayan a ser utilizados los datos genéticos. Igualmente, se debe entender que el alcance del parágrafo en lo relativo al numeral 8 de este artículo, se determina en concordancia con el derecho a decidir, ser o no informado de los resultados de investigación, contenido en el artículo 10 de la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos, según el cual:

> "Cuando se recolecten datos genéticos humanos, datos proteómicos humanos o muestras biológicas con fines de investigación médica y científica, en la información suministrada en el momento del consentimiento debería indicarse que la persona en cuestión tiene derecho a decidir ser o no informada de los resultados de la investigación. Esta disposición no se aplicará a investigaciones sobre datos irreversiblemente disociados de

personas identificables ni a datos que no permitan sacar conclusiones particulares sobre las personas que hayan participado en tales investigaciones. En su caso, los familiares identificados que pudieran verse afectados por los resultados deberían gozar también del derecho a no ser informados".

En atención a lo expuesto, la Corte encuentra que el parágrafo del artículo 24 se ajusta los artículos 15, 20 y 74 de la Constitución, por lo que será declarado exequible condicionado su aplicación a *"que los eventos allí previstos, también son aplicables para el numeral 8 referente a los datos genéticos"*.

5.13. **Por tratarse de una excepción al libre acceso a la información y documentos públicos, toda negativa a la petición de los mismos por razones de reserva, debe ser motivada**

Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. *Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente. La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.*

Contenido normativo

Esta norma regula de manera sucinta el procedimiento que se debe atender en el evento de rechazar las peticiones de información cuando en ellas concurra la reserva, advirtiendo que la decisión debe ser motivada y para lo cual es necesario señalar de manera precisa, los preceptos legales que fundamentan la negativa de la entrega de la información, decisión que debe notificarse al peticionario.

Así mismo, establece la norma, que contra la decisión que niega el acceso a la información no procede recurso alguno, con las excepciones a las que alude el artículo 26. Adicionalmente, indica que la reserva solo cubre aquella información que por disposición legal se encuentra bajo ese espectro, más no de los demás documentos o actuaciones frente a los cuales el legislador no haya extendido la reserva.

Análisis de constitucionalidad del artículo 25

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y la Fundación para la Libertad de Prensa sostienen que el artículo 25 del proyecto de ley estatutaria es contrario al artículo 20 de la Constitución Política. Los intervinientes explican que la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos, de tal manera que quien niegue su acceso alegando la existencia de una reserva, debe demostrar que su decisión no constituye un acto arbitrario.

Considera la Corte que el artículo en mención se ajusta tanto a los lineamientos fijados por el artículo 20, así como al contenido del artículo 74 de la Constitución Política, en la medida que la decisión de restringir el acceso a la información que reposa en las entidades públicas, debe tener una justificación constitucional, es por ello, que la motivación constituye una premisa de singular importancia en aras de garantizar que dicha restricción se adecuada y proporcionada al fin que se busca con la misma.

En ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-274 de 2013, respecto a una disposición similar, señaló:

> "Dado que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información particular, es excepcional y debe ser interpretada de manera estricta, la jurisprudencia ha señalado que es preciso acreditar que esa reserva obedece a un fin constitucionalmente legítimo, importante y hasta imperioso, y que la restricción es razonable y proporcionada. Estos criterios deberán ser empleados por el sujeto obligado para expresar los motivos de la restricción."

A su vez, la norma cumple con el cometido constitucional exceptivo del acceso a la información, cuando obliga a que esa motivación obedezca a lo que expresamente las disposiciones legales han establecido como reserva, deber que impone señalar de manera precisa la fuente legal que le permite rechazar la petición de información sometida a tal condición.

Así las cosas, de acuerdo con la citada jurisprudencia, el legislador impone al funcionario que rechaza la petición de información la carga de la prueba para negar el acceso a la información, a través de la cual asegura el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues impide que tal decisión sea meramente discrecional y arbitraria, condición que acata el diseño legal objeto de escrutinio constitucional, pues exige que la restricción deba ser motivada y fundamentada en los preceptos legales que previamente han consagrado la reserva a la información pública.

En cuanto al contenido normativo que prescribe que contra la decisión que rechace la petición de información no procede recurso alguno, la Corte no encuentra reparo de orden constitucional, puesto que el legislador está facultado, conforme lo disponen los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política a regular las formas propias de cada proceso, lo cual

implica que tiene una amplia potestad de configuración normativa para estatuir la procedencia o no de recursos como en el presente evento.

Así lo ha sostenido la Corte de manera invariable en múltiples sentencias, en estos términos:

> "Este precedente parte de considerar que, de acuerdo con los numerales 1° y 2° del artículo 150 C.P., así como el artículo 228 C.P., corresponde al Congreso determinar los procedimientos y acciones judiciales. Para ello tiene un margen amplio de configuración, el cual le permite diseñar los trámites que considere más adecuados al cumplimiento de los fines del proceso. Esta función, inclusive, le otorga al legislativo la posibilidad de privilegiar determinados modelos de procedimiento o incluso prescindir de etapas o recursos en algunos de estos trámites o incluirlos en otros. Como lo ha señalado la Corte, las opciones del legislador en cuanto a la definición del trámite judicial son múltiples, pues está facultado para "… fijar nuevos procedimientos, determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, eliminar etapas procesales, requerir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales, imponer cargas procesales o establecer plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia. De tal manera que, por regla general, la determinación de los sujetos procesales y de los momentos en que ellos pueden intervenir en los procesos judiciales o disciplinarios hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador que debe responder a las necesidades de la política legislativa, para lo cual evalúa la conveniencia y oportunidad de los mecanismos o instrumentos procesales para hacer efectivos los derechos, libertades ciudadanas y las garantías públicas respecto de ellos." De otra parte, y de manera coincidente con lo anterior, la jurisprudencia constitucional insiste en que la amplia potestad analizada también tiene carácter negativo, pues permite al legislador decidir acerca de la exclusión de etapas procesales. Esto debido a que, de acuerdo con la Constitución, es a la ley a la que le corresponde definir el contenido específico de los procedimientos judiciales, salvo aquellos casos en que la Carta tiene previsiones particulares acerca de determinados procesos que, como es apenas natural, subordinan al legislador. Así, se ha señalado por la Corte que "… el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. || Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio."[245]

[245] Sentencia C-319 de 2013

No obstante, ese amplio margen de configuración conferido al legislador para establecer las formas o actuaciones procesales o administrativas, lleva consigo que tales regulaciones deben ser razonables y proporcionales al fin para el cual fueron concebidas.

La ausencia de recurso en el caso concreto, no desconoce los parámetros que se han establecido para que la referida potestad legislativa no supere límites que la misma Carta Fundamental ha consagrado, máxime cuando en el artículo siguiente se ha concebido un procedimiento a efectos de que sea la jurisdicción contencioso administrativa la que revise la negativa de acceder a la información, aspecto que conduce a señalar que la improcedencia de recursos ante la administración, no es óbice para que la decisión pueda ser controlada a través del mecanismo de control judicial antes señalado.

Por último, el artículo analizado preceptúa que la reserva legal no debe extenderse a otras piezas que sean ajenas a la reserva, con lo cual se garantiza el libre acceso a la información estatuido en el artículo 20 de la Constitución, pues evita que el funcionario respectivo incluya documentos y otras informaciones que no estén cobijadas con el manto de la reserva.

Conclusión

Con fundamento en lo expuesto, el artículo 25 del proyecto de ley estatutaria en revisión, que se incorpora al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se ajusta a los artículos 20, 23, 74 y 150 de la Constitución y en consecuencia será declarado exequible.

5.14. **Oportunidad de insistir en una petición de información o documentos que ha sido negada por razón de reserva, constituye un mecanismo idóneo para garantizar los derechos constitucionales en juego**

> **Artículo 26.** ***Insistencia del solicitante en caso de reserva.*** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.
>
> Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. 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.

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado (sic) en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

Contenido normativo

El artículo 26 establece el trámite a seguir cuando un documento o una información estén sometidos a reserva y la persona interesada insista en su petición de información o de documentos ante la autoridad que ha invocado tal reserva. El recurso de insistencia debe interponerse por escrito y sustentarse en la diligencia de notificación o dentro de los diez (10) días siguientes.

En tal caso, la norma asigna la competencia para resolver sobre esta insistencia, al tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá o al juez administrativo, si las autoridades competentes son distritales o municipales, quienes decidirán en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Así mismo, la disposición en estudio regula los términos dentro de los cuales se debe resolver la insistencia, de la siguiente manera: En primer lugar, establece que el funcionario que ha invocado la reserva debe enviar la documentación respectiva al tribunal o al juez administrativo, para que éste decida dentro de los diez (10) días siguientes. Sin embargo, se establece una subregla, según la cual, dicho término se interrumpirá cuando: i) el tribunal o el juez administrativo solicite copia de los documentos sobre cuya divulgación se deba decidir, o ii) 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 fines de unificación jurisprudencial. Si transcurren cinco (5) días y la sección guarda silencio o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Análisis de constitucionalidad del artículo 26

Varios intervinientes se pronunciaron en torno a la constitucionalidad del artículo en estudio. La Defensoría del Pueblo solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del numeral 2 del inciso segundo del artículo 26, por considerar que confiere una competencia constitucional que le atañe exclusivamente al legislador, dado que es la propia Constitución en el inciso tercero del artículo 236, la que ha deferido en el Congreso de la República la atribución de señalar las competencias de cada sala o sección del Consejo de Estado. En tal sentido, dice la Defensoría que no le corresponde al legislador delegar lo que por expresa norma constitucional es de su resorte.

Por su parte, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y la Fundación para la Libertad de Prensa solicitan que al tenor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana relacionada con el alcance de los artículos 8.1. y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se declare la inconstitucionalidad del artículo 26, con base en que la insistencia no constituye un recurso judicial eficaz para proteger el derecho de acceso a la información.

El Ministerio Público solicita a la Corte exhortar al Congreso de la República con el fin de que fije un término expreso para que el peticionario interponga la insistencia.

Para la Corte, no es de recibo la solicitud elevada por la Defensoría del Pueblo, puesto que es el legislador quien ha regulado esta materia, conforme lo ordena el artículo 236 Superior. Tampoco, le asiste la razón a la Procuraduría, en tanto el Parágrafo del artículo objeto de revisión, establece que la insistencia se debe presentar y sustentar en la misma diligencia de notificación ante la autoridad que ha invocado la reserva o dentro del término expreso de diez (10) días. Finalmente, no es comprensible la objeción del Centro de Estudios Dejusticia, como quiera que este recurso lo resuelve, según el caso, el respectivo Tribunal Administrativo, el juez administrativo o el Consejo de Estado, es decir, autoridades judiciales.

En cuanto a la idoneidad de este mecanismo, la Corte advierte que en la Sentencia T-466 de 2010, se pronunció en los siguientes términos:

> “La jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis de desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes. En efecto, la primera consiste en que la administración emita una respuesta negativa a la solicitud, aduciendo su carácter reservado e invocando las disposiciones constitucionales o legales pertinentes. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en

> cuestión. La segunda hipótesis consiste en la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental."

En el mismo sentido, se pronunció esta Corporación en la Sentencia C-274 de 2013, con ocasión de la revisión del artículo 28 la Ley Estatutaria 1712 de 2014, que establece dos mecanismos judiciales para el evento en que se niegue el acceso a documentos públicos amparados por la existencia una reserva legal, que se consideran idóneos y efectivos para la protección del derecho a acceder a la información pública: el procedimiento especial –similar al estipulado en el artículo 26 que se examina- para reservas que protegen la seguridad y defensa nacionales y las relaciones internacionales y la acción de tutela en los demás casos en que se niegue el acceso a un documento público amparado en una reserva legal. Estos mecanismos reemplazaron el previsto en la Ley 57 de 1985 "*Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales"*, que hasta ahora había sido considerado como un instrumento judicial idóneo para el evento de denegación de acceso a un documento público por la existencia de una reserva legal. Al respecto, la Corte consideró que:

> "Ambos mecanismos judiciales satisfacen los estándares de constitucionalidad señalados para asegurar la efectividad del derecho a acceder a documentos públicos, en tanto: (a) constituyen un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, ya que sólo exigen el cumplimiento de requisitos básicos para su ejercicio; (b) son gratuitos; (c) establecen plazos cortos y razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) admiten solicitudes informales que se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito; y (f) se activan frente a una respuesta negativa y motivada del sujeto obligado que puede cuestionada en la vía judicial."

En tal virtud, la Corte encuentra que el establecimiento de un procedimiento sumario para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, cuando los administrados consideren que este no ha sido satisfecho por parte de la administración, es idóneo en la medida en que se trata de un proceso judicial de única instancia a través del cual se decide de manera definitiva sobre la validez de la restricción al acceso de los documentos públicos, cuyas características procedimentales en nada riñen con el Estatuto Superior y, por el contrario, su estipulación legal es desarrollo de los artículos 15, 23, 74 y 209 de la Constitución Política, pero, además, se ajusta a los cánones del debido proceso previsto en el artículo 29 Constitucional.

No obstante lo anterior, a efectos de clarificar el alcance de los términos previstos para la interposición y tramitación de este procedimiento, la Corte considera necesario pronunciarse en torno al término dentro del cual el

funcionario debe remitir la respectiva documentación al juez o tribunal contencioso administrativo. A la luz de una interpretación sistemática, los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución en consonancia con el principio de celeridad previsto en el numeral 13 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, norma a la cual se integra el proyecto de ley estatutaria objeto de revisión, considera que la remisión que debe efectuar el funcionario al operador judicial debe ser inmediata. Esto, con el fin de salvaguardar de manera efectiva, los derechos fundamentales del peticionario.

De otra parte, habida cuenta que no en todos los 1.104 municipios del país existen juzgados administrativos, para una gran cantidad de personas, el recurso de insistencia sería nugatorio y con él la posibilidad de oponerse a la negativa de acceso a la información y documentos por razón de la reserva invocada por la autoridad. Por tal razón, la Corte considera que en el evento que en el municipio no exista juez administrativo, la competencia para resolver acerca del recurso de insistencia previsto en el artículo 26 en estudio, debe corresponder a cualquier juez del municipio sede de la autoridad que aplicó la reserva para negar la petición de información o documentos cobijados por la misma. Esto, con el fin de garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de interponer el recurso de insistencia contra la negativa a su petición por razones de reserva y de que sea resuelto por una autoridad judicial independiente, acorde con los parámetros constitucionales y los estándares internacionales que buscan la garantía efectiva del derecho de petición y el acceso a la información y documentos públicos. En esa dirección, estima que la exequibilidad de la norma debe ser declarada de manera condicionada, para asegurar la resolución efectiva y oportuna de este recurso en todos los casos.

Conclusión

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, la Corte procederá en la parte resolutiva a declarar la exequibilidad del artículo 26 del proyecto de ley estatutaria objeto de control, en el entendido de que en los municipios en los que no exista juez administrativo, se podrá instaurar este recurso ante cualquier juez del lugar.

5.15. **Levantamiento de la reserva de determinada información o documentos para las autoridades judiciales, legislativas y administrativas que los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, resulta acorde con la Constitución, con algunas precisiones**

> ***Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones.*** *El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas*

autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.

Contenido normativo

El artículo sometido al escrutinio de constitucionalidad de la Corte regula la excepción a la reserva de una información o de un documento, estableciendo que no es oponible frente a las autoridades judiciales, legislativas o administrativas que así lo soliciten, para el debido ejercicio de sus funciones.

Adicionalmente, establece una subregla según la cual, dichas autoridades están obligadas a asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a su conocimiento.

Análisis de constitucionalidad

El interviniente José Octavio Zuluaga afirma que esta disposición adolece de un alto grado de indeterminación y, por tanto, la Corte debe declarar su inexequibilidad. A la vez, observa que una disposición similar, el artículo 23 del proyecto de ley estatutaria de transparencia y acceso a la información pública, fue declarado inexequible mediante la sentencia C-274 de 2013, razón por la cual, la Corporación ha de proceder en el mismo sentido, de conformidad con el artículo 243 de la Constitución.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo también solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 27, pero basándose en que esta norma configura una omisión legislativa relativa, al establecer la excepción a la reserva legal de manera taxativa, con lo cual no se pueden considerar como autoridades destinatarias de la excepción de inoponibilidad de la reserva, entidades u organismos que no han sido mencionados en la norma.

Esta postura es compartida por el señor Procurador, quien en cambio solicita se declare su constitucionalidad, condicionándola únicamente en la expresión *"las autoridades administrativas",* bajo el entendido de que *"incluye a los órganos de control"*[246].

De manera previa, es necesario que la Corte se pronuncie acerca de si existe o no cosa juzgada frente a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 23 del proyecto de ley estatutaria de transparencia y acceso a la información pública (hoy, Ley 1712 de 2014), que se profirió en la sentencia C-274 de 2013.

De entrada, se advierte que las disposiciones presentan varias diferencias en su contenido normativo, como se aprecia al comparar su texto:

---

[246] Folio 290 Cuaderno de intervenciones.

Proyecto ley estatutaria derecho de petición	**Proyecto ley estatutaria transparencia y acceso a información pública**
Artículo 27. Inaplicabilidad de <u>las excepciones</u>. El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, **<u>legislativas, ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones.</u>** Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.	**Artículo 23. Inaplicabilidad de <u>la reserva.</u>** El carácter reservado de un documento o de una información, **<u>salvo la reserva en los procesos judiciales,</u>** no será oponible a las autoridades judiciales **<u>y congresistas en el ejercicio del control que le corresponde adelantar al congreso</u>**. Dichas autoridades deberán asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo, **<u>sin perjuicio de lo establecido en los artículos 136 de la Constitución y 52 de la Ley 5ª de 1992.</u>**

(i) En primer lugar, en el proyecto de ley en revisión, las autoridades habilitadas para acceder a información o documentos reservados ya no serán únicamente las autoridades judiciales y los congresistas, como lo disponía la norma declarada inexequible, sino también, las autoridades *administrativas*.

(ii) En segundo lugar, el artículo 27 condiciona el acceso a documentos e información reservados, a que tales autoridades tengan *competencia constitucional o legal para ello*, condición que no se establecía en el desaparecido artículo 23.

(iii) Adicionalmente, en la norma bajo examen, se establece que la solicitud de las mencionadas autoridades para acceder a documentos e información sujeta a reserva, debe tener relación con el *debido ejercicio de sus funciones*, requisito que no se preveía en el artículo declarado inexequible.

(iv) La inoponibilidad de la reserva en el proyecto de ley estatutaria de transparencia, no procedía respecto de los *procesos judiciales.* En el precepto que se examina, no está prevista esta restricción.

(v) En el artículo 23, la excepción a la reserva respecto de los congresistas, se circunscribía al *control* que le compete al Congreso, mientras que el artículo 27 establece una excepción más amplia aplicable a todas las funciones de los *legisladores.*

(vi) Finalmente, en cuanto al deber de mantener la reserva de la información y documentos que lleguen a conocer estas autoridades en virtud de esta

excepción, el artículo 23 declarado inexequible establecía a su vez una salvedad, relativa a la prohibición a las cámaras legislativas establecida en los artículos 136 de la Constitución y 52 del Reglamento del Congreso, de exigir al Gobierno "información sobre instrucciones en materia diplomática o negociaciones de carácter reservado", salvedad que no se hace en el artículo 27.

Esta comparación permite concluir que aunque el objeto de regulación de ambas disposiciones es similar, esto es, la inaplicabilidad de la reserva a ciertos funcionarios, es claro que el contenido normativo del artículo 27 presenta notables diferencias frente al artículo 23 declarado inexequible. Por consiguiente, la Corte encuentra que no existe cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 27, razón por la cual debe proceder a realizar el estudio de constitucionalidad que le compete. Con tal objeto, se analizarán las dos cuestiones: *(a)* si la atribución excepcional conferida a las autoridades judiciales, legislativas y administrativas para pedir información y documentos reservados, tiene fundamento constitucional; y *(b)* si la amplitud con que está concebida esta competencia y el tipo de información y documentos reservados a los cuales pueden acceder dichas autoridades, respeta el principio de legalidad exigido de las limitaciones a los derechos fundamentales.

a. Fundamento constitucional de la inoponibilidad de la reserva a determinadas autoridades u organismos

Cabe advertir, de manera previa, que el fundamento de la inexequibilidad del artículo 23 del proyecto de ley estatutaria de Transparencia y acceso a la información pública radicó en la indeterminación de la norma, como se expone en este aparte de la sentencia C-274 de 2013:

> "El artículo 23 tiene por objeto regular la inaplicabilidad de la reserva de un documento. Primero, establece las excepciones frente a la reserva: las autoridades judiciales y los congresistas, en el ejercicio de sus funciones de control político. Segundo, establece que la inaplicabilidad de la reserva tiene una excepción: la reserva de los procesos judiciales. Tercero, establece en cabeza de las autoridades la obligación de mantener bajo custodia la información reservada que reciban. Teniendo en cuenta que esta es la única norma que se ocupa de regular la inaplicabilidad de la reserva, y que se limita a indicar los contenidos normativos mencionados, es una disposición que adolece de un alto grado de indeterminación, contrariando la Constitución. La regulación no establece específicamente en qué casos no es oponible el carácter reservado de una información, ni los destinatarios o las condiciones de entrega, lo que hace nugatorio el derecho de acceso a la información".

La comparación que se realizó anteriormente entre ambas normas estatutarias para efectos de establecer si existía o no cosa juzgada material, permite

además, constatar que la nueva disposición legal tiene un mayor grado de concreción que el desaparecido artículo 23.

En esencia, lo que establece el artículo 27 del proyecto de ley en revisión, es una "excepción a la excepción" de la reserva de cierta información y documentos, cuando quien los solicita es una de las autoridades enunciadas en la norma, a quienes es inoponible dicha reserva. El legislador estatutario regresa a la regla general de acceso a la información sin restricciones, en atención a la calidad de los peticionarios y a que su objeto está relacionado con el "debido ejercicio de sus funciones". En todo caso, no puede perderse de vista, que la inaplicabilidad de la reserva plantea una tensión entre distintos derechos fundamentales, por lo que para resolverla debe acudirse a la normatividad superior.

En cuanto al acceso a la información y documentos públicos, debe reiterarse que se rige por el principio de *máxima publicidad,* el cual se deriva del derecho fundamental reconocido en el artículo 74 de la Carta, de libre acceso a dicha información y documentos, por parte de cualquier persona. Así como la restricción del acceso a la información pública requiere de una norma constitucional o legal que la establezca, de igual manera, el legislador bien puede llegar a suprimir de manera válida, con fundamento en el artículo 74 de la Carta, la reserva respecto de ciertos asuntos o como en este caso, en relación con determinadas autoridades, en razón de las funciones que les corresponden.

El Título III de la Ley 1712 de 2014, estatutaria de transparencia y acceso a la información pública, regula las excepciones de acceso a la información pública, basadas en que su divulgación puede causar *(i)* **daño a derechos de las personas naturales o jurídicas** relativos a la intimidad, vida, salud, seguridad, secretos comerciales, industriales o profesionales o *(ii)* **daño a intereses públicos** relacionados con defensa, seguridad nacional, seguridad pública y relaciones internacionales; prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; administración efectiva de la justicia; derechos de la infancia y la adolescencia; la estabilidad macroeconómica y financiera del país; y a documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos. De acuerdo con los previsto en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 y lo precisado en la sentencia C-274 de 2013, la negativa de acceso a información pública reservada debe ser motivada, señalar el fundamento legal de la reserva y en el caso de que obedezca a la prevención de un daño a intereses públicos, debe fundarse en un fin constitucionalmente legítimo e imperioso, no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin y no puede extenderse por un período mayor de quince (15) años.

A estas reservas, se agrega la información y documentos enumerados en el artículo 24 del proyecto de ley estatutaria en estudio, analizado atrás (punto 5.12), en relación con los cuales las autoridades judiciales, administrativas y legislativas competentes tendrán acceso sin restricciones, para el debido ejercicio de sus funciones, lo cual tiene claro fundamento en el artículo 74 de la Constitución.

No obstante, debe observarse que el levantamiento de la reserva en relación con la información y documentos públicos, tiene dos limitaciones de orden constitucional: de un lado, la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 136 de la Constitución, respecto de *instrucciones en materia diplomática y negociaciones de carácter reservado* y de otro, la inviolabilidad del *secreto profesional* que consagra el artículo 74 de la Constitución. Por consiguiente, la facultad de las autoridades competentes para solicitar información o documentos públicos reservados no procedería cuando se trate de las mencionadas instrucciones y negociaciones, así como de asuntos amparados por el secreto profesional, toda vez que no se trata de limitaciones establecidas por la ley, sino impuestas por el constituyente, a las cuales deben atender las autoridades.

De todas maneras, hay que resaltar que el levantamiento de la reserva para dichas autoridades no implica que la información y documentos a los que acceden pierdan su carácter de confidencialidad, toda vez que el funcionario está obligado a mantener la reserva, como lo dispone la parte final del artículo 27 en revisión.

Ahora bien, cuando se trate de solicitud de acceso a información y documentos privados hay que tener en cuenta la garantía consagrada en el artículo 15 de la Constitución y el derecho de *habeas data,* toda vez que se trata de una información que no es de acceso público. La solicitud de las autoridades de información y documentos tiene un ámbito más restringido, según las previsiones de la norma constitucional, como se verá en el acápite siguiente.

b. Constitucionalidad del levantamiento de la reserva para ciertas autoridades con ciertas precisiones

Como ya se indicó al comenzar el análisis del artículo 27, las modificaciones que introdujo al anterior artículo 23 lograron un mayor grado de concreción acorde con el principio de legalidad.

En primer lugar, no se trata de la solicitud de cualquier autoridad, sino de aquella facultada de forma específica para ello. La aparente generalidad con que la disposición se refiere a autoridades "judiciales, legislativas y administrativas", no lo es en realidad, toda vez que la misma norma estatutaria estipula que la solicitud de información o documentos reservados debe provenir de autoridades *(i)* constitucional y legalmente **competentes**

para ello y que *(ii)* debe tener conexidad con el **ejercicio de las funciones** de estas autoridades. En otras palabras, no es que la inoponibilidad de la reserva pueda invocarse por cualquier autoridad judicial, legislativa o administrativa para cualquier asunto y sin mayor motivación; por el contrario, el levantamiento de la reserva que implica la solicitud de tales funcionarios exige que se trate de cuestiones relacionadas con sus funciones, esto es, con las competencias que ostentan y que dicha información la requieren para su debido ejercicio.

En cuanto al primer requisito, referente a la competencia de la autoridad, hay que distinguir entre las dos categorías de información: pública y privada, en la medida que el acceso a la información pública configura un derecho fundamental consagrado en el artículo 74 de la Constitución, que se rige por el principio de *máxima publicidad* y su restricción es una excepción, mientras que la información y documentos privados, como su denominación lo indica, no son de acceso público, en virtud de lo estipulado en el artículo 15 de la Carta Política y solo en las situaciones previstas en este precepto es posible acceder a dicha información y documentos.

En efecto, el artículo 15 de la Constitución consagra la inviolabilidad de los documentos privados en consonancia con el derecho a la intimidad. Al mismo tiempo, establece tres supuestos en los cuales no se puede oponer a las autoridades la reserva sobre documentos privados, cuales son, los requeridos para efectos: 1) tributarios; 2) judiciales; e 3) inspección, vigilancia e intervención del Estado. Esto significa, que constitucionalmente, las autoridades que pueden tener ese acceso privilegiado a información y documentos reservados, son únicamente las autoridades tributarias, las que ejercen funciones judiciales y aquellas autoridades administrativas que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control. Al respecto, cabe observar que la expresión *"autoridades administrativas"* contenida en el artículo 27 corresponde a un género dentro de la administración pública que incluye a los organismos de control.

Así lo ha establecido esta Corporación cuando dispuso que *"La Procuraduría General de la Nación es un organismo de control, independiente y autónomo, de* ***carácter administrativo****, por lo tanto está sujeta a los principios de orden constitucional que rigen la* ***función administrativa****, este organismo está al servicio de los intereses generales, por tal motivo se estableció que los controles realizados en cabeza de los funcionarios públicos, de conformidad con el artículo 209 superior se enmarquen dentro de los imperativos de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad "mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*[247]*"*. (Lo resaltado no es del texto). Estas consideraciones son igualmente predicables de la Defensoría del Pueblo y demás autoridades pertenecientes al Ministerio Público, como también de las

[247] Sentencia C-826 de 2013

autoridades que ejercen el control fiscal, a la cabeza de las cuales está la Contraloría General de la Nación.

De allí que no tengan asidero jurídico las objeciones presentadas por la Defensoría y el señor Procurador en cuanto consideran que el artículo 27 incurre en una omisión legislativa relativa al no enunciar entre las autoridades competentes para acceder a información reservada, a los órganos de control.

Con referencia al segundo requisito, debe reiterarse que según lo previsto en la misma norma estatutaria, esta facultad para acceder al ámbito privado que se sustrae del conocimiento público, se circunscribe a aquellos asuntos que tengan relación con procesos y actuaciones específicas de las que esté conociendo la autoridad en desarrollo de sus funciones y no de manera general, indeterminada o integral a todas las materias protegidas por la reserva. Es decir, que no basta que la petición de información reservada sea efectuada por la autoridad competente, sino también que se refiera a un asunto específico del que esté conociendo dentro de su esfera de competencia, para el cual requiere de dicha información o documentos.

En este sentido, la excepción de la reserva establecida por el legislador como un límite de acceso a la información, en el caso concreto, respecto de aquella que no se puede suministrar a quien la solicita en ejercicio del derecho de petición, constituye una garantía fundamental de los derechos a la intimidad, honra, buen nombre, habeas data y debido proceso, que en caso de tensión puede ceder ante fines constitucionalmente legítimos, como son aquellos que se relacionan con cuestiones judiciales, tributarias o de vigilancia, inspección y control del Estado, por autorización del propio constituyente, las cuales a su vez deben estar previstas de manera específica en la ley y no afectar de manera irrazonable y desproporcionada el núcleo esencial del derecho fundamental.

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la intimidad *"implica la facultad de exigir de los demás el respeto de un ámbito exclusivo que incumbe solamente al individuo, que es resguardo de sus posesiones privadas, de sus propios gustos y de aquellas conductas o actitudes personalísimas que no está dispuesto a exhibir, y en el que no caben legítimamente las intromisiones externas"* [248]. Algunos tratadistas han definido este derecho como el 'control sobre la información que nos concierne[249]. Se trata de proteger un espacio inmune a la injerencia, intervención o intromisiones externas, que se relaciona con diversos aspectos de la vida humana como en las relaciones familiares, las costumbres, la salud, el domicilio, las comunicaciones personales, los espacios para utilización de datos informáticos, las creencias religiosas, entre otros[250].

---

[248] Sentencia C-540 de 2012
[249] Estudios sobre el derecho a la intimidad". Editorial Tecnos. Madrid 1982. Pág. 17. Citados en Ibídem.
[250] Ibídem.

La afectación de ese ámbito privado es uno de los límites que justifican constitucionalmente el establecimiento de la reserva del legislador como una excepción del derecho de acceso a la información, toda vez que *"Tanto la jurisprudencia de esta Corporación como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiestan que la regla general es la del acceso general a la información que reposa en el Estado – "principio de la máxima divulgación" -, como condición fundamental para la existencia del Estado democrático, respetuoso de los derechos de las personas. Sin embargo, que alguna información quede en secreto, de acuerdo con lo que determine la ley, lo cual en el contexto colombiano exige una decisión del Congreso de la República. Empero, la determinación debe ser motivada, debe respetar los parámetros de la razonabilidad y la proporcionalidad, a partir de un test estricto, y, además, las excepciones a la regla del acceso deben interpretarse siempre en forma restrictiva*[251]*."*

A su vez, este Tribunal ha determinado que el derecho de acceso a los documentos públicos tiene algunos límites deben inspirarse *"en una objetiva prevalencia del interés general. En este orden de ideas, es permitido a los funcionarios impedir el acceso a documentos reservados, si va autorizada, también cuando el contenido de los documentos vulnere el derecho a la intimidad*[252]*"*.

Al mismo tiempo, el acceso a documentos e información reservada por parte de las autoridades competentes tiene restricciones como las que indicó la jurisprudencia en la sentencia C-981 de 2005, al señalar que:

> "Debe distinguirse cuando el dato se pone en circulación al interior del Estado, entre las entidades encargadas de recaudar los impuestos a fin de controlar la respectiva carga impositiva, lo cual no contraría la Constitución, siempre y cuando se respete el derecho de las personas de conocer, actualizar y rectificar tales datos, pero sin que deba mediar su autorización para ello pues se trata de la colaboración armónica que debe mediar entre los diferentes órganos del Estado con el fin de proteger el patrimonio público. Datos de las personas recolectados y procesados para fines tributarios, que por lo tanto no pueden circular por fuera del Estado con fines diferentes, es decir, la administración no puede ponerlos en circulación colocándolos en manos de particulares, so pena de contrariarse la Constitución".

Para la Corte, las mismas razones que justifican el establecimiento de la reserva[253] como límite al acceso a la información, sirven de fundamento para inaplicar excepciones a la misma, cuales son, las que se encaminan a la consecución de finalidades como las de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como la seguridad y defensa nacional, el

---

[251] Sentencia T-1025 de 2007
[252] Sentencia T-306 de 1993
[253] Sentencia C-274 de 2013

orden público, la salud, el saneamiento ambiental, como también, para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; además, de las finalidades previstas en el inciso final del artículo 15 de la Carta Política.

Acorde con lo anterior, la habilitación a las autoridades *judiciales* para solicitar información y documentos sujetos a reserva no ofrece tacha alguna de inconstitucionalidad, toda vez que la competencia para ello surge de la propia Constitución (art. 15). En todo caso, cabe precisar, que esa facultad concierne a los procesos judiciales de que conozca dicha autoridad en ejercicio de sus competencias, en los cuales resulta indispensable dicha información.

De otro lado, si bien en un principio la inclusión genérica de las autoridades *administrativas* entre aquellas habilitadas para acceder a la información y documentos reservados, plantea cierta inquietud por su generalidad, lo cierto es que con los mismos criterios que se ha esbozado, más que una indeterminación, el concepto de autoridades administrativas es determinable, a partir de lo que el legislador (entre otras, las leyes 489 de 1998 y 1437 de 2011), la doctrina y la jurisprudencia ha considerado bajo esa categoría.

Una interpretación concordante con esos criterios, conduce a considerar que la inoponibilidad de la reserva –como excepción a la excepción- en el caso de la información y documentos privados, no puede invocarse por cualquier autoridad administrativa, sino que tiene tratarse de aquellas que caben en las funciones enumeradas en el artículo 15 de la Constitución, esto es, funciones judiciales, tributarias, de inspección, vigilancia y control del Estado y que persigan finalidades constitucionalmente legítimas, necesarios para el cumplimiento de las funciones a su cargo, idóneos, razonables y proporcionados para su consecución.

En relación con la facultad que se otorga a los *legisladores* para solicitar información y documentos reservados vale precisar, que aunque principalmente sería propia del ejercicio de la función de control político que la Constitución le asigna al Congreso (art. 114 CP), bien puede ocurrir que se relacione con el debido ejercicio de las funciones legislativa, constituyente o electoral, eventos en los cuales deberá existir conexidad con el objeto específico de la solicitud.

En este punto esencial, era mucho más claro el artículo 23 del proyecto de ley estatutaria de transparencia y acceso a la información pública, como quiera que en esa norma se facultaba a los congresistas para acceder a información y documentos sujetos a reserva “en ejercicio del control que le corresponde adelantar al Congreso”. Sin embargo, en la sentencia C-274 de 2013, la Corte consideró que esta disposición estatutaria adolecía –también, en otros aspectos de la regulación- de un grado de indeterminación que conducía a su inexequibilidad.

Para la Corte, sin embargo, tal indeterminación no existe en el artículo 27, a pesar de la supresión señalada, por cuanto a los congresistas se le exigen las mismas condiciones que a las demás autoridades, para solicitar información y documentos reservados, cuales son: que la solicitud tenga relación con las funciones que les competen y se dirija a contribuir a su debido ejercicio. En todo caso, el acceso excepcional de los legisladores a la información o documentos reservados, tendrá las limitaciones previstas en la Constitución, en los artículos 15, 74, en lo relativo al secreto profesional y el numeral 2 del artículo 136 de la Carta Política.

Conclusión

La Sala concluye que el levantamiento de la reserva de cierta información y documentos autorizado a las autoridades judiciales, administrativas y legislativas competentes para el debido ejercicio de sus funciones, no se opone a la Constitución y por ende, el artículo 27 del proyecto de ley estatutaria revisado, será declarado exequible.

5.16. **Carácter meramente ilustrativo o indicativo de los conceptos emitidos por las autoridades en respuesta a peticiones de consulta, no desconoce el núcleo esencial del derecho de petición**

> ***Artículo 28. Alcance de los conceptos.*** *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.*

Contenido normativo

El artículo 28 del proyecto de ley estatutaria estipula el valor jurídico que ha de otorgársele a los conceptos emitidos por las autoridades en respuesta a las peticiones realizadas en la modalidad del derecho de petición de consulta, estableciendo que los conceptos no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución. De lo anterior se colige que el legislador confirió implícitamente efectos facultativos, auxiliares o indicativos a los conceptos donde se resuelva la modalidad petitoria de consulta.

Análisis de constitucionalidad del artículo 28

La Corte considera que la redacción, sentido y alcance de la norma bajo estudio no riñe con los principios del debido proceso (art. 29 CP), el acceso a la administración de justicia (art. 229 CP) y el sistema de fuentes del derecho consagrado en el artículo 230 Superior.

Lo anterior, toda vez que a través de esta norma: (i) se garantiza el cumplimiento efectivo del artículo 23 de la Constitución, (ii) se fija un parámetro razonable y proporcionado al alcance de las decisiones pronunciadas por las autoridades bajo el rótulo de concepto y, (iii) se protege el sistema de fuentes de origen constitucional, otorgándole un margen de autonomía a las autoridades frente a las decisiones por ellos proferidas bajo la modalidad del concepto.

Es menester recalcar, que esta disposición y el texto de la ley aluden al ámbito general del derecho de petición, lo que no obsta para que el legislador en virtud de la salvedad prevista en la primera de la norma, fije efectos o alcances diversos a los mencionados anteriormente, atendiendo a los criterios que estime pertinentes, por lo que la norma bajo estudio sólo constituye la regla general.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en torno a la naturaleza jurídica de los conceptos proferidos por las autoridades en respuesta a los derechos de petición de consulta, así en Sentencia C-487 de 1996 explicó que:

> *"*Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio."

Esta postura jurisprudencial fue reiterada en las Sentencias C-877 de 2000, T-807 de 2000 y C-542 de 2005[254], en las cuales la Corte señaló:

---

[254] Particularmente en la Sentencia C-542 de 2005 esta Corporación se pronunció en los siguientes términos: *"La Corte considera pertinente distinguir dos criterios diferenciadores. Un criterio formal y un criterio material. De acuerdo con el criterio formal, cuando se solicita un derecho de petición de consultas conforme al artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, entonces los conceptos emitidos a fin de responderlo, ni son obligatorios ni de su contenido se puede derivar responsabilidad patrimonial en cabeza de la entidad que lo emitió. El criterio material opera en el evento en que la persona que solicita la consulta no se pronuncie sobre la forma en que eleva la petición, no determina si se trata de una petición en interés general o en interés particular o si se trata, más bien, de una petición de información o de una petición de consulta. Entonces, allí se tendría que examinar el caso concreto para poder establecer si del concepto que se emite se puede deducir o no la existencia de un acto administrativo."*

> "Los conceptos emitidos por las autoridades públicas en respuesta del derecho de petición de consultas contenido en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo significan, en principio, una orientación, un consejo, un punto de vista. Se convierten en acto administrativo, en la medida en que de tales conceptos se desprendan efectos jurídicos para los administrados."[255]

En similar sentido, en la Sentencia T-091 de 2007 esta Corporación sostuvo:

> "La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha señalado que como regla general los conceptos que se expiden a instancia del interesado no son obligatorios, no crean situaciones jurídicas, y por tanto, no comprometen la responsabilidad de la entidad pública que los expide. Sólo en situaciones excepcionales, cuando el concepto cree o modifique situaciones jurídicas, éste debe considerarse un acto administrativo, frente a los cuales caben las acciones contencioso administrativas".

Por su parte, la jurisdicción de lo contencioso administrativo[256], ha ratificado los anteriores postulados, en el siguiente sentido:

> "Como todo pronunciamiento no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión o apreciación que no es capaz de tener un efecto jurídico directo sobre el asunto de que trata, pues solo sirve para orientar a quien hace la consulta (…)."

Ahora bien, es necesario escindir dos situaciones que posiblemente se deriven de la interpretación de la noma *sub examine,* a saber *(i)* el alcance de los conceptos respecto del peticionario y la entidad que lo profiere y *(ii)* el alcance de los conceptos frente a terceros –entidades subordinadas frentes a las cuales se profiere el concepto-.

Sin pretender abordar un estudio más allá del propuesto por la redacción de la norma estudiada, es necesario que la Corte aclare que la intención del legislador fue no darles efectos obligatorios en su aplicación y ejecución a los conceptos, se encuentren o no identificados con los supuestos hipotéticos, ilustrados en las líneas anteriores.

Conclusión

---

[255] La Sección Primera del Consejo de Estado en auto de mayo 6 de 1994, se pronuncia sobre la definición de acto administrativo en los siguientes términos: "*...de conformidad con la definición tradicional de acto administrativo y con reiterada jurisprudencia y constante doctrina, la característica esencial del acto administrativo es la de producir efectos jurídicos, la de ejecutar una determinación capaz de crear, modificar o extinguir una situación jurídica."* No importa cuál sea la forma que ostente el acto, en todo caso, cuando está llamado a producir un efecto jurídico específico, por ejemplo, "*la no autorización hasta tanto se cumplan los requisitos señalados en una norma específica"* allí se puede identificar, tal como lo expresa el Consejo de Estado en la providencia citada, *"una manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos."*

[256] Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia del 7 de junio de 2007, Expediente No. 11001032400020060012000.

A partir de lo expuesto, la Corte encuentra ajustado al texto constitucional, el artículo 28 en cuestión y no encuentra reparo en su contenido, alcance e interpretación, razón por la cual será declarado exequible.

5.17. **Límite al costo de las copias que debe ser asumido por el peticionario constituye una medida razonable acorde con la Constitución**

> ***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. El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado.*

Contenido normativo

Enmarcado en las reglas especiales para el ejercicio del derecho de petición ante autoridades, el artículo en estudio limita el valor que éstas pueden cobrar a los peticionarios por la reproducción de documentos, determinando que el valor de las copias no puede ser superior al costo comercial en el mercado.

Análisis de constitucionalidad del artículo 29

En primer término, cabe señalar que si la petición del ciudadano en ejercicio de su derecho fundamental se materializa con la entrega de documentos en posesión de la autoridad (como resulta lógico de las modalidades de resolución de situaciones jurídicas, el requerimiento de información y el requerimiento de copias de documentos, todas señaladas en el artículo 13 del proyecto de ley), la reproducción de los mismos y su entrega al peticionario constituyen un aspecto necesario para la garantía efectiva del derecho. Por ello, si bien una primera impresión llevaría a considerar que se trataría de una norma de naturaleza ordinaria, de una cuestión meramente operativa que no requeriría formar parte de una ley estatutaria, lo cierto es que el costo de reproducción de los documentos es una condición que afecta el goce efectivo del derecho de petición y por tanto, objeto de regulación por parte del legislador estatutario.

En consecuencia, la asignación de los costos asociados a la reproducción de documentos (consulta, extracción, mantenimiento y reproducir la información, sin perjuicio del costo de establecimiento y mantenimiento de los servicios de archivo e información de cada entidad) es regulada por el legislador para evitar que derive en una barrera de acceso infranqueable al peticionario y, en buena medida, conteniendo eventuales abusos de las autoridades trasladándole al ciudadano costos que, por su naturaleza, les corresponderían de ordinario.

Así lo entendió también el Congreso al incluir en la Ley 1712 de 2014 (art. 26), que regula el acceso a la información pública, la previsión respecto de la gratuidad de la respuesta de la autoridad o sujeta a un costo que no supere el valor de reproducción y del envío de la respuesta al peticionario.

En efecto, el marco constitucional (artículos 20 y 23 de la Constitución sobre acceso a la información y derecho de petición, respectivamente), convencional (artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos sobre petición y acceso a la información pública) y legal (artículos 2º y 3º de la Ley Estatutaria 1712 de 2013 sobre máxima publicidad para titular universal y los principios de facilitación, gratuidad y eficacia en la divulgación de la información) que describe las peticiones a las autoridades, así como el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 13 del texto bajo estudio, implica que los costos de personal, así como de infraestructura física y virtual necesarios para garantizar al ciudadano, deberán ser sufragados por cada autoridad como parte de su funcionamiento.
Ahora bien, en cuanto a la reproducción de los documentos, por tratarse ésta de una actividad indirectamente relacionada con los fines de cada autoridad y que comporta un costo resultante del volumen de la documentación solicitada, para la Corte resulta razonable la previsión del legislador estatutario de permitir la asignación del costo de dicha reproducción al peticionario.

No se trata de una disposición novedosa, ya que desde la Ley 57 de 1985 que ordenaba la publicidad de los actos y documentos oficiales, disponía en el artículo 17 la obligación del peticionario, de "pagar a favor del tesoro público, el valor de las copias que solicite, suma que no podrá exceder el costo de reproducción". En el mismo sentido, la Ley 594 de 2000 establecía este costo a cargo del solicitante de las copias, equivalente al valor de su reproducción, disposición que en la Sentencia C-527 de 2005, fue considerada compatible con la Constitución.

La norma prevé una garantía para el peticionario, al establecer un límite al valor de las copias, que si bien resulta razonable que sea el de la reproducción, no puede llegar al punto de superar el valor comercial de las copias, con lo cual se evita valoraciones excesivas en cuanto al costo de la reproducción, por parte de las autoridades y las consecuentes barreras insuperables de acceso.

Cabe resaltar, que el valor de las copias a asumirse por el peticionario, debe equivaler al de la *reproducción* de las mismas, costo que debe ser determinado objetivamente por parte de la respectiva autoridad o entidad y que por lo general, es inferior al valor comercial que tiene en cuenta otros factores. Por ello, se insiste, el establecimiento de un tope al valor que se cobra por las copias solicitadas a la vez que es un límite razonable, configura una garantía para que no se haga nugatorio el derecho de petición.

Conclusión

En consecuencia, la Corte encuentra que en la medida en que las disposiciones legales contenidas en el artículo 29 se ajustan a la Constitución y garantizan los derechos que esta consagra y protege, será declarado exequible.

5.18. **Término breve para resolver peticiones de información o documentos por parte de autoridades, corresponde al ejercicio razonable y proporcionado de la potestad de configuración legislativa**

> ***Artículo 30. Peticiones entre autoridades.*** *Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.*

Contenido normativo

El artículo 30 establece las reglas especiales para el trámite de peticiones entre las diversas autoridades que integran el aparato estatal, determinando que para las modalidades de petición de información y la solicitud de documentos, en los términos del artículo 13 del proyecto de ley, la petición se resolverá en diez (10) días, mientras que para las demás modalidades los términos serán los establecidos en el artículo 14 del proyecto de ley.

Análisis de constitucionalidad del artículo 30

Ha de recordarse que el término previsto por el legislador para la resolución de los derechos de petición en el artículo 14 del proyecto de ley es, como regla general, de quince (15) días posteriores a su recepción. Sin embargo, en la misma norma se contemplan dos excepciones, a saber: (i) diez (10) días para la resolución de peticiones de documentos y de información y (ii) treinta (30) días en casos de consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo.

Aparentemente la disposición del artículo 30 pretendía generar una regla especial para las peticiones de documentos e información entre entidades públicas, lo que se infiere de la última parte del texto del artículo en el que se asume que lo allí dispuesto difiere de la regulación general del artículo 14: "*En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los términos previstos en el artículo 14*". Sin embargo, como salta a la vista, el artículo 30 somete las peticiones entre autoridades a las mismas reglas que a las peticiones de particulares por vía directa e indirecta. En cuanto a (i) las peticiones de documentos e información, de manera indirecta, por cuanto consagra un término de diez (10) días para su resolución de igual manera que

lo establece el artículo 14 del proyecto de ley, así como para (ii) las demás modalidades directas (reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, la formulación de quejas, denuncias y reclamos, la interposición de recursos, así como la consulta y el examen de documentos), por remisión expresa al artículo 14 del mismo cuerpo normativo.

De acuerdo con lo ya señalado por esta Corporación en el análisis del artículo 14 del proyecto de ley, el establecimiento de un término de quince (15) días como regla general para la resolución de peticiones, de diez (10) días para las de información y documentos, así como de treinta (30) para las materias relacionadas con las funciones de la autoridad no resulta contrario a la Constitución y se cobija en el marco de la potestad de configuración legislativa del Congreso de la República, cuyo ejercicio en el caso concreto, resulta razonable y proporcionado.

Del mismo modo, la equiparación en materia de términos de resolución para las peticiones de autoridades y particulares no quebranta en forma alguna la Constitución y hace también parte del ámbito de configuración de la potestad legislativa.

Conclusión

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas la Sala Plena estima que el artículo 30 bajo examen se ajusta a la Constitución Política y, en consecuencia, será declarado exequible.

5.19. **Sanción disciplinaria por desconocimiento del derecho de petición no desconoce el principio de unidad de materia, pero la calificación como falta *gravísima* vulnera el principio de igualdad y proporcionalidad**

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

Como cuestión preliminar, en procura de la seguridad jurídica, la Corte considera necesario pronunciarse en torno a la jerarquía normativa de esta disposición. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que no todas las normas que tienen alguna relación con las materias previstas en una misma ley de esta categoría, tienen el carácter de estatutarias y por tanto su regulación, hace parte de la competencia general del legislador ordinario prevista en el artículo 150 de la Constitución. Para determinar si una norma tiene rango estatutario deben identificarse los siguientes aspectos: i) si la materia versa sobre un derecho fundamental; ii) si la

norma está regulando o complementando el derecho; iii) si dicha regulación toca sus elementos conceptuales y estructurales mínimos; y iv) si la norma pretende regular integralmente dicho derecho. En la Sentencia C-748 de 2001, la Corte sistematizó los criterios a partir de los cuales puede determinarse si una norma está sometida a reserva de ley estatutaria:

> "La Corte ha indicado que respecto de los derechos fundamentales, la reserva de ley estatuaria no se predica de la regulación de todo evento ligado a los derechos fundamentales sino solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales, de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio; y para definir los elementos estructurales esenciales, la jurisprudencia constitucional se ha valido de la teoría del núcleo esencial, según la cual, los derechos fundamentales tienen: (i) un núcleo o contenido básico que no puede ser limitado por las mayorías políticas ni desconocido en ningún caso, ni siquiera cuando un derecho fundamental colisiona con otro de la misma naturaleza o con otro principio constitucional; y (ii) un contenido adyacente objeto de regulación. De conformidad con la jurisprudencia constitucional es competencia del legislador estatutario desarrollar aspectos importantes del núcleo esencial, siendo, asuntos importantes del núcleo esencial propios de leyes estatutarias: (i) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones de alcance general; y (ii) los principios básicos que guían su ejercicio. Otro elemento que puede deducirse a partir de un examen de la estructura de los derechos fundamentales es la definición de las prerrogativas básicas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos."

Esta postura jurisprudencial fue reiterada en la Sentencia C-687 de 2002:

> "Tal situación ocurre cuando (i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental. La existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador."

El análisis del contenido del artículo 30 en estudio, a la luz de los criterios sistematizados por la jurisprudencia constitucional, le permite a la Corte concluir que el artículo en estudio no guarda relación con los elementos conceptuales y estructurales del derecho fundamental de petición, dado que se refiere únicamente a la sanción que se impone a la autoridad por el incumplimiento de su deber de atender oportunamente y de manera efectiva una petición, de conformidad con lo regulado por esta ley. Es decir, dentro del objeto de protección del derecho no se encuentra su sanción, la cual está regulada en otra normatividad que no tiene la categoría de estatuaria (Ley 734 de 2002) y que por tales razones, tiene categoría de norma ordinaria.

Contenido normativo y análisis de constitucionalidad del artículo 31

En cuanto al contenido material del artículo 31, se observa que la norma eleva a falta disciplinaria *gravísima*, no atender las peticiones o no resolverlas dentro de los términos fijados para ello. También constituirá falta gravísima, la contravención de las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas, consagrados en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Sobre este contenido normativo la Defensoría del Pueblo considera que la expresión *"la contravención a las prohibiciones",* debe ser declarada inexequible, por ser contraria al derecho a la igualdad, teniendo en cuenta que las faltas gravísimas, dada su entidad han sido objeto de una consagración expresa y descripción típica en el artículo 48 del Código Disciplinario. Si bien estima que ello no impide al legislador establecer otras conductas constitutivas de faltas gravísimas, no obstante, estas deben respetar la estructura que ha diseñado el Código Disciplinario para la clasificación de las faltas, so pena de desconocer el derecho a la igualdad.

Contraria a esta posición, el Jefe del Ministerio Público conceptúa a favor de la constitucionalidad del artículo 30, habida cuenta de dos aspectos puntuales, a saber: i) la unidad de materia, toda vez que existe conexidad temática entre el derecho de petición y la sanción, y ii) la calificación de la falta como gravísima, que en su criterio no es desproporcionada, por cuanto a través de esta medida el legislador quiso fortalecer el derecho de petición.

Al respecto, son varias las consideraciones que la Corte habrá de realizar:

En primer lugar, la norma establece tres grupos diferenciados de conductas constitutivas de falta gravísima, a saber: (i) las relacionadas con el derecho fundamental de petición, (ii) las provenientes de la violación al régimen legal de prohibiciones, y (iii) las referidas al desconocimiento de los derechos de las personas, consagrados en la primera parte de la Ley 1437 de 2011.

En segundo lugar, dado que el derecho de petición es evidentemente uno de los derechos consagrados en la primera parte de la Ley 1437 de 2011, es claro que las faltas referidas a no dar respuesta al derecho de petición, o por dar respuesta tardía a las peticiones, se subsumirán finalmente en el último grupo de faltas disciplinarias, de donde se desprende que la norma establece en realidad un concurso aparente de faltas disciplinarias, susceptible de resolución mediante la aplicación del principio de especialidad.

En tercer lugar, la norma distingue los tres tipos de faltas ya anotados, pero les atribuye la misma consecuencia jurídica, al calificarlos en los tres casos como como falta gravísima. Siendo ello así, y habiendo inferido que el tercer grupo de faltas "recoge" jurídicamente las del primero, resultaría inocuo hacer la distinción inicial, pues de ella no se siguen consecuencias jurídicas diferenciadas. En otras palabras, la Corte no aprecia razón que justifique la consagración específica de faltas disciplinarias que bien pueden subsumirse en otras con idénticas consecuencias jurídicas.

En cuarto lugar, la norma no establece gradualidad alguna entre los diferentes comportamientos. Atribuye a todos ellos la misma consecuencia jurídica con independencia de la afectación o no de derechos fundamentales. *Verbi gratia*, se da el mismo tratamiento al desconocimiento del derecho de representación, consagrado por el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, que a la desatención del derecho de petición o a la violación de las prohibiciones legales. Esta condición, que de suyo implica desconocimiento del principio de proporcionalidad, lleva consigo también el desconocimiento del valor constitucional de la justicia (Preámbulo y Artículo 2 C.P.), como quiera que se da idéntico tratamiento a comportamientos de connotación jurídicamente distinta.

En quinto lugar, y acentuando aún más la falta de proporcionalidad evidenciada supra, en cuanto refiere específicamente a las sanciones aplicables por desatención al derecho de petición, la norma reconoce que una cosa es no dar respuesta al derecho de petición, y otra no hacerlo dentro del término de ley. Es claro que se trata de hipótesis distintas, para las cuales, sin embargo, el legislador no estableció diferencia alguna. Nuevamente, la norma deja de lado el principio de proporcionalidad, exponiendo a riesgo el valor constitucional de la justicia.

En sexto lugar, al elevar a falta gravísima cualquier comportamiento susceptible de adecuación típica a alguno de los tres grupos identificados en la norma, ya sea por infracción al derecho de petición, por desconocimiento de los derechos de las personas o por violación de cualquiera de las prohibiciones, la norma quebranta de manera ostensible el artículo 158 Superior, en la medida en que el legislador especial del derecho de petición, incursiona en el campo del legislador de otra especialidad normativa como lo es el derecho disciplinario, que en un ordenamiento distinto ha realizado la labor de identificación y clasificación de las faltas que afectan la buena

marcha de la administración pública. Esta labor queda ahora sin efecto en la medida que una norma estatutaria, de mayor jerarquía, equipara la violación del derecho de petición, o incluso la mora en la respuesta, a cualquier comportamiento de los tipificados en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Así, quedarían expuestos a la misma sanción de destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años, la persona que incurre en mora en el derecho de petición y aquella que, siendo destinatario del *ius puniendi* del Estado, comete una masacre o incurre en el tipo de desaparición de personas o irroga un millonario detrimento patrimonial al erario. Esta evidente desproporción, representa un quebrantamiento no solo del principio de unidad de materia sino, sobre todo, del valor constitucional de justicia e igualdad que impregna la Carta Política desde el preámbulo hasta su último artículo.

Al respecto, en la Sentencia C-490 de 2011, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

> "Si bien la regulación sobre derecho sancionador hace parte de la cláusula general de competencia del legislador en ejercicio del ius puniendi, la jurisprudencia constitucional ha determinado que las diversas expresiones estatales dirigidas a la imposición de sanciones por comportamientos considerados antijurídicos, deben cumplir con determinados principios y valores para que sean compatibles con la Constitución, tales como los principios de legalidad que se concreta en los de tipicidad y reserva de ley, razonabilidad, proporcionalidad y culpabilidad, así como las garantías del debido proceso."

De esta manera, las faltas gravísimas se encuentran taxativamente previstas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 *"numerus clausus",* mientras que las faltas graves y leves *"numerus apertus",* se encuentran previstas en el artículo 50 de la misma normatividad y se determinan de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 43 de la ley disciplinaria.

Conclusión

La Corte encuentra que a la luz de estos elementos, si bien la calificación como falta disciplinaria la desatención al derecho de petición y la contravención de las prohibiciones y de los derechos de las personas de que trata la Primera Parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no riñe con la Constitución, la connotación como gravísima de esta falta quebranta el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) del cual se deprende el principio de proporcionalidad entre la conducta y la sanción a imponer. En consecuencia, procederá a declarar exequible el artículo 31 del proyecto de ley estatutaria revisado, salvo el vocablo *"gravísima"***,** el cual será declarado inexequible.

5.20. **Reglas especiales para el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas y aplicación subsidiaria del Capítulo I de la ley estatutaria que regula el derecho de petición**

> ***Artículo 32. Derecho de Petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales****. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.*
> *Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título. Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley.*
> *Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.*
> ***Parágrafo 1°.*** *Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.*
> ***Parágrafo 2°.*** *Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.*
> ***Parágrafo 3.*** *Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes.*

Contenido normativo

El artículo 23 de la Constitución Política faculta al legislador para reglamentar el derecho de petición ante organizaciones privadas. En desarrollo de esa norma de habilitación al legislador, el artículo sometido a estudio reglamenta la posibilidad de ejercer el derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

El artículo contiene cuatro incisos y tres parágrafos que desarrollan diversos contenidos normativos, así:

El enunciado general establece que toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, señalando a modo enunciativo, el tipo de organizaciones privadas ante las cuales procede el derecho de petición.

Enseguida, se establecen las reglas aplicables al derecho de petición ante las diversas organizaciones privadas.

El inciso segundo hace una remisión, para que salvo norma legal especial, el trámite y resolución de las peticiones ante organizaciones privadas se rija por las reglas generales previstas en el Capítulo Primero de la ley estatutaria del derecho de petición. Teniendo en cuenta que este precepto sólo remite al Capítulo I de la ley estatutaria en estudio, el inciso tercero replica el contenido dispositivo del artículo 74 de la Constitución, señalando que las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva en los casos expresamente señalados en la Constitución y la ley.

Por su parte el inciso cuarto, establece una regla especial de remisión, tratándose de peticiones ante las empresas o personas del sector financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países, las cuales se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria de *Hábeas Data* (Ley 1266 de 2008).

El parágrafo 1º establece que el derecho de petición también podrá ejercerse ante personas naturales, cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en i) situaciones de indefensión, ii) subordinación o, iii) la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.

También se establece el deber a cargo de los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo en prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que lo solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho ante organizaciones o instituciones privadas.

Finalmente, la norma en estudio prevé que ninguna autoridad privada podrá negarse a la recepción del derecho de petición, estableciendo como consecuencia jurídica la imposición de sanciones por parte de las autoridades competentes.

Análisis de constitucionalidad del artículo 32

El Ministerio Público señala que los eventos en los cuales procede este derecho fundamental ante particulares son compatibles con la Carta Política. No obstante, advierte que una revisión conjunta del contenido dispositivo del inciso primero del artículo 32, del Parágrafo 1º del mismo artículo y del artículo 33, conducen a concluir que se restringió de manera injustificada el derecho de petición ante particulares, al omitir las situaciones de indefensión o subordinación en las cuales se pudiera encontrar el peticionario, razón por la cual, solicita a la Corte declare la constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo 32, bajo el entendido de *"que en los casos en los cuales exista una relación de subordinación o indefensión entre una persona*

jurídica particular y el solicitante, aquella estará obligada a responder las peticiones que le presenten."[257]

Solo uno de los intervinientes se pronunció en torno a la constitucionalidad del artículo en estudio. La Universidad Sergio Arboleda manifiesta que dada la amplitud en la redacción del parágrafo del artículo 32, no es posible determinar los límites del derecho de petición ante las personas naturales. Lo anterior, es expresado en los siguientes términos: *"Empero, extender el derecho de petición ante personas naturales para garantizar un derecho fundamental nos parece desproporcionado y excesivo tal como se encuentra previsto. Esto significaría que gran parte de nuestras relaciones sociales y laborales se encontrarían permanentemente cobijadas por el derecho de petición."* Con base en lo anterior, solicita se declare la exequibilidad de todo el artículo, con excepción del parágrafo del artículo 32.

Pues bien, con respecto al derecho de petición frente a organizaciones privadas en la Asamblea Nacional Constituyente[258] se dijo lo siguiente:

> "Se extendería el derecho de petición ante organizaciones particulares para garantizar los derechos fundamentales. Hasta el momento los individuos se encuentran indefensos frente a los poderes privados organizados, pues no existen conductos regulares de petición para dirigirse a ellos, cuando han tomado medidas que los afectan directamente. La extensión de este derecho a los centros de poder privado, sería una medida de protección al individuo, que le permitiría el derecho a ser oído y a ser informado sobre decisiones que le conciernen. El objetivo es democratizar las relaciones en el interior de las organizaciones particulares y entre estas y quienes dependen transitoria o permanentemente de la decisión adoptada por una organización privada".

Por virtud de la Sentencia T-001 de 1998 la Corte delimitó el alcance de la expresión organizaciones privadas, de la siguiente manera:

> "El alcance de la expresión "organización privada" que emplea el art. 23 de la Constitución sugiere la idea de una reunión o concurso de elementos personales, patrimoniales e ideales, convenientemente dispuestos para el logro de ciertos objetivos o finalidades vinculados a intereses específicos, con la capacidad, dados los poderes que detenta, para dirigir, condicionar o regular la conducta de los particulares, hasta el punto de poder afectar sus derechos fundamentales. El derecho de petición ante dichas organizaciones habilita a las personas para ser oídas e informadas sobre los asuntos y decisiones que las afectan y oponerse a los abusos en que puedan incurrir validas de su posición dominante dentro de una relación jurídica; constituye un instrumento de

---

[257] Folio 323.
[258] Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, Presidencia de la República, Febrero de 1991, p. 135.

> participación democrática porque les permite inquirir y protegerse de las actividades que realicen las organizaciones particulares, cuando éstas, por alguna razón, inciden o pueden incidir en su esfera subjetiva o colectiva, a través de actos de poder, e igualmente se erige en un medio para exigir de los particulares el respeto de los derechos fundamentales."

Así mismo, sobre el alcance del derecho fundamental de petición ante particulares, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que es preciso distinguir tres circunstancias concretas, a saber:

> "1. Cuando la petición se presenta a un particular que presta un servicio público o que realiza funciones públicas, a efectos del derecho de petición, éste se asimila a las autoridades públicas.
> 2. En el evento en que, formulada la petición ante un particular, la protección de otro derecho fundamental haga imperativa la respuesta o la ausencia de respuesta sea en si misma lesiva de otro derecho fundamental, es posible ordenar por la vía del amparo constitucional que ésta se produzca[259].
> 3. Por fuera de los anteriores supuestos, el derecho de petición frente a organizaciones privadas solo se configurará como tal cuando el legislador lo reglamente[260]."

De la exposición de motivos del constituyente, del artículo 23 de la Constitución, así como de la jurisprudencia consolidada de esta Corporación, se desprende que la regulación del derecho de petición ante particulares no sigue los mismos principios y reglas del derecho de petición ante autoridades administrativas, toda vez que bajo los postulados del Estado Social de Derecho, las autoridades se encuentran al servicio de la persona y aquéllas ostentan potestades frente al administrado, lo que motiva la existencia de deberes, cargas y responsabilidades exigentes a la administración pública.

Por el contrario, las relaciones entre particulares se desarrollan bajo el postulado de libertad y la autonomía de la voluntad privada y, por tanto, no existen desequilibrios ni cargas diferenciales entre las personas. En consecuencia, no es factible trasladar de lleno la regulación del derecho de petición ante las autoridades al derecho de petición ante los particulares.

En ese contexto, la Constitución habilita expresamente al legislador para reglamentar el derecho de petición ante organizaciones privadas y, en tal

---

[259] En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia T-374 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández, amparó el derecho de petición de un extrabajador de la Federación Nacional de Cafeteros – Comité Departamental de Cafeteros del Valle, que había solicitado por esa vía la expedición de la resolución de reconocimiento de su pensión legal de jubilación. En esa oportunidad, esta Corporación estableció que aunque la Federación Nacional de Cafeteros era una entidad privada que en el caso concreto no estaba ejerciendo funciones públicas, el derecho de petición del actor era susceptible de protección a través del amparo constitucional, toda vez que la respuesta del mismo resultaba necesaria para garantizar la efectividad de los derechos laborales y el respeto por la dignidad del actor.

[260] Sentencia T-883 de 2005. Sobre el punto también puede consultarse la Sentencia T-667 de 2011.

sentido, el primer enunciado del artículo 32 constituye un desarrollo legislativo del artículo 23 de la Carta Política.

En cuanto a la remisión a las reglas previstas en el Capítulo I contenida en el inciso segundo del artículo en examen, la Corte observa que esta disposición implica que cuando esté involucrado un derecho fundamental, se les apliquen a los derechos de petición ante particulares los términos, las normas sobre petición incompleta, los conflictos de competencia, el desistimiento, entre otras reglas.

De esta manera, el ejercicio de este derecho frente a particulares queda sujeto a las mismas reglas del derecho de petición ante autoridades públicas. Así las cosas, a través de una petición puede interponerse una queja, consulta, denuncia o reclamo, así como solicitar el reconocimiento de un derecho, la resolución de una situación jurídica o la prestación de un servicio. De igual forma, queda sujeto al término para responder peticiones en interés general y particular de quince (15) días hábiles; peticiones de información, diez (10) días hábiles; y peticiones de consulta treinta (30) días hábiles. La petición puede presentarse de forma verbal, escrita o por cualquier medio idóneo para la comunicación o la transferencia de datos, y el particular debe dar una respuesta de fondo.

Esta remisión genérica a la primera parte (capítulo I del título II del Proyecto de Ley Estatutaria), la norma dice: *"Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo Primero de este Título"*, a juicio de la Sala Plena introduce posibles desequilibrios en la aplicación del principio de libertad y autonomía de la voluntad privada (artículo 6 y 333 C.P.).

Así por ejemplo, el artículo 22 relativo a la obligación de las autoridades para la organización y trámite interno de las peticiones, según la remisión genérica establecida en el inciso bajo estudio, obligaría a los particulares a expedir reglamentaciones internas para atender el derecho de petición.

Conforme a lo indicado en precedencia, las relaciones entre particulares se desarrollan bajo el postulado de libertad y autonomía de la voluntad privada y, por tanto, no deben existir desequilibrios ni cargas adicionales para las personas. En consecuencia, no es factible trasladar de lleno la regulación del derecho de petición ante las autoridades al derecho de petición ante los particulares.

De allí que la expresión "*estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título"* será declarada exequible bajo el entendido de que al derecho de petición ante organizaciones privadas se aplicarán, en lo pertinente, aquellas disposiciones del Capítulo I que sean compatibles con la naturaleza de las funciones que ejercen los particulares.

Un aspecto adicional que no escapa al control de la Corte, está dado porque al remitirse únicamente al Capítulo I del derecho de petición ante autoridades, torna evidente que fue voluntad del legislador que al derecho de petición ante particulares no le aplicaran las reglas de la insistencia en caso de reserva documental, en la medida en que este recurso es conocido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no se estableció un procedimiento para ello, por cuanto ello hace parte de otras leyes que de manera especial regulan la materia.

Por otra parte, con relación a la expresión *"Salvo norma legal especial"* contenida en el inciso 2 del artículo 32, dado el carácter estatutario del artículo en estudio, se debe entender que toda norma que se expida con base en esta previsión normativa debe tener rango estatutario.

Con relación al inciso tercero que de manera especial regula la reserva de peticiones ante particulares, la Corte no encuentra reproche alguno, ya que su redacción reproduce el tenor literal del artículo 74 de la Constitución. No obstante, la Corte resalta que esta norma debe analizarse en conjunto con el inciso segundo del artículo bajo estudio que dispone "*Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título."*, con lo cual se entiende que el artículo 24 relativo a las reservas que se encuentran en el Capítulo II, se encuentra excluido del derecho de petición ante particulares. Frente a esta cuestión, también cabe señalar que los particulares están habilitados para invocar las reservas contempladas en otras leyes que de manera especial regulan la materia, como en efecto, lo son la Ley Estatutaria de Habeas Data 1266 de 2008, la Ley de Protección de Datos 1581 de 2012, entre otras normas.

En igual sentido, el inciso cuarto establece una remisión especial para que las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticito, comercial, de servicios, así como las provenientes de terceros países se rijan por la Ley Estatutaria de Habeas Data. Remisión esta que la Corte encuentra plenamente compatible con los artículos 15, 20 y 74 de la Constitución.

El Parágrafo 1º consagra el derecho de petición ante personas naturales en situaciones de indefensión, subordinación y posición dominante. Con relación a estas circunstancias fácticas, la Corte en Sentencia T-290 de 1993, se pronunció en los siguientes términos:

> "Entiende esta Corte que la **subordinación** alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen, en tanto que la **indefensión,** si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no

> tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate.".

Para la Corte es claro que en las diversas situaciones de orden fáctico en las una persona se encuentre en situación de desprotección, frente a otra persona natural, respecto de la cual ésta tiene un deber constitucional, debe proceder el derecho de petición en procura de garantizar los derechos fundamentales. Esto hace parte de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales ante particulares, como expresión del derecho a la igualdad. Al respecto, en la Sentencia T-689 de 2013, la Corte lo planteó en los siguientes términos:

> "En el plano de las relaciones privadas, la protección de los derechos fundamentales tienen una eficacia horizontal como una manifestación del principio de la igualdad, pues, precisamente ante las relaciones dispares que se sostienen en el ámbito social, sin la obligatoriedad de los derechos fundamentales entre particulares, la parte débil quedaría sometida sin más, a la voluntad de quien ejerce autoridad o tiene ventaja sobre ella, y desde el punto de vista material, equivale a decir que quienes se encuentran en estado de indefensión o subordinación tienen la posibilidad de asumir una verdadera defensa de sus intereses."

Conforme a lo anterior, el parágrafo 1º del artículo 32 se ajusta a la Constitución y, en consecuencia, será declarado exequible.

Por su parte, el parágrafo 2º del artículo 32 establece un deber a cargo de los personeros distritales y municipales, así como a cargo de la Defensoría del Pueblo para que presten asistencia a las personas que así lo requieran para interponer el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas.

Congruente con lo determinado por esta Corporación en relación con la constitucionalidad del artículo 23 del proyecto de ley bajo estudio, esta disposición en nada riñe con las normas constitucionales, en tanto establece obligaciones en cabeza de la Defensoría del Pueblo y de los personeros, que resultan perfectamente acordes con las disposiciones constitucionales que determinan su ámbito competencial. En efecto, el numeral 1º del artículo 282 de la Constitución consagra que el Defensor del Pueblo deberá *"Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado."*. Así mismo, al tenor del artículo 118 de la Constitución los personeros integran el Ministerio Publico, autoridad a la que le corresponde *"la guarda y promoción de los derechos humanos"*.

Por esta razón, la Sala concluye que la función incluida en el parágrafo 2º del artículo 32 se encuentra acorde con los parámetros constitucionales que en materia de competencia, están previstos por la Constitución para estas autoridades.

El último contenido normativo, establece que ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de derechos de petición, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes.

En primer término es preciso señalar, conforme se indicó en el análisis de constitucionalidad del artículo 31 del proyecto de ley estatutaria bajo revisión, que esta prescripción normativa no reviste naturaleza estatutaria, puesto que comporta la sanción para quien incumpla el deber de atender el derecho de petición, cuestión que no hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición. De acuerdo con lo anterior, la determinación de establecer como consecuencia a la desatención al derecho de petición la imposición de sanción o multa, en nada riñe con la Constitución, pues esta facultad hace parte de la potestad de configuración del legislador contemplada en el artículo 150 de la Carta Política.

En segundo término, frente a la competencia para imponer las multas o sanciones, el legislador en diversas normas ha establecido la autoridad a la que le corresponde realizar la vigilancia sobre las actuaciones de las organizaciones privadas. Este es el caso de la Ley Estatutaria de Habeas Data 1266 de 2008, en la que el Título VI relativo a la vigilancia de los destinatarios de la ley, establece la competencia para sancionar a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la Superintendencia Financiera de Colombia. Del mismo modo, la Ley 142 de 1994 radica en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dicha competencia, sin perjuicio de que el legislador en leyes posteriores confiera esta facultad a otras entidades del Estado.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el parágrafo 3º del artículo 32 será declarado exequible.

Conclusión

Por consiguiente, el artículo 32 del proyecto de ley estatutaria examinado será declarado exequible, salvo la expresión "*estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título"* contenida en el inciso 2 que se declarará exequible bajo el entendido *de que al derecho de petición ante organizaciones privadas se aplicarán, en lo pertinente, aquellas disposiciones del Capítulo I que sean compatibles con la naturaleza de las funciones que ejercen los particulares.*

Aplicación de las reglas establecidas en esta ley estatutaria a las peticiones de los usuarios de ciertas instituciones privadas

> ***Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas.*** *Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.*

Contenido normativo

El derecho de petición se extiende a los usuarios de algunas instituciones privadas expresamente señaladas en el texto de la norma, como lo son i) las Cajas de Compensación Familiar, ii) las instituciones del sistema de seguridad social integral, iii) las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil, y iv) las empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios.

Para tal efecto, la norma establece que sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, se aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores, es decir, las reglas atinentes al derecho de petición ante autoridades, así como sus reglas especiales (Capítulo I y Capítulo II del Proyecto de Ley Estatutaria).

Análisis de constitucionalidad del artículo 32

La disposición en estudio regula una situación distinta a la relación que se da entre la administración y el administrado o la relación entre el peticionario y las organizaciones privadas. Se trata de la reglamentación del derecho de petición entre prestador y usuario, de la cual se desprende una relación de sujeción en la que se podría dar una posición dominante por parte del ente prestador del servicio, cuestión esta que constituye el elemento distintivo frente a las regulaciones anteriores.

De esta norma se desprende una protección especial para los usuarios de entidades que de alguna manera prestan un servicio público, previendo la posibilidad de efectuar peticiones respetuosas ante las diversas entidades prestadoras, las cuales se regirán por los mismos principios y reglas aplicables al derecho de petición que se presenta ante las autoridades. Es decir, que conforme a la redacción de la norma las entidades prestadoras quedan sometidas a los Capítulos I y II del Proyecto de ley estatutaria sub examine.

En Sentencia T-165 de 2008 la Corte, precisó al alcance del derecho de petición ante entidades prestadoras de servicios, de la siguiente manera:

> "El derecho a la información ampara a los usuarios del sistema de salud así como a los usuarios de servicios técnicos o profesionales en el ámbito de la salud que directa o indirectamente se encuentren amenazados o vulnerados en su integridad personal. Usualmente, la información relevante en estos casos puede encontrase en la historia clínica o en el expediente técnico. (…) En la legislación colombiana, el acceso a la información de la historia clínica, como derecho del usuario del sistema de salud, no está previsto de manera explícita por la ley. Sin embargo existe una disposición que define el concepto. En efecto, la Ley 23 de 1981, dispone en su artículo 34, que la historia clínica es "el registro obligatorio de las condiciones de salud del paciente. Es un documento privado, sometido a reserva que únicamente puede ser conocido por terceros previa autorización del paciente o en los casos previstos por la ley". Esta disposición, ha sido analizada en diferentes sentencias de tutela. Vale la pena señalar por ejemplo, la sentencia T-834 de 2006 con ponencia del Magistrado Nilson Pinilla Pinilla, relativa al acceso a la historia clínica de una persona fallecida. En esa ocasión esta Corporación manifestó lo siguiente, refiriéndose de manera específica a la protección del derecho de acceso a la justicia: "Debe observarse que al no permitir a la hija acceder a la historia clínica de su señora madre, se estaría colocando en riesgo su derecho de acceso a la administración de justicia, al no poder obtener la información que necesitaría para incoar una eventual acción judicial a raíz del tratamiento realizado a su señora madre, argumentando la entidad la protección de los llamados "derechos personalísimos".

Esta postura jurisprudencial fue reiterada en la en la Sentencia T-129 de 2010, así:

> "La materialización del derecho de consulta tiene relación directa con el manejo contable de los datos por parte de las entidades financieras. Los hechos económicos que tienen lugar en desarrollo de la relación que se traba entre los usuarios del sistema y las entidades financieras se reflejan en los registros contables, los cuales están llamados a dar cuenta de lo que genéricamente se ha denominado "dato". Estos registros reflejan las operaciones financieras cursadas y, por lo mismo, se constituyen en prueba idónea de la veracidad e integridad de la información, de allí que su manejo y guarda adquiera especial valor en relación con el derecho de habeas data."

Para la Corte, el señalamiento de la reglas atinentes al derecho de petición ante entidades prestadoras de servicios, está estrechamente relacionado con la finalidad social del Estado, pues estas cumplen funciones que se enmarcan dentro del artículo 365 de la Constitución Política, el cual dispone que: *"Los*

servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita." (Subrayas fuera del texto)

De allí que, la remisión que se hace las reglas del derecho de petición ante autoridades resulte plenamente compatible con la Constitución.

Por lo expuesto el artículo 33 será declarado exequible.

5.22. Sustitución del Título II del CPACA y vigencia de la ley estatutaria del derecho de petición

Por último, a la Sala Plena le corresponde efectuar el estudio de constitucionalidad de la disposición que ordena sustituir el título II de la Ley 1437 de 2011, así como el artículo que pone en vigencia la ley estatutaria. El texto del artículo 1º es el siguiente:

> "***Artículo 1.*** *Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo 1, Derecho de petición ante las autoridades – Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades – Reglas especiales y Capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente: (...)*"

Contenido normativo

El artículo 1º dispone que el Título II de la Ley 1437 de 2011 será sustituido por el contenido de la nueva ley estatutaria, con lo cual operará el fenómeno de la subrogación de leyes.

Considera la Sala que antes de examinar la constitucionalidad de este precepto es necesario determinar su contenido normativo. Desde el punto de vista literal, se identifica que el contenido deóntico establece una regla clara, la cual es la sustitución del Título II de la Ley 1437 de 2011. De acuerdo con

el diccionario de la real academia española, *subrogar* es sustituir[261], y sustituir es poner algo en lugar de otra cosa[262].

Lo anterior, permite deducir que el artículo 1º dispone que la nueva ley estatutaria, a partir de su vigencia, entrará a ser el contenido normativo que regirá lo relacionado con el derecho de petición, al reemplazar el Título II de la Ley 1437 de 2011 en su totalidad, lo cual no se trata de una modificación de la norma sino de unas nuevas reglas, distintas de las anteriores y llamadas a reemplazar la normativa anterior.

Análisis de constitucionalidad del artículo 1º

Ahora, corresponde a la Corte determinar si el contenido normativo antes señalado se ajusta o no a la Constitución Política. Para este Tribunal, la respuesta es afirmativa por las siguientes razones:

En primer lugar, esta Corporación ha señalado que es posible que haya sustitución de una norma por otra posterior, lo que la teoría jurídica ha denominado, subrogación[263]. Así mismo, ha reconocido que *es la propia libertad política del legislador la que le permite a ese órgano, expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición o para regular toda una materia.*[264]

En este caso, el legislador hizo uso de esa amplia libertad de configuración, la cual es protegida por la Constitución y ha sido amparada por la jurisprudencia constitucional.

En segundo lugar, la orden de sustitución contenida en el artículo 1º de la nueva ley estatutaria, responde a un llamado hecho por esta Corte, mediante Sentencia C-818 de 2011, la cual declaró inexequible del artículo 13 al 33 de la Ley 1437 de 2011, sobre el derecho de petición, por cuanto se había incurrido en error de procedimiento, al estimar que cuando la ley actualiza o configura el contenido de un derecho fundamental debe ser expedida por el procedimiento legislativo más exigente, previsto en el artículo 153 superior, esto es, mediante ley estatutaria[265].

Conclusión

---

[261] Subrogar. tr. *Der.* Sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa. U. t. c. prnl. Diccionario de la Real Academia Española. 22ª edición.

[262] Sustituir: tr. Poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa. Diccionario de la Real Academia Española. 22ª edición.

[263] Ver Sentencia C-668 de 2008. En esta sentencia la Corte Constitucional analizó el artículo 357 numeral 2 del Código Sustantivo del Trabajo.

[264] Ibídem.

[265] En la Sentencia C-818 de 2011, la Corte Constitucional estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos del 10 al 33 y 309 de la Ley 1437 de 2011. En dicha oportunidad, la Corte reiteró las reglas señaladas en la sentencia C -791 de 2011, con respecto al alcance de la reserva estatutaria en materia de regulación de los derechos fundamentales.

En consecuencia, la Sala Plena encuentra que el artículo 1º analizado se adecua a los postulados constitucionales y, por tanto, será declarado exequible.

De otra parte, a continuación se transcribe el texto del Artículo 2º relativo a la vigencia de la norma:

> "***Artículo 2. Vigencia:*** *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*"

Contenido normativo

El contenido normativo del último artículo de la ley estatutaria establece la entrada en vigencia de la norma, a partir de su promulgación y derogando todas las normas que le sean contrarias.

Análisis de constitucionalidad

Si bien el legislador no hizo derogatorias expresas, la Corte al amparo de una interpretación sistemática, observa que ello no era necesario por cuanto el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, que es el conjunto normativo al que se integra esta ley estatutaria, se encargó de hacer dichas derogatorias.

En relación con la vigencia de las normas, esta Corte, ha reconocido que el Legislador goza de amplia potestad de configuración para establecer en qué momento entra a regir una nueva disposición legal. En este sentido, este Tribunal en Sentencia C-492 de 1997, precisó:

> "(…) se desprende que por mandato constitucional, **es al legislador a quien corresponde decidir el momento en el que la ley ha de empezar a regir,** cuya potestad puede ejercer, expidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto (siempre y cuando el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia), o incluyendo en la misma un precepto donde expresamente señale la fecha en que ésta comienza a regir. De ahí que la potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea". (Negrillas propias del texto)

Adicionalmente, la decisión del legislador concuerda con la Carta Política, toda vez que el Congreso aprobó el Proyecto con el ánimo de que tuviera efectos desde su publicación, teniendo en cuenta que el Título II, Derecho de petición, Capítulo 1, Derecho de petición ante las autoridades – Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades – Reglas

especiales y Capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, fue declarado inexequible mediante Sentencia C-818 de 2011, cuyo efecto se difirió hasta el 31 de diciembre de 2014. Lo anterior, en vista de la necesidad de expedir una nueva normativa que se ajustara a los preceptos constitucionales, y con el fin de no dejar un vacío normativo con respecto a la regulación de la materia que concentra la atención de la Corte en esta oportunidad.

Conclusión

En conclusión, la Sala observa que el contenido normativo del artículo 2 de la nueva ley estatutaria se ajusta a la Constitución, toda vez que es producto de la potestad de configuración del legislador, el cual es el encargado de definir la entrada en vigencia de los preceptos legales y en consecuencia, lo declarará exequible.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el Proyecto de Ley Estatutaria número 65 de 2012 Senado, número 227 de 2012 Cámara, "*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.",* por haber sido expedido conforme al procedimiento constitucional.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el título del Proyecto de Ley Estatutaria número 65 de 2012 Senado, número 227 de 2012 Cámara, "*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.".*

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 29, 30 y 33, del Proyecto de Ley Estatutaria número 65 de 2012 Senado, número 227 de 2012 Cámara, "*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 13 del proyecto de ley estatutaria examinado, con excepción de la expresión *"en relación a* (sic)

las entidades dedicadas a su protección o formación" contenida en el inciso final del mismo artículo, la cual se declara **EXEQUIBLE,** siempre y cuando no excluya la posibilidad de que los menores de edad presenten directamente peticiones dirigidas a otras entidades para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

Quinto.- Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones *"ante el funcionario competente"* del inciso primero y *"o ante el servidor público competente"* del parágrafo 3º del artículo 15 del proyecto de Ley Estatutaria revisado y **EXEQUIBLE** el resto de la disposición, bajo el entendido que la exigencia de que las peticiones sean presentadas por escrito, deberá ser motivada por la autoridad correspondiente mediante acto administrativo de carácter general.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 16 del proyecto de Ley Estatutaria revisado, siempre y cuando el numeral 2º se entienda sin perjuicio de que las peticiones de carácter anónimo deban ser admitidas para trámite y resolución de fondo, cuando exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad.

Séptimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 22 del proyecto de ley estatutaria examinado, sin perjuicio de que deba enviarse la respuesta a todos los que hayan formulado la petición.

Octavo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 24, con excepción del parágrafo, el cual se declara **EXEQUIBLE** bajo el entendido de que los eventos allí previstos, también son aplicables para el numeral 8 referente a los datos genéticos humanos.

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 26 del proyecto de Ley Estatutaria revisado, en el entendido de que en los municipios en los que no exista juez administrativo, se podrá instaurar este recurso ante cualquier juez del lugar.

Décimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 31, salvo la expresión "*gravísima"* que se declara **INEXEQUIBLE.**

Undécimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 32, salvo la expresión "*estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título"* contenida en el inciso segundo que se declara **EXEQUIBLE,** bajo el entendido de que al derecho de petición ante organizaciones privadas se aplicarán, en lo pertinente, aquellas disposiciones del Capítulo I que sean compatibles con la naturaleza de las funciones que ejercen los particulares.

Duodécimo.- Por Secretaría General remítase el expediente legislativo y copia de esta sentencia al señor Presidente del Senado de la República, para

que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 2067 de 1991.

Para tales efectos, el texto a sancionar del Proyecto de Ley Estatutaria No. 65 de 2012 Senado, – 227 de 2013 Cámara "*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"* está contenido en el Anexo que se incorpora a la presente sentencia

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte **C**onstitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente
Con salvamento parcial de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con aclaración de voto
Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Ausente con excusa

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (e)

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (e)

ANEXO

TEXTO DEL PROYECTO LEY A SANCIONAR DE CONFORMIDAD CON LA SENTENCIA C-951/04

LEY No. (….) DE 2015
(….)
Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1°. Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo 1, Derecho de petición ante las autoridades -Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas especiales y Capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente:

TÍTULO II
DERECHO DE PETICIÓN
CAPÍTULO I
Derecho de Petición ante Autoridades
Reglas Generales

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

[Declarado EXEQUIBLE siempre y cuando no excluya la posibilidad de que los menores de edad presenten directamente peticiones dirigidas a otras entidades para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales]

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:

1. 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.

2. 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.

Artículo 15. ***Presentación y radicación de peticiones.*** Las peticiones podrán presentarse verbalmente ~~ante el funcionario competente~~ y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código. *[Expresiones tachadas declaradas INEXEQUIBLES]*

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley

expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

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.
Parágrafo 2. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.
Parágrafo 3. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto, ~~o ante el servidor público competente.~~ El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente Ley. *[Expresiones tachadas declaradas INEXEQUIBLES]*
[El resto de la disposición se declara EXEQUIBLE, bajo el entendido que la exigencia de que las peticiones sean presentadas por escrito deberá ser motivada por la autoridad correspondiente mediante acto administrativo de carácter general]

Artículo 16. ***Contenido de las peticiones.*** Toda petición deberá contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en las que fundamenta su petición.
5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.
6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.

Parágrafo 1. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.

Parágrafo 2. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.

Artículo 17. ***Peticiones incompletas y desleimiento tácito.*** En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Artículo 18. ***Desistimiento expreso de la petición.*** Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.

Artículo 19. ***Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas.*** Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición ésta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas.

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de

peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.

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 del perjuicio invocado.

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 adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.

Artículo 21. ***Funcionario sin competencia.*** Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

Artículo 22. ***Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones.*** Las autoridades reglamentarán 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.

Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

[Declara EXEQUIBLE, sin perjuicio de que deba enviarse la respuesta a todos los que hayan formulado la petición]

Artículo 23. ***Deberes especiales de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.*** Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los personeros distritales y municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el

cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.

CAPÍTULO II
Derecho de petición ante autoridades
Reglas especiales

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

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensiónales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.
7. Los amparados por el secreto profesional.
8. Los datos genéticos humanos.

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

[Declarado EXEQUIBLE, bajo el entendido de que los eventos allí previstos, también son aplicables para el numeral 8 referente a los datos genéticos humanos]

Artículo 25. ***Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.*** Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

Artículo 26. ***Insistencia del solicitante en caso de reserva.*** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. 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.

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.
[Declarado EXEQUIBLE en el entendido de que en los municipios en los que no exista juez administrativo, se podrá instaurar este recurso ante cualquier juez del lugar]

Artículo 27. ***Inaplicabilidad de las excepciones.*** El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.

Artículo 28. ***Alcance de los conceptos.*** Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

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.

El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado.

Artículo 30. ***Peticiones entre autoridades.*** Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.

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

CAPÍTULO III
Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas

Artículo 32. ***Derecho de Petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales***. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.

Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título. Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley.

Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.

Parágrafo 1°. Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.

Parágrafo 2°. Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.

Parágrafo 3. Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes.

[Declarado EXEQUIBLE, salvo la expresión "estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título" *contenida en el inciso segundo que se declara EXEQUIBLE**,** bajo el entendido de que al derecho de petición ante organizaciones privadas se aplicarán, en lo pertinente, aquellas disposiciones del Capítulo I que sean compatibles con la naturaleza de las funciones que ejercen los particulares]*

Artículo 33. ***Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas.*** Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.

Artículo 2°. ***Vigencia:*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias."

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO Y ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

PRESENTACION Y RADICACION DE PETICIONES-Disentimiento de declaratoria de exequibilidad condicionada que deja en manos de autoridades exigir a través de acto administrativo de carácter general que peticiones se presenten por escrito abriendo una compuerta para que se elimine posibilidad de presentar peticiones verbales (Salvamento parcial de voto)

PRESENTACION Y RADICACION DE PETICIONES-No se advierte una justificación constitucionalmente admisible restringir la presentación de peticiones verbales (Salvamento parcial de voto y Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA EXPRESION "EL VALOR DE LA REPRODUCCION NO PODRA SER SUPERIOR AL VALOR COMERCIAL DE REFERENCIA EN EL MERCADO"-Discrepancia de declaratoria de exequibilidad por cuanto constituye límite constitucionalmente inadmisible para el ejercicio del derecho de petición (Salvamento parcial de voto)**/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA EXPRESION "EL VALOR DE LA REPRODUCCION NO PODRA SER SUPERIOR AL VALOR COMERCIAL DE REFERENCIA EN EL MERCADO"-**Faculta a entidades para que fijen como costo de reproducción un valor que no supere el valor comercial de copias (Salvamento parcial de voto)

REPRODUCCION DE DOCUMENTOS Y PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Reproducción de la información a través de medios digitales en lugar de copias de papel (Salvamento parcial de voto)

TERMINOS PARA RESOLVER DISTINTAS MODALIDADES DE PETICIONES-Debe entenderse que vencido el término de la prórroga sin que haya respuesta opera el silencio positivo salvo en el caso de documentos sometidos a reserva legal (Aclaración de voto)

TRAMITE INTERNO Y DECISION DE PETICIONES-Respuesta conjunta menoscaba el derecho a recibir una respuesta de fondo y pertinente a cada una de las peticiones que los administrados formulan a la administración (Aclaración de voto)

INFORMACION Y DOCUMENTOS RESERVADOS-Acto que niega el acceso a información o documentos reservados debe ser

motivado según sentencia C-274/13 (Aclaración de voto)/**INFORMACION Y DOCUMENTOS RESERVADOS RELACIONADOS CON LA DEFENSA O SEGURIDAD NACIONAL-**Carácter reservado no resulta oponible cuando está en juego el esclarecimiento de la verdad sobre violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario según sentencia C-540/12 (Aclaración de voto)/**INFORMACION Y DOCUMENTOS RESERVADOS QUE INVOLUCREN DERECHOS A LA PRIVACIDAD E INTIMIDAD Y LA INFORMACION FINANCIERA Y COMERCIAL-**Es preciso diferenciar entre la información reservada de particulares y de servidores públicos (Aclaración de voto)

INFORMACION Y DOCUMENTOS RESERVADOS RESPECTO AL ACCESO A LA INFORMACION-Información mínima que debe estar disponible para los ciudadanos en relación con los servidores públicos (Aclaración de voto)

INFORMACION Y DOCUMENTOS RESERVADOS PROTEGIDOS POR EL SECRETO COMERCIAL O INDUSTRIAL Y PLANES ESTRATEGICOS DE EMPRESAS PUBLICAS DE SERVICIOS PUBLICOS-Garantía de acceso a la información de los ciudadanos sobre asuntos de importancia pública que involucren la protección del ambiente o salubridad pública (Aclaración de voto)/**INFORMACION Y DOCUMENTOS RESERVADOS PROTEGIDOS POR EL SECRETO COMERCIAL O INDUSTRIAL Y PLANES ESTRATEGICOS DE EMPRESAS PUBLICAS DE SERVICIOS PUBLICOS-**Reserva no ampara lo que atañe a la realización de obras de infraestructura para hacer efectivos los derechos a la participación en materia ambiental y consulta previa (Aclaración de voto)

SOLICITUD DE INFORMACION DE CARACTER RESERVADO-No puede negarse a otras personas el acceso a información en los eventos en que la misma no tiene carácter reservado (Aclaración de voto)

INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA DE INFORMACION O DOCUMENTOS-Mecanismo judicial establecido no impide el ejercicio de la acción de tutela para garantizar el derecho fundamental de acceso a la información (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente PE-041

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley número 65 de 2012

Senado y número 227 de 2013 Cámara *"Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

Magistrada Ponente (E):
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Con el acostumbrado respeto, formulo salvamento parcial de voto en relación con la declaratoria de exequibilidad simple de los artículos 15 y 29 del proyecto. Asimismo, aclaro mi voto en relación con diversos aspectos de la fundamentación contenida en esta sentencia.

I. *Aspectos que motivan el salvamento parcial de voto*

1. Disiento de la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 15 del proyecto. El condicionamiento aprobado por la mayoría deja en manos de las autoridades la posibilidad de exigir, a través de acto administrativo de carácter general, que las peticiones se presenten por escrito. Esto abre una compuerta para que se elimine la posibilidad de presentar peticiones verbales, lo cual merece reparos de constitucionalidad desde dos puntos de vista: por un lado, faculta a que cualquier entidad a través de un acto administrativo de carácter general pueda regular un aspecto que está sometido a reserva de ley estatutaria; de otro lado, es claro que limitar el ejercicio verbal de este derecho, o imponer cargas adicionales para quienes formulan sus peticiones verbalmente, representa una discriminación injustificada en contra de aquellos sectores de población (generalmente vulnerable) que tienen obstáculos para acceder a la escritura.

La facultad que establece la norma para limitar la presentación de peticiones verbales desconoce que en la actualidad existen medios técnicos de fácil acceso a las dependencias públicas y privadas ante las que se ejercita este derecho, que hacen posible dejar un registro de dichas peticiones verbales, ya sea a través de la transcripción de la petición por parte de la persona que la recibe, o a través de su grabación, todo lo cual hace posible su traslado al funcionario competente para decidirlas. En ese orden de ideas, no se advierte una justificación constitucionalmente admisible restringir la presentación de peticiones verbales.

2. Discrepo igualmente de la declaratoria de exequibilidad del artículo 29, por cuanto la expresión "*el valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado*" constituye

> un límite constitucionalmente inadmisible para el ejercicio del derecho de petición y, por tanto, debió ser declarada inexequible. Aunque esta expresión en principio parece fijar un límite a la discrecionalidad de las autoridades públicas para definir el costo de reproducción, en realidad no opera de este modo y termina por facilitar lo contrario: que el costo de reproducción establecido por dichas entidades llegue a equipararse al valor en el mercado. Esta expresión faculta a las entidades para que fijen como costo de reproducción un valor que, en todo caso, no supere el valor comercial de las copias. De este modo, el límite al costo de las copias realmente fijado por la norma, y declarado exequible por la mayoría, es el establecido por el *valor en el mercado*, cuando este debe ser el *costo de reproducción*.

En todo caso, el artículo 29 deberá interpretarse en consonancia con lo previsto en la Ley 1712 de 2014, cuyo artículo 3º establece el principio de gratuidad en el acceso a la información pública, señalando que "*no se podrán cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información"*; en el mismo sentido su artículo 26 de la misma ley señala que la respuesta a las solicitudes de información "*deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante"*. En tal sentido, se debe privilegiar la reproducción de la información a través de medios digitales en lugar de copias de papel, pues ello además de reducir costos ambientales y económicos, facilita el acceso a la información.

II. *Aclaraciones de voto*

3. En relación con la declaratoria de exequibilidad simple del artículo 14 del proyecto, aclaro mi voto para precisar que comparto esta decisión en los términos expuestos en la parte considerativa de la sentencia. Por tanto, debe entenderse que vencido el término de la prórroga sin que haya respuesta, también opera el silencio positivo, salvo en el caso de documentos sometidos a reserva legal.

4. En relación con el artículo 22, aclaro el voto para señalar que la decisión de exequibilidad condicionada de la norma que permite dar respuesta conjunta a peticiones deja abierto un problema. Es cierto que en ocasiones esta respuesta conjunta puede justificarse en aras de la eficacia, celeridad y economía de la función administrativa. Sin embargo, ello no puede erigirse en un expediente para menoscabar el derecho a recibir una respuesta de fondo y pertinente a cada una de las peticiones que los administrados formulan a la administración. En tal sentido, la posibilidad abierta por el legislador estatutario no puede ser empleada para responder de manera estandarizada peticiones que en apariencia son similares, pero que en

realidad contienen diferencias sustantivas que ameriten una respuesta diferenciada. Permitir que en estos casos la administración ofrezca una respuesta uniforme, omitiendo pronunciarse sobre asuntos de fondo específicos de cada petición, en lugar de ser un mecanismo para garantizar la eficacia de la acción administrativa puede servir justo para lo contrario. Para que el ciudadano tenga que volver a hacer uso de este mecanismo o, en su defecto, de la tutela, para requerir una respuesta de fondo a su petición específica.

5. De igual manera, aclaro el voto para precisar el sentido en el que apoyé la decisión adoptada en relación con los supuestos de información reservada previstos en el artículo 24.

5.1. De acuerdo con el precedente fijado en la sentencia C-274 de 2013, el acto a través del cual se niega el acceso a información o documentos reservados en razón de las hipótesis contempladas en el artículo 24 debe motivar, en concreto, que la reserva de la información solicitada (i) tiene un fundamento legal; (ii) su reserva responde a una finalidad constitucionalmente importante en el caso concreto; (iii) la reserva es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto para alcanzarlo.

5.2. En el caso específico de la reserva establecida por motivos de defensa o seguridad nacionales (art. 24 num. 1), se debe tener en cuenta que, como lo señaló la Corte en la sentencia C-540 de 2012, el carácter reservado de la información no resulta oponible cuando está en juego el esclarecimiento de la verdad en relación con violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

5.3. En relación con las causales previstas en los numerales 3º y 5º del artículo 24, aclaro el voto para señalar que, al momento de interpretar y aplicar esta norma es preciso diferenciar entre la información reservada de particulares y de servidores públicos, debido a que en este último caso el estándar de privacidad es menor, pues en determinados contextos la divulgación de datos relativos a la hoja de vida, historia laboral, expedientes pensionales, historia clínica, información financiera y comercial de funcionarios o de personas que aspiren a ocupar altos cargos públicos puede adquirir relevancia pública. Así, por ejemplo, en procesos de elección de funcionarios públicos no puede negarse a los ciudadanos el acceso a la hoja de vida y demás información de las personas que aspiran a ocupar estos cargos, pretextando la protección de su derecho a la intimidad.

Adicionalmente, esta causal de reserva debe interpretarse de manera armónica con lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, de Acceso a la Información, que señala la información mínima que debe estar disponible para los ciudadanos en relación con los servidores públicos*: "el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá un formato de información de los servidores públicos y*

de personas naturales con contratos de prestación de servicios, el cual contendrá los nombres y apellidos completos, ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia laboral y profesional de los funcionarios y de los contratistas. Se omitirá cualquier información que afecte la privacidad y el buen nombre de los servidores públicos y contratistas, en los términos definidos por la Constitución y la ley."

5.4. En relación con la reserva de planes estratégicos de empresas de servicios públicos, establecida en el numeral 6º del art. 24, la misma debe armonizarse con la garantía del derecho de acceso a la información de los ciudadanos en asuntos de importancia pública en tanto involucren la protección del ambiente o la salubridad pública.

La decisión de la mayoría precisa que el carácter reservado de la información sólo cobija aquella que pueda poner en desventaja competitiva a la respectiva empresa de servicios públicos. A partir de esta premisa, debe entenderse que esta causal no ampara, por tanto, la reserva de otro tipo de información contenida en los planes estratégicos de las empresas de servicios públicos, en particular, la que atañe a la realización de obras de infraestructura (hidroeléctricas, planes de interconexión, etc.). Teniendo en cuenta: (i) los impactos sociales, culturales y ambientales que generan estos proyectos; (ii) el carácter público que ostenta la información en materia ambiental (vinculado directamente al derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales, art. 79 CP); (iii) los derechos territoriales y a la consulta previa de grupos étnicos en relación con este tipo de proyectos, no puede entenderse que la reserva prevista en el numeral 6º se extienda a la información relativa a los proyectos de infraestructura que se contemplen en los planes estratégicos de las empresas de servicios públicos. Al contrario, importantes razones constitucionales justifican que esta información sea accesible a todos los ciudadanos, para hacer efectivos sus derechos a la participación en materia ambiental y a la consulta previa.

5.5. Finalmente, la hipótesis establecida en el parágrafo del artículo 24, según la cual sólo se autoriza el acceso a la información prevista en los numerales 3, 5, 6 y 7 a los titulares de la información, sus apoderados u otras personas autorizadas expresamente para ello, no puede interpretarse en el sentido de negar a otras personas el acceso a dicha información en los eventos en que la misma no tiene carácter reservado.

6. Por último, en relación con la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 26, debe entenderse además que el mecanismo judicial establecido en la norma no impide, en todo caso, el ejercicio de la acción de tutela para garantizar el derecho fundamental de acceso a la información.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada