

EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN*

ANDRÉS ATAHUALPA PÉREZ**

“Es más en Francia una supervivencia que una realidad. Por largo tiempo considerado como esencial, y a este título jurídicamente reconocido y organizado, él se ha progresivamente desdibujado”.

JEAN RIVERO

*A Dios, fuente suprema de toda autoridad,
a mis padres, mis constantes guías.*

SUMARIO

RESUMEN

1. QUÉ ES UNA PETICIÓN – QUÉ ES EL DERECHO DE PETICIÓN
2. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL DERECHO DE PETICIÓN
3. DERECHO DE PETICIÓN Y DERECHO DE QUEJA
4. DERECHO COMPARADO
 - 4.1. Estados Unidos
 - 4.2. España
 - 4.3. Italia

* Texto elaborado durante la cátedra de “Derecho constitucional colombiano II”, regentada por el Dr. JULIO HERNANDO YEPES ARCILA.

** Estudiante de quinto semestre, diplomado en bioderecho y genética forense, curso en derecho procesal administrativo, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana.

5. DERECHO DE PETICIÓN

5.1. Referencia histórica

5.1.1. Debates en la Asamblea Nacional Constituyente

5.2. Cambio esencial: ejercicio contra particulares

5.3. El derecho de petición ante las entidades públicas

5.3.1. Carácter de excepción: respuesta aplazada

5.3.2. Contestación de fondo: claridad, precisión, rapidez y oportunidad

5.3.3. Silencio administrativo

5.3.4. Titulares del derecho de petición

RESUMEN

El derecho de petición se nos presenta como un derecho constitucional de suprema importancia en las acciones que diariamente realizamos. La falta de doctrina y de un estudio profundo en nuestro medio, fue el aliento que me llevó a profundizar en diferentes autores, los planteamientos recogidos sobre este derecho, para así poder contar con un texto que aborde diferentes posturas y sirva como una fuente de consulta. Es de mencionar que un gran desarrollo teórico lo encontramos en España, principal cuna de nuestro derecho constitucional, y por ello mismo el presente trabajo contará con un especial aporte del derecho español.

Palabras clave: petición, petición hacia particulares y petición hacia entidades públicas.

1. QUÉ ES UNA PETICIÓN – QUÉ ES EL DERECHO DE PETICIÓN

Una petición, es una solicitud verbal o escrita que se presenta ante un órgano o individuo con el fin de requerir su intervención en un asunto concreto (ROJAS, 39). Ésta hace referencia esencialmente a las súplicas que dirigían los ciudadanos del pueblo de Inglaterra a su rey con el ánimo de obtener una respuesta de éste, y que por cierto, va a permitir su evolución hasta ser un derecho.

Tipos de peticiones (ROJAS, 40):

- *Quejas:* cuando se pone en conocimiento de las autoridades conductas irregulares de empleados oficiales o de particulares a quienes se ha atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público.

- *Reclamos*: cuando dan a las autoridades noticias de la suspensión injustificada o de la presentación deficiente de un servicio público.
- *Manifestaciones*: cuando hacen llegar a las autoridades la opinión del peticionario sobre una materia sometida a actuación administrativa.
- *Peticiones de informaciones*: cuando se formulan a las autoridades para que éstas, den a conocer cómo han actuado en un caso concreto y permitan el examen de documentos públicos que tienen en su poder.
- *Consultas*: cuando se presentan a las autoridades para que manifiesten su parecer sobre materias relacionadas con sus atribuciones.

El derecho de petición, se plasma como una facultad en cabeza de toda persona con el fin de dirigirse ante autoridades públicas o entes privados para solicitar su intervención, con el fin de dar solución a diferentes problemas. Se convierte pues, en un derecho público subjetivo, capaz de ser exigido (MARTÍNEZ, 17).

2. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL DERECHO DE PETICIÓN

El derecho de petición, es uno de los más importantes para la evolución y concretización del estado civil. Tanto en la sociología, como en la historia se evidencia que este derecho se presenta como medio para abolir la *vindicta privada* (venganza personal), es decir, la posibilidad de hacer justicia por las propias manos. Esto suponía un constante estado de caos y de desorden en el que el orden jurídico era impotente para hacer efectivo el imperio del derecho (MARTÍNEZ, 17).

No obstante, este mecanismo de venganza se deja de lado estableciendo un aparato objetivo para la resolución de disputas en el que las personas acudían a la autoridad para obligar al infractor a resarcir por los daños ocasionados. Al decaer la *Vindicta privada* y dar paso al régimen de autoridad, el gobernado recurre a ella solicitando su intervención, que por cierto, en un principio, no estaba obligada a dar solución a lo pedido. Por el contrario, la obligatoriedad de una respuesta surge cuando se instituye como “derecho de petición”, es decir, como contenido de una garantía individual, que se plasmaba en la relación jurídica gobernado-gobernante (MARTÍNEZ, 18).

La existencia en cuanto derecho, se remonta hasta la edad media, especialmente en Inglaterra que es en donde adquiere realmente su importancia. Allí surgieron los principios fundamentales que aún hoy inspiran a este derecho y por ello mismo ha sido el lugar en donde mayor desarrollo jurisprudencial ha tenido (VELLOSO, 1855). En la Carta Magna de 1215 (artículo 29) se encuentra de manera indirecta su reconocimiento. Luego de una evolución jurídica, pasa a estar plasmado directamente en el *Bill of Rights* de 1689 (artículo 5), en donde viene a proclamarse como un derecho de los súbditos, de presentar peticiones al rey, pero en el entendido de ejercerlo de manera correcta, es decir, exento de indecencias y presiones (VELLOSO, 1856).

3. DERECHO DE PETICIÓN Y DERECHO DE QUEJA

CHAPELIER expuso admirablemente lo que es un derecho de petición y el derecho de queja en estos términos:

“El derecho de petición es el derecho que tiene el ciudadano activo de expresar sus opiniones al cuerpo legislativo, al rey o a los administradores públicos sobre asuntos de administración o de organización. La queja es el derecho de recurrir que tiene todo hombre que ve lesionados sus intereses particulares por una autoridad cualquiera o por un individuo (...)”¹.

La gran diferencia establecida por este francés radica en que la queja es el derecho a que todos los hombres corresponde sin importar su condición política. Por el contrario el derecho de petición es exclusivo del ciudadano.

Sin embargo, la Asamblea Constitucional francesa rechazó esta distinción, consagrando un derecho de petición único y atendiendo esencialmente al aspecto de la queja o defensa de los intereses subjetivos, y por ello lo consagró como:

“un verdadero derecho imprescriptible de todo hombre que viva en sociedad, de todo ser que piensa”.

La consagración del derecho de petición se plasmó en la Constitución de 1971 donde se incluyó dentro de los derechos “civiles y políticos” y también estuvo presente en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1793. En la de 1789 no hubo alusión (IBÁÑEZ, 38).

1 CHAPLIER, citado por: IBÁÑEZ GARCÍA, ISAAC. pág. 22.

Hoy vuelve a estar vigente la distinción de CHAPELIER, en la cual se enmarca un derecho de petición como un derecho político, fundamental y de interés público². Pero lastimosamente la defensa de derechos o intereses subjetivos, que tuvo gran importancia en aquella Francia, ha perdido vigencia por la consagración en los modernos estados de herramientas precisas establecidas para ello, así como de órganos que aunados a los tradicionales, coadyuvan a la consecución de los fines del Estado, tal como es el caso de la Defensoría del Pueblo (IBÁÑEZ, 39). Confirmación de lo dicho, es la frase de JEAN RIVERO, con la que he decidido iniciar este trabajo³.

4. DERECHO COMPARADO

4.1. Estados Unidos

Los Estados Unidos surgen en la historia en el momento en que se independizan las trece colonias de la corona británica. Para ello, se proveyeron de constituciones con el fin de darse felicidad, seguridad y proyectar el comienzo de la sociedad norteamericana (MARTÍNEZ, 176). La Constitución de los Estados Unidos que nace en principio tan sólo con la parte estructural de un Estado, necesita de la incorporación de un *Bill of Rights*, que se viene a plasmar en las enmiendas a la Constitución seguidas a su proclamación. En ellas van a aparecer los derechos de los estadounidenses y el derecho de petición se consagrará en la primera enmienda constitucional a cuyo tenor:

“El Congreso no dictará ley alguna con respecto a la oficialización de una religión, o que prohíba el libre ejercicio de la misma; o que restrinja la libertad de palabra o de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a peticionar al gobierno para la reparación de agravios” (KRAFT, 43).

-
- 2 IBÁÑEZ, ISAAC. pág. 39. “El mismo autor al que me he referido en este capítulo ha establecido los siguientes grupos con el contenido posible de peticiones: 1. Grupo. Peticiones de interés privado 1. En reclamación de un interés privado 2. En defensa de un interés directo en el asunto de que se trate. 3. En defensa de un interés indirecto si la ley concede acción popular para hacerlo valer 4. Cuando no es posible la acción popular. 2. Grupo. Denuncias de interés público. 1. Denuncias de infracciones penales, fiscales o civiles, cometidas por particulares o funcionarios. 2. Denuncias de anomalías en el funcionamiento de los servicios públicos. 3. Denuncias de contradicciones, defectos o insuficiencias del ordenamiento legislativo. 3. Grupo. Propuestas de interés público 1. Propuestas para mejoramiento de los servicios públicos. 2. Propuestas para el mejoramiento del ordenamiento legislativo 3. Propuestas genéricas de carácter social, económico y político 4. Grupo. Exposiciones. Exposiciones de cuestiones que no tienen ninguna petición expresa, pero sí implícitamente la de que sean atendidas y los destinatarios procedan en consecuencia”.
 - 3 Además de este autor, LUISA VELLOSO en su texto “La regulación jurídica...” pág. 1857, manifiesta que: “Hoy en día, y a pesar de un pasado glorioso, el significado del derecho de petición ha decrecido notoriamente, cuestionándose su propio sentido en un Estado de derecho, con una democracia representativa fundada en el sufragio universal y en la opinión pública libre”.

Esta primera enmienda consagra pues la libertad de expresión. Los diseñadores de la Constitución quisieron incorporar unos determinados derechos con el ánimo de limitar el abuso del gobierno. JAMES MADISON los llamó “grandes derechos de la humanidad” (MARTÍNEZ, 177).

4.2. España

Fue el proyecto de Constitución de Cádiz, el que contempló el derecho de petición en cabeza de los estados libres. Sin embargo, fue realmente la Constitución de 1837 la primera que lo estableció en su denominación y naturaleza actual, cuando le quita esta facultad a las cortes y se lo entrega a los españoles (OTERO, 1833). Con base en esto, es que todas las constituciones del siglo XIX y XX lo reconocen (1845, 1869, 1931, 1979) (VELLOSA, 1856).

Actualmente el derecho en comento, se encuentra en el art. 29 de la Constitución (1979) que establece el reconocimiento a favor de los ciudadanos para hacer peticiones a las instituciones estatales (las leyes que regulan el mencionado derecho hablan sólo de poderes públicos) (GARCÍA, 1811) y sin que lo solicitado tenga que ser necesariamente aceptado. Los titulares son personas naturales y jurídicas, de manera individual o colectiva (sentencia Tribunal Supremo, 9 de febrero de 1987). Sin embargo, los militares no pueden ejercerlo sino es de manera individual y en la forma en que lo determina la legislación específica (VELLOSA, 1856).

Es de tener en cuenta que contra lo manifestado por doctrinantes colombianos respecto a la titularidad de ejercicio del derecho por extranjeros (MARTÍNEZ CEBALLOS, 160), la doctrina constitucional española aún no está de acuerdo en cuanto a la mencionada posibilidad: de esta manera algunos especialistas manifiestan que no se puede ejercer por los foráneos, teniendo en cuenta la decisión del Senado español de 1978 (VELLOSO, 1858) y la enunciación de la propia Constitución⁴. Por el otro planteamiento se esgrime el argumento de que se logra mayor eficiencia en los órganos públicos, cuando se les reconoce la posibilidad a toda persona de impugnar algunas decisiones, tesis que tiene muchas falencias y que no es muy aceptada (GARCÍA, 1806).

4 MARTÍN-RETORTILLO, citado por: GARCÍA MANZANO, PABLO, pág. 1806: “L. MARTÍN-RETORTILLO, justifica la restricción a los nacionales que señala la Carta Magna. La justificación de fondo pudiera hallarse en la configuración como derecho político, atribuyéndole sólo a los ciudadanos”.

El artículo 29 de la Constitución española reza: “Todos los *españoles* tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley”.

La manera para ejercerlo, es por medio de un escrito y actualmente se acepta la utilización de mecanismos electrónicos como el correo electrónico. Con relación a los idiomas, se puede utilizar cualquiera que esté oficializado. Finalmente es de mencionar que el Tribunal Supremo manifestó en sentencia del 28 de mayo de 1965 que el ejercicio del derecho de petición, no puede servir para vitalizar plazos ya cumplidos, ni derechos caducados, y en la del 22 de junio de 1973, se manifestó que tampoco tenía la virtud para revisar situaciones ya definidas (IBÁÑEZ, 29).

4.3. Italia

Por medio de referéndum del 2 de junio de 1946 Italia se convirtió en república eligiendo una Asamblea Constituyente. El derecho de petición se encuentra dentro de los “derechos políticos, del electorado y de petición”. Allí este derecho pertenece exclusivamente al ciudadano elector. Es un derecho que últimamente ha perdido su importancia, en razón de que los partidos son los encargados de transmitir a las cámaras lo que consideran deben ser las medidas legislativas que deben adoptarse.

5. DERECHO DE PETICIÓN EN COLOMBIA

5.1 Referencia histórica

Nuestra Constitución Política lo consagra en su artículo 23 a cuyo tenor establece:

“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”.

Sin embargo, la consagración de este derecho en nuestro Estado, viene desde hace más de 180 años, cuando aparece por primera vez en la Constitución de Cúcuta en 1821 (MADRID-MALO, 4) en donde se manifestó en su artículo 157:

“La libertad que tienen los ciudadanos de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación y el respeto debidos, en ningún tiempo será impedida ni limitada”.

En la Constitución de 1886 se recogió en su artículo 45 que rezaba:

“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”.

La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, dieron un desarrollo doctrinal a este derecho distinguiendo tres modalidades separables e independientes:

1. El derecho de petición propiamente dicho que corresponde a toda persona y que trata de peticiones generales que se hacen para la conveniencia social.
2. La petición administrativa que hace un titular del derecho a fin de obtener un reconocimiento y autorización para su ejercicio.
3. La pretensión jurisdiccional que está sometida según los códigos procesales (MARTÍNEZ, 43).

5.1.1. Debates en la Asamblea Nacional Constituyente

El debate sobre el derecho de petición se centró especialmente en tres puntos: la titularidad del derecho, el significado de la expresión “obtener pronta resolución” y el ejercicio del derecho ante organizaciones privadas (CEPEDA, 241).

- *Titularidad del derecho*: ABEL RODRÍGUEZ presentó una posición a favor de establecer el ejercicio de este derecho, de manera individual y colectiva, con el ánimo de fortalecer la sociedad civil. Sin embargo esta posición no quedó plasmada en la norma aprobada (CEPEDA, 241).
- *Expresión “obtener pronta resolución”*: el primordial objetivo fue diferenciarla del término respuesta, pues esta tiene un carácter general que no necesariamente resuelve la inquietud. Por el contrario resolución hace referencia a la solución del inconveniente planteado⁵.
- *Petición frente organizaciones privadas*: el problema se suscitó en torno a la expresión “para garantizar los derechos fundamentales” debido a que según algunos especialistas se restringía inapropiadamente el derecho de petición.

5 ARIAS LÓPEZ, JAIME, Comisión Primera, 23 de abril de 1991, citado por: CEPEDA, MANUEL, pág. 241, “Es que respuesta puede ser simplemente decir: recibimos su petición de tal fecha y queda radicada etc., eso es una respuesta, pero resolución quiere decir resolver sobre la petición (...). Es un término mucho más amplio y así lo ha entendido la jurisprudencia”.

No obstante, los adversarios contestaron afirmando que era necesaria dicha limitación para minimizar la carga que se le imponía a las entidades privadas. Se manifestó que precisamente por ser de derecho privado, no tienen por qué obligárselas a resolver las peticiones que se les presenten, salvo las referidas a los derechos fundamentales. Y por ello, se dejó reserva legal para regular el ejercicio del derecho ante organizaciones privadas para no obligarlas a la violación de su derecho a la intimidad⁶.

5.2. Cambio esencial: ejercicio ante particulares

Si bien la Constitución de 1991 no presenta un cambio radical con respecto a su antecesora en cuanto a la consagración del derecho de petición, ciertamente la mayor transformación se origina con la apertura hacia los destinatarios, pues en casos especiales su alcance se extiende frente organizaciones particulares, cosa que no ocurría en la Constitución de 1886, pues sólo se ejercía frente a las autoridades (CEPEDA, 248).

Esta manifestación es concordante con la nueva filosofía política del Estado, que busca democratizar las relaciones al interior de las organizaciones particulares y entre éstas y quienes dependen de manera transitoria o permanente de las decisiones que ellas adopten y de esta forma la aplicación de los principios constitucionales pasan de la órbita meramente estatal para alcanzar todos los espacios sociales en los que se desenvuelven los individuos (ROJAS, 32). La nueva norma al ampliar el alcance del mencionado derecho y facultar al legislador para hacerlo extensivo ante organizaciones particulares, tiene el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de las personas frente los entes privados (T-124/93). Es menester señalar que durante los estados de excepción el derecho *sub examine* puede sufrir necesarias limitaciones, debido a la situación de anormalidad (CEPEDA, 248).

Esta ampliación del campo de acción del derecho de petición estimula la conciliación de intereses y la solución de conflictos antes de que los desacuerdos terminen en procesos judiciales, generando por lo tanto una mayor eficiencia, tanto

6 JAIME ARIAS LÓPEZ manifestó que el derecho de petición no podía siempre proceder contra entes privados debido a que se “estaría consagrando una intromisión; podría considerarse abusiva en el fuero interno de esas personas, que por ser de derecho privado no tiene por qué obligárselas a resolver peticiones que se les eleven salvo que se refieran a derechos fundamentales”. A su vez, JUAN CARLOS ESGUERRA expresó: “Si tú envías una petición a una empresa para que te revele un secreto técnico, profesional y comercial y todas esas cosas, hasta allá no podemos llegar. Entonces por eso solamente hablamos de los derechos fundamentales”, citados por: CEPEDA, JOSÉ MANUEL. pág. 241

en los procesos jurídicos como en la propia economía. Es importante mencionar que frente a las otras legislaciones en el mundo, el derecho de petición colombiano tiene un avance trascendental pues tanto las constituciones europeas así como las latinoamericanas establecen la visión tradicional del derecho, es decir, el limitado a la relación individuo-autoridades estatales (CEPEDA, 249).

La aplicación del derecho de petición respecto a los entes privados es limitada. La Corte Constitucional en la sentencia T-507-93, ha manifestado que en el ejercicio de este derecho contra particulares deben distinguirse dos situaciones: la primera, si la organización privada presta un servicio público o si por la función que desempeña adquiere el estatus de autoridad el derecho de petición opera como si se tratase de una autoridad pública (es decir, opera de manera directa sin necesidad de intervención de una ley que lo desarrolle) (CÓRDOBA, 1). La segunda, cuando el sujeto pasivo del derecho de petición es una organización que no actúa como autoridad, caso en el cual sólo opera cuando el legislador lo haya reglamentado, y que por cierto, en ningún momento se expresa como una obligación a éste, sino por el contrario, en una posibilidad de regulación bajo su discrecionalidad. Es menester señalar que aún no se ha producido dicha reglamentación y por lo tanto aún no opera este derecho contra las entidades privadas. De lo anterior se puede afirmar entonces, que la posibilidad de ejercer el amparo de este derecho contra particulares, depende del ámbito y de las condiciones que señale el legislador (T-105-96)⁷. La extensión del derecho de petición a particulares que no actúan como autoridad, sólo es procedente cuando aquél es el instrumento para garantizar otros derechos fundamentales, como quiera que este derecho no puede implicar

7 Sentencia T-105/96, MP Dr. VLADIMIRO NARANJO, “El derecho de petición consagrado en la Carta Política de 1991, conserva en líneas generales la fórmula descrita en el artículo 45 de la Constitución anterior —1886—. Sin embargo, la norma vigente contiene una innovación importante cual es la de permitir el ejercicio de este derecho ante las organizaciones privadas en los casos señalados por el legislador, con el fin de brindar una mayor garantía a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Dicha innovación pretende a su vez, aumentar el campo de aplicación del derecho de petición, que se encontraba limitado al ámbito del sector público, y darle una concepción más universal, que haga viable una mayor participación y compromiso de los asociados en el desarrollo activo de los fines propios del Estado colombiano.

En relación con las organizaciones privadas como sujeto pasivo del derecho de petición, el propio artículo 23 de la Carta deja en cabeza del legislador su reglamentación; pero ésta no puede ser entendida como un mandato directo sino como una facultad que el legislador puede ejercer a su arbitrio, y que hasta el momento no ha sido desarrollada. Sin embargo, es importante recordar que esta Corporación, de conformidad con el artículo 86 de la Carta Política y el artículo 42 del decreto 2591 de 1991, se ha pronunciado en forma reiterada a favor de la procedencia de la acción de tutela en contra de particulares encargados de la prestación de un servicio público (art. 365 de la CP), o cuando desarrollan actividades que pueden revestir ese carácter, siempre y cuando exista violación de un derecho fundamental. Ha tenido en cuenta la jurisprudencia, que en estos casos, el particular asume poderes especiales que lo colocan en una condición de superioridad frente a los demás coasociados, y sus acciones u omisiones pueden generar una amenaza o vulneración de uno o varios derechos constitucionales fundamentales que deben ser protegidos en forma inmediata por la autoridad judicial competente.

una intromisión indiscriminada y arbitraria en el fuero privado de quienes no exponen su actividad al examen público (Superintendencia de Industria y Comercio)⁸ pero todo esto repito, una vez se haya producido la reglamentación legislativa.

8 Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“La acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, debido a que en el derecho privado opera la llamada justicia conmutativa, donde todas las personas se encuentran en un plano de igualdad. En consecuencia, si un particular asume la prestación de un servicio público —como de hecho lo autoriza el artículo 365 superior— o si la actividad que cumple puede revestir ese carácter, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material —con relevancia jurídica— frente al usuario; es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido, y que, por ende, en algunos casos, sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho constitucional fundamental que requiere de la inmediata protección judicial” (sentencia C-134 de 1994, MP, doctor VLADIMIRO NARANJO MESA), (bastardilla fuera de texto).

De conformidad con los argumentos expuestos y por tratarse de un derecho constitucional fundamental, debe entenderse que la acción de tutela resulta procedente tratándose del derecho de petición frente a particulares encargados de la prestación de un servicio público, o cuando desarrollan actividades similares que comprometen el interés general. Además, porque entenderlo en otra forma llevaría a un desconocimiento del derecho a la igualdad frente a las entidades públicas que prestan determinado servicio en forma directa, y cuyas actuaciones se encuentran sujetas al control legal a través de la acción de tutela, en tanto que las entidades particulares que desarrollan la misma actividad, estarían exentas de esta carga, generándose una evidente e injusta discriminación. Así entonces, las organizaciones privadas que se encuentran incursas en las hipótesis descritas, esto es, —que prestan un servicio público o desarrollan una actividad similar—, están obligadas a dar respuesta oportuna a las peticiones que le sean planteadas. Respuestas que, además, tienen que ser sustanciales en cuanto que deben resolver o aclarar la inquietud formulada”.

8 T-507/93. MP Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO: “Las organizaciones privadas como destinatarias del derecho de petición. Del anterior artículo (23 CP) se deduce que el derecho de petición es aquella facultad que tiene toda persona de acudir a cualquier autoridad u organización privada, en los casos señalados por la ley, para elevar solicitudes, las cuales deben tener pronta resolución por parte de los mencionados destinatarios. Así, notamos que el derecho de petición tiene dos destinatarios; uno la autoridad y otro excepcionalmente, las organizaciones privadas. Frente a las organizaciones privadas, se debe hacer la siguiente distinción: a. Cuando la organización privada no actúa como autoridad y; b. Cuando la actividad desarrollada satisface un servicio público. a. Cuando la organización privada no actúa como autoridad. Las organizaciones privadas como sujeto pasivo del derecho de petición sólo operan cuando se dé la reglamentación por parte de la Ley, teniendo como función el garantizar los derechos fundamentales, así esta condición refleja la dimensión de garantía que tiene la petición, naturaleza reconocida por la doctrina, además de la de derecho. El constituyente no estableció una imperativa al legislador de reglamentar el ejercicio del derecho de petición frente a las mentadas organizaciones, sino le dio una facultad de realizar la conducta —reglamentación—. Así, el legislador puede o no desplegar la conducta porque está a su arbitrio el ejercer el mandato concedido por la Constitución. Es de mérito anotar que el constituyente en diversas ocasiones le coloca al legislador obligaciones a ejercer como es el caso del artículo 28 transitorio de la Carta, en el cual se ordena la expedición de una ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía; evento, se reitera, que no se presenta en el artículo 23 constitucional pues en la precitada disposición se encuentra una autorización para hacer y no una obligación de hacer. Entonces, «el derecho de petición, debe decirse que, es vinculante en principio solamente para las autoridades públicas, aunque la misma norma prevé la posibilidad de extender la figura, si así lo quiere el legislador a las organizaciones privadas y para el único objeto de garantizar los derechos fundamentales», lo cual en la actualidad no se ha presentado. b. Cuando la organización privada en razón al servicio público adquiere el estatus de autoridad. En el segundo caso, aun siendo un particular el destinatario de la tutela, el trato es el mismo que frente a una autoridad pública. El artículo 85 de la Constitución Política que enumera los llamados «derechos de vigencia inmediata», incluye al derecho de petición como uno de ellos, pero esta especial consagración debe ser entendida frente a las autoridades y no a los particulares u organizaciones privadas.

5.3. El derecho de petición ante las entidades públicas

La Constitución, además de consagrarlo como derecho fundamental, le otorga la característica de ser una norma de aplicación inmediata, determinada además por el artículo 85 del propio texto y reiterada en la jurisprudencia constitucional (T-279-94, T-395-98, T-1478/00); susceptible por todo lo anterior de la protección por vía de tutela⁹ (T-464-92), teniendo gran avance frente a otras constituciones del mundo, por ejemplo, la española en donde este derecho necesita de una reglamentación por medio de ley y por lo tanto su aplicación es indirecta (Ley 26 de 1957 y Ley 22 de 1960 n° 92/60).

Este derecho es por lo tanto un camino para obtener acceso a las autoridades y se ha formado en una herramienta para la defensa de los derechos políticos y para la participación en la vida democrática del país, por medio de la fiscalización que todos los individuos pueden realizarle a las autoridades, conociendo sus actos, impugnando sus decisiones y manifestado su apoyo o rechazo a los gobernantes (HINESTROSA FERNANDO, citado por: MARTÍNEZ, 48). Es de mencionar, que el Estado social de derecho obtiene su propia legitimación cuando se garantiza el acceso y ejecución del poder de manera democrática, como a su vez, en las posibilidades de darle solución a los constantes reclamos sociales, a tenor de los fines establecidos en el artículo 2 y el 209 (MARTÍNEZ, 51). Este derecho se presenta finalmente como la búsqueda por acercar el administrado y el Estado, otorgándole al primero un instrumento idóneo con el cual acudir ante el segundo para obtener información, o con el fin de que se produzca un pronunciamiento oportuno (T-567-92).

La función administrativa se compone de un conjunto de actividades de manera práctica e inmediata, que por medio de hechos y omisiones busca satisfacer los intereses de la comunidad. El principio básico que debe orientar las actividades administrativas, es el de la proporcionalidad entre la necesidad establecer el acatamiento y la resistencia presentada. Sus actos deben ser el reflejo fiel de lo que la norma ha establecido como potestad a quien lo ejercita (arts. 6, 121 CP). Por ello, la efectividad del derecho de petición reside no sólo en la posibilidad de

Por lo tanto, cuando un particular en ejercicio del poder público vulnera o amenaza el derecho fundamental de petición, estamos frente a lo establecido en el inciso primero del artículo 23 de la Constitución Política y por lo tanto es procedente la acción de tutela porque la acción u omisión provienen de una autoridad pública". Véanse entre otras: sentencias T-507 de 1993. MP ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO; T-530 de 1995 MP: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ; T-050 de 1995 MP FABIO MORÓN DÍAZ; T-118 de 1998 MP HERNANDO HERRERA VERGARA.

9 T-279-94: "El constituyente elevó el derecho de petición al rango de derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado social de derecho, puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado".

obtener una respuesta según los términos señalados por la ley, sino también en que la misma cuestión se le resuelva en sentido real y material (MARTÍNEZ, 55).

Sin embargo, la sentencia T-011/98, manifestó que no se debe confundir el derecho de petición (cuyo núcleo esencial se encuentra en diferentes cuestiones, entre ellas, la posibilidad de ir ante la autoridad y obtener pronta resolución) con el contenido material que se alega. La falta de respuesta o solución tardía son formas de violarlo y allí se puede ejecutar la acción de tutela. Pero por el contrario, el fondo de lo disputado no es materia de dicho derecho y por ende su protección se deriva de otras vías judiciales. Aunado a lo anterior, la sentencia T-693 de 2000 (citada por: MARTÍNEZ, 86) señalando también que la efectividad del derecho de petición reside en la posibilidad de que el ciudadano obtenga una respuesta a su solicitud, ha manifestado que no por ello implica que la entidad pública o privada esté comprometida a pronunciarse según los intereses del peticionario y en caso de ser así, no tiene porqué verse visto afectado el derecho de petición. Este planteamiento reitera el pronunciamiento jurisprudencial contenido en la sentencia T-357-96.

La Constitución ha permitido que la procedencia frente a las autoridades sea muy amplia y no existen excepciones para poderlo ejercer. Este mecanismo, muy colombiano, se diferencia del régimen constitucional español pues allí la exclusión para el ejercicio del derecho

“parece clara respecto a órganos jurisdiccionales y al Tribunal Constitucional. Éste ha rechazado la posibilidad de que se le dirijan peticiones en varias ocasiones” (GARCÍA, 1811),

y esto debido a que dentro de las competencias que se le definieron, no se le estableció la de responder peticiones ciudadanas (GARCÍA, 1811).

5.3.1. *Carácter de excepción: respuesta aplazada*

Las sentencias T-165-97 y T-296-97, han manifestado la posibilidad de hacer una excepción a los términos en los que se debe producir una respuesta teniendo en cuenta la ocurrencia de hechos excepcionales o porque está previsto un procedimiento especial para su contestación y solución; pero en todo caso, es necesario que la autoridad competente ponga en conocimiento del afectado tal situación, explicándole por lo tanto los motivos de la demora y proporcionándole una fecha razonable y de acuerdo a la normatividad contenciosa¹⁰ para su resolución.

10 Artículo 6 Código Contencioso Administrativo: “Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo” (...) “cuando no fuere posible resolver o contestar la

Es de mencionar que cuando la solicitud no se ha hecho de manera respetuosa tal como lo exige el texto constitucional y se desprende del Código Contencioso Administrativo, la autoridad no está obligada a responder.

5.3.2. Contestación de fondo: claridad, precisión, rapidez y oportunidad

Estos son las cuatro cualidades que se deducen de la jurisprudencia constitucional en cuanto a las respuestas que deben dar las autoridades administrativas. Es de destacar que para la configuración de un derecho de petición, no se requiere que expresamente la solicitud se presente como tal o invoque las normas pertinentes. Por el contrario, también son susceptibles de ser derechos de petición, aquellas expresiones orales o escritas en las cuales se sustraiga el interés por formular una petición. Si la administración no se pronuncia se viola el derecho (MARTÍNEZ, 87). Esta es una gran diferencia frente al derecho español, en donde es indispensable que la solicitud sea presentada de manera escrita de acuerdo al desarrollo legal dado al derecho de petición (VELLOSO, 1858).

La Corte Suprema de Justicia en acta 95 del 29 de junio de 1999 señaló que el derecho de petición no puede entenderse satisfecho con respuestas ajenas a lo pretendido e inclusive con el suministro de informaciones inexactas a las solicitadas, pues ello no obedece al cumplimiento de los propósitos constitucionales y de funcionalidad de las distintas entidades públicas. A su vez, la Corte Constitucional ha manifestado que el contenido esencial del derecho comprende: la posibilidad cierta y efectiva de elevar en términos respetuosos solicitudes ante las autoridades; respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos señalados por la ley; respuesta de fondo o contestación material, es decir, que la propia autoridad se introduzca dentro de la materia que se solicita; y la pronta comunicación de lo decidido al peticionario (T-944-99). Por ende, las respuestas evasivas o simplemente formales, aunque sean dadas a su tiempo, no dan por descontado que se ha cumplido el derecho de petición (T-206-97). Respecto al contenido esencial, es de suma importancia manifestar que en España se relaciona con la imposibilidad de que el legislador ordinario pueda derivar consecuencias perjudiciales a los peticionantes, salvo que incurran en delito o falta (art. 1 reguladora 92/60, citada por: GARCÍA, 1812).

El derecho a la pronta resolución no se reduce al simple deber del Estado de contestar. Como dijimos atrás, la respuesta de la administración debe ser coherente y además debe referirse al fondo de la materia sometida a su análisis por parte de

petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta”.

los peticionarios, porque de lo contrario, no se haría efectiva la facultad de suscitar la intervención oficial en un asunto de interés general o particular, si bastara a la administración esgrimir cualquier argumento para dar por respondida la petición (T-125-95).

La sentencia T-426 de 1992 manifestó que el ejercicio efectivo del derecho de petición supone el derecho a obtener una pronta resolución. Las dilaciones indebidas en la tramitación y respuesta constituyen una violación del mencionado derecho fundamental. De esta forma, la resolución de las peticiones debe ser: rápida, es decir, adoptada dentro de un lapso acorde con el principio administrativo de celeridad y dentro de los términos legalmente señalados, y oportuna, esto es, proferida en tiempo a propósito y conveniencia para el interés del peticionante (MADRID-MALO, 6).

Pero es de destacar que la Corte Constitucional ha establecido al igual que la tutela, que el derecho de petición no puede obligar a lo imposible. Para ello la Corte diferenció entre la violación del derecho (que se origina cuando no se resuelve material y oportunamente) y la aspiración de carácter imposible de los peticionarios, caso en cual no resulta violado el derecho por no cumplir con lo solicitado (T-464-96).

5.3.3. Silencio administrativo: solicitud de informaciones

La omisión administrativa se configura cuando el Estado se abstiene de actuar y por ende el particular no sabe a qué atenerse. Por lo mismo, la persona debe contar con un instrumento de protección ante la omisión del ente público y opera por lo tanto la figura del “silencio administrativo” que no por ello subsana el deber de responder por los recursos interpuestos (T-552-00 citada por MARTÍNEZ, 91).

El art. 22 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 25 de la Ley 57 de 1985, establece una modalidad de silencio administrativo positivo para los eventos en los que las autoridades no responden las peticiones que se les formula para consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y obtener copias de los mismos.

Así reza el artículo 22:

“Las peticiones a que se refiere el artículo 12 de la presente ley deberán resolverse por las autoridades correspondientes en un término máximo de diez (10) días. 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. En consecuencia, el correspondiente documento será entregado dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes. El funcionario renuente será sancionado con la pérdida del empleo”.

Sobre el particular la Corte Constitucional ha manifestado que:

“El derecho de petición, como género envuelve el derecho de solicitar informaciones por parte de los ciudadanos; el acceso a la información sobre las actividades de la administración y el derecho a pedir y obtener copia de sus documentos los cuales constituyen una forma de su ejercicio y una garantía esencial en cualquier democracia (...) si pasados 10 días de la petición de documentos no se ha dado la respuesta se entenderá para todos los efectos legales que la respectiva solicitud ha sido aceptada y los correspondientes documentos deberán ser entregados dentro de los 3 días siguientes” (T-074-97).

Por lo tanto, este tipo de silencio administrativo conlleva a que el particular entienda que su petición ha sido aceptada (silencio positivo) y por lo tanto, en dicho caso, el material pedido debe entregado (COLMENARES, 14) (T-464-92), sin perjuicio, claro está, de los documentos que son de carácter confidencial y reservados, protegidos por la Ley 57 de 1985. No obstante, en tal caso, la administración debe expedir una providencia en donde señale el carácter reservado del documento notificando tanto al peticionario como al Ministerio Público (DÍAZ, 10).

5.3.4. Titulares del derecho de petición

En principio es toda persona humana sin distinción de su condición, sexo o raza e inclusive edad¹¹, la titular del derecho de petición, sea de manera individual o colectiva con el ánimo de reclamar una actuación estatal que beneficie a todo el conglomerado o a unos individuos en particular. No obstante, la Constitución y la ley pueden limitar su ejercicio a determinados sujetos: por ejemplo, el artículo 219 de la Constitución prohíbe a los individuos integrantes de las fuerzas armadas, dirigir peticiones corporativas sobre asuntos no relacionados “con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo”. Es de mencionar que este impedimento también lo encontramos en la Constitución española, que en su momento tuvo la ocasión de mencionar, claro que allí la prohibición de petición opera siempre que sea presentada de manera colectiva por los miembros de las fuerzas armadas sin importar su contenido material (GARCÍA, 1809).

Surge en este momento el interrogante, acerca de si los entes morales o personas jurídicas pueden llegar a ser titulares del derecho de petición. La sentencia T-396-93 va a aportar una distinción según la cual:

11 LLERAS DE FUENTE, *Interpretación*, pág. 114, “Conforme al texto constitucional anterior como el actual, es titular de este derecho toda persona (inclusive los menores y los extranjeros), quien lo ejerce sin necesidad de valerse de un abogado que los apodere”.

“La persona jurídica no es titular de los derechos inherentes a la persona humana, es cierto, pero sí de derechos fundamentales asimilados, por razonabilidad, a ella. No tiene el derecho a la vida, pero sí al respeto a su existencia jurídica (Crf. art. 14 CP). Igualmente, se encuentra que por derivación lógica, por lo menos, es titular de derechos constitucionales fundamentales, los cuales se presentan en ella no de idéntica forma a como se presentan en la persona natural. A título de ejemplo, en una enumeración no taxativa, se tienen los siguientes (...) El derecho de petición, la libertad de enseñanza, y el derecho a la apelación (...).”

Respecto a la protección constitucional la sentencia T-415-99 manifiesta que:

“En efecto, 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”.

De acuerdo a lo anterior, puedo manifestar que la persona jurídica puede configurarse como titular del derecho de petición en nuestro ordenamiento. Sin embargo, es menester señalar que la titularidad para ejercer la acción de tutela que proteja el derecho de petición, únicamente se encuentra en cabeza de aquellas personas jurídicas de derecho privado nacionales y extranjeras (en este caso el legislador puede limitar su ejercicio por motivos de interés nacional), puesto que las de derecho público tienen limitada, la mencionada titularidad, y sólo la obtienen para los derechos procesales tal como lo expresó la Corte Constitucional, en su sentencia T-463-92, en donde manifestó que en principio, la acción de tutela no puede ser ejercida por personas jurídicas de derecho público, en la medida en que éstas desempeñan funciones públicas y que dicho ejercicio de funciones públicas se realiza con base en competencias determinadas.

No obstante, ello no significa que las personas jurídicas de derecho público no puedan, excepcionalmente, ser titulares para incoar la protección constitucional de sus derechos fundamentales. Para establecer estos casos, la Corte indagó los tipos de derechos susceptibles de ser invocados. En primer lugar encontró los llamados “derechos procesales” que son el fundamento del Estado de derecho y que contienen “principios objetivos de procedimiento de carácter universal”, aplicables a los procesos judiciales y administrativos, y a los cuales puede apelarse indistintamente por parte de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

En segundo lugar encontró los “derechos materiales” no susceptibles de ser invocados por vía de tutela por entidades públicas (entre ellos el de petición), porque las entidades realizan estas facultades no con base en un derecho sino en una competencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA ROLDÁN, MYRIAM. “El deber de respuesta de las autoridades públicas”, *Su defensor*, junio, 1995, págs. 16-19.
- BECERRA PINILLA, JORGE, *El derecho de petición en Colombia*, Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1995.
- CEPEDA, MANUEL JOSÉ, *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*, Temis, Bogotá, 1997.
- COLMENARES, BERNARDO, “El derecho de petición, llave que abre los silencios”, *Su defensor*, junio 1995, págs. 12-15.
- Congreso de la República, Ley 57 de 1985 (julio 5), por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.
- Constitución española.
- Constitución Política de Colombia.
- Constitución Política de Colombia, 1886.
- Constitución Política de Colombia, 1821.
- CÓRDOBA TRIVIÑO, JAIME, “Derecho de petición”, *Su defensor*, junio 1995, pág. 3.
- DÍAZ MORENO, MARTHA, “El derecho de petición de informaciones”, *Su defensor*, junio 1995, págs. 8-11.
- GARCÍA MANZANO, PABLO, *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, “Derecho de petición”, Ed. Ministerio de Justicia de España, 1993, págs. 1801-1824.
- IBÁÑEZ GARCÍA, ISAAC, *Derecho de petición y derecho de queja*, Dykinson, Madrid, 1993.
- LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS, *Interpretación y génesis de la Constitución Política de Colombia*, Carrera 7, Bogotá: 1992.
- LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS y MARCEL TANGARIFE TORRES, *Constitución Política de Colombia: origen, evolución y vigencia*, t. I, Diké, Pontificia Universidad Javeriana, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1996.
- Kraft, *La Constitución de los Estados Unidos de América*, Kraft, Buenos Aires, 1938.
- MADRID-MALO, MARIO, “Peticiones a las autoridades”, *Su defensor*, junio 1995, págs. 4-7.

- MARTÍNEZ CEVALLOS, GUILLERMO JOSÉ, *El derecho de petición*, Leyer, Bogotá, 2002.
- OTERO PARGA, MILAGROS, *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, “La petición en el constitucionalismo español”, Ed. Ministerio de Justicia de España, 1993, págs. 1827-1839.
- RIVERO GONZÁLEZ, MANUEL, *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, “Derecho de petición y acceso a la jurisdicción”, Ed. Ministerio de Justicia de España, 1993, págs. 1843-1852.
- ROJAS TAFUR, CAROLA, “El derecho de petición en la jurisprudencia constitucional”, tesis de grado, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.
- Superintendencia de Industria y Comercio, Concepto 01010884 del 23 de marzo de 2001, <http://www.sic.gov.co/Conceptos/Conceptos/2001/Marzo/01010884.htm> (4 octubre, 2003).
- VELLOSO JIMÉNEZ, LUISA, *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, “La regulación jurídica del derecho de petición ante la asamblea de Extremadura”, Ed. Ministerio de Justicia de España, 1993, págs. 1855-1865.

Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional

- T-426-92 MP Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- T-463-92 MP Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- T-464-92 MP Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- T-567-92 MP Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- T-124-93 MP Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.
- T-396-93 MP Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.
- T-507-93 MP Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- T-279-94 MP Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- T-125-95 MP Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- T-105-96 MP Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.
- T-357-96 MP Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.
- T-464-96 MP Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- T-165-97 MP Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- T-206-97 MP Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- T-296-97 MP Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- T-011/98 MP Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- T-395-98 MP Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- T-415-99 MP Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.
- T-944-99 MP Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- T-1478/00 MP Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.