

Sentencia C-007/17

ESTABLECIMIENTO DE LOS RECURSOS QUE PROCEDEN CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS Y REQUISITOS PARA LA PRESENTACION DE UNA DEMANDA ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-No requiere de ley estatutaria

RECURSOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS Y AGOTAMIENTO COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS-Reglas que rigen una determinada actuación procesal como una forma del derecho de petición y su agotamiento como requisito para iniciar la actuación judicial/RECURSOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS Y AGOTAMIENTO COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS-Norma no busca definir la esencia del derecho de petición o fijar sus alcances y limitaciones por fuera del ámbito de las actuaciones administrativas y judiciales

RECURSOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS Y AGOTAMIENTO COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS-Norma no busca consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho de petición

RECURSOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS Y AGOTAMIENTO COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS-Disposiciones no conciernen al núcleo esencial o elementos estructurales del derecho de petición, ni pretenden ser una regulación integral, sistemática y completa en la materia

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES-Reiteración de jurisprudencia

LEY ESTATUTARIA-Regulación de ciertas materias

LEYES ESTATUTARIAS-Trámite en el Congreso de la República

LEYES ESTATUTARIAS-Requisitos procedimentales

LEYES ESTATUTARIAS-Cualificación especial y rigurosa

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Interpretación restrictiva

TRAMITE DE LEY ESTATUTARIA-No aplica a todo evento ligado a derechos fundamentales

TRAMITE DE LEY ESTATUTARIA-Aplicación de reserva

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES-Limites

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES-Elementos estructurales/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN

MATERIA DE DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES-Núcleo esencial/NUCLEO ESENCIAL-Definición

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES-Criterio de integralidad

LEY-Trámite legislativo/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES-Criterios determinantes para establecer la aplicabilidad

LEGISLADOR ORDINARIO-Competencia para expedir códigos, como regla general/CODIGOS-Tramite de ley ordinaria/CODIGOS EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Tramite de ley ordinaria/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para expedir códigos en todas las ramas de la legislación mediante leyes ordinarias, como regla general/CODIGOS-Normatividad no está sujeta a la reserva de ley estatutaria/CODIGOS-Casos en que se encuentran sujetos a la reserva de ley estatutaria

DERECHO DE PETICION-Elementos estructurales/DERECHO DE PETICION-Instrumentos internacionales/DERECHO DE PETICION-Fundamental de aplicación inmediata/DERECHO DE PETICION-Carácter instrumental

NUCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE PETICION-Resolución pronta y oportuna/DERECHO DE PETICION-Protección

NUCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE PETICION-Elementos

EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICION-No exige formalidades más allá de las establecidas en la Constitución y la Ley

DERECHO DE PETICION-Reglas previstas en el ordenamiento jurídico

DERECHO DE PETICION-Reconocimiento constitucional y desarrollo en Ley Estatutaria/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

RECURSOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Amplio margen de configuración del Legislador

RECURSOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Ejercicio del derecho de petición

RECURSOS-Manifestación o desarrollo del derecho de petición/RECURSOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Ejercicio atado al núcleo esencial del derecho de petición/RECURSOS-Guiados por los principios del derecho de petición/RECURSOS-No son elemento estructural del derecho de petición

PETICION ORDINARIA Y LAS CONTENIDAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES-Diferencia

Referencia: Expediente D-11519

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

Demandante: Manuel Santiago Urueta Ayola

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados María Victoria Calle Correa Presidente, Luís Guillermo Guerrero Pérez Vicepresidente, Alejandro Linares Cantillo, Aquiles Arrieta Gómez (e), Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos y Luís Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Manuel Santiago Urueta Ayola, presentó demanda en contra de los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", en adelante CPACA, al considerar que éstos infringen los artículos 152 y 153 de la Constitución[1].

La demanda fue admitida mediante auto del 26 de julio de 2016, providencia en la que se ordenó: (i) comunicar a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, y al Presidente del Congreso de la República; (ii) invitar a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Rosario y Nacional de Colombia, y al Consejo de Estado a participar para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada; (iii) fijar en lista la norma acusada para garantizar la intervención ciudadana; y (iv) correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos demandados:

LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO VI.

RECURSOS.

ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso.

Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

ARTÍCULO 77. REQUISITOS. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.

Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.

Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber.

ARTÍCULO 78. RECHAZO DEL RECURSO. Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja.

ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término

probatorio.

ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

ARTÍCULO 81. DESISTIMIENTO. De los recursos podrá desistirse en cualquier tiempo.

CAPÍTULO II.

REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.

(...)

6. Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente".

LA DEMANDA

El demandante considera que los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6, de la Ley 1437 de 2011 violan la reserva de ley estatutaria consagrada en la Carta Política en los artículos 152 y 153, ya que éstos regulan aspectos estructurales de derecho de petición. Para exponer las razones de la demanda, el accionante aborda las siguientes materias: (i) el derecho de petición y el ejercicio de los recursos administrativos como un elemento estructural de su núcleo (ii) la reserva de ley estatutaria para regular estas materias; (iii) la naturaleza ordinaria de la Ley 1437 de 2001 (iv) la regulación de los recursos administrativos en el CPACA; y (v) la regulación del derecho de petición en la Ley 1437 de 2011 y su declaratoria de inexequibilidad.

En primer lugar, el actor transcribe los artículos 23 de la Constitución y 24 de la Convención Americana de Derechos y Deberes del Hombre que reconocen y garantizan el derecho de petición. Así mismo, hace un recuento jurisprudencial[2] de diferentes decisiones acerca de los recursos administrativos y el derecho de petición, para concluir que "el ejercicio de [éstos] es un elemento estructural del núcleo esencial del derecho fundamental de petición y como tal sus regulaciones legales deben ajustarse a los exigentes requisitos constitucionales"[3]. Manifiesta que ésta es una de las premisas del juicio de constitucionalidad que propone la demanda.

En segundo lugar, el accionante argumenta que si bien la Corte Constitucional ha señalado que no todos los asuntos relacionados con las materias previstas en el artículo 152 de la Constitución deben ser objeto de ley estatutaria, los asuntos que "guarden relación con el núcleo esencial del derecho fundamental o que sean elementos estructurales del mismo"[4] sí deben ser desarrollados mediante ese tipo de norma. Según el actor, la jurisprudencia constitucional establece claramente que los recursos administrativos son un elemento estructural del derecho de petición, por tanto su regulación a través de trámite ordinario es inconstitucional. Explica que si bien el contenido de la regulación demandada no repugna con la Constitución, el mismo sí está viciado, debido a que el Legislador ordinario no era el competente para expedir tales normas.

A continuación, en un cuadro comparativo, describe el contenido de las normas acusadas "con el fin de evidenciar que por medio de éstas se está regulando el núcleo esencial o los elementos estructurales de una de las facetas del derecho fundamental de petición, a saber el ejercicio de los recursos administrativos"[5]. Al respecto, concluye que "las normas demandadas contienen un desarrollo integral y sistemático de un elemento estructural del núcleo esencial del derecho de petición".

En concordancia, plantea que el presente problema jurídico es análogo al resuelto por esta Corporación en la sentencia C-818 de 2011, ya que las normas acusadas se tramitaron mediante ley ordinaria, a pesar de regular contenidos esenciales como "el objeto, la finalidad, las modalidades, la forma de ejercicio, el contenido y aspectos procedimentales del ejercicio de los recursos administrativos". Por tal razón, el demandante busca con la presente acción que "la Corte complete coherentemente el ejercicio de su control de constitucionalidad al examinar material similar a la ya decidida en caso anterior, o que diga que la regulación de los recursos administrativos no forma parte estructural del derecho de petición"[7].

Por último, sostiene que el ejercicio del derecho fundamental de petición fue regulado integralmente en la Ley 1437 de 2011, pues contiene "el objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido aspectos procedimentales respecto a la resolución de las peticiones, aspectos referentes a la organización del trámite de las peticiones, excepciones al derecho de petición frente a documentos reservados, el establecimiento de un procesos 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; así como la regulación integral del ejercicio de los recursos administrativos aspecto, que como ya se mencionó es un elemento estructural del núcleo esencial del derecho fundamental de petición"[8].

Añade que la demanda que terminó con la sentencia C-818 de 2011 omitió acusar las normas ahora cuestionadas, a pesar de que éstas regulan elementos esenciales del derecho de petición. En consecuencia, solicita que en la misma línea de ese precedente la Corte declare su inconstitucionalidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Consejo de Estado

El Consejo de Estado, actuando mediante su Presidente y el Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esa misma Corporación, solicita la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de las normas acusadas. De esta manera, sostiene que la Corte Constitucional mediante su jurisprudencia ha armonizado el ejercicio de la función legislativa en el ámbito de las leyes

estatutarias y ordinarias, a partir de lo cual ha: (i) delimitado el ámbito de las materias sujetas a la reserva; y (ii) ha acogido un criterio de interpretación restrictivo frente a la misma, con el objetivo de no vaciar la esfera de competencias ordinarias del Congreso de la República.

Bajo los anteriores criterios, explica que la necesidad del trámite mediante ley estatutaria en materia de derechos fundamentales sólo es exigible cuando se regula su núcleo esencial y sus elementos más próximos. De este modo, insiste en que se deben cumplir con los 5 requisitos que la jurisprudencia constitucional ha diseñado para determinar cuándo un contenido normativo relacionado con un derecho fundamental está o no sometido a esta reserva de ley, pues no se puede pretender anular el contenido de la competencia del legislador ordinario "(...) en tanto directa o indirectamente, toda regulación se refiere o afecta derechos fundamentales (...) "[9]. A saber:

"(i) la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.

(ii) la regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material (...). En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.

(iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria.

(iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y,

(v) los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario "[10].

De conformidad con esos criterios, aclara que "no basta con determinar si el objeto de una disposición tiene alguna relación con un derecho fundamental (pues por esa vía todos los códigos de procedimiento y procesales estarían sujetos a dicho requisito) (...) "[11]. Así pues, señala que la expedición de las normas acusadas no debía tramitarse mediante ley estatutaria, ya que no toca aspectos del núcleo esencial ni de los elementos más próximos del derecho de petición. Lo anterior por cuanto: (i) su contenido no se refiere a la presentación, respuesta y comunicación de las peticiones, ni se consagran restricciones, excepciones, prohibiciones o limitaciones al ejercicio de ese derecho fundamental; (ii) se trata de normas adjetivas o de procedimiento (no sustantivas); (iii) no regulan el derecho de forma integral, ya que esas disposiciones cumplen una función supletoria y los recursos señalados no proceden en todos los casos, sino "en los que la petición ciudadana da origen a actos administrativos definitivos, que posteriormente podrán ser objeto de control judicial por le medio de las acciones ordinarias".

De forma complementaria, manifiesta que por tratarse de normas procedimentales que "(...) aseguran la efectividad del derecho de petición y que, como tales, al igual que ocurre con las normas procesales en relación con el derecho fundamental de acceso a la justicia, no requieren la expedición de una ley estatutaria. Su regulación es propia de la legislación ordinaria en desarrollo del mandato contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, que obliga al legislador a proveer las normas del debido proceso administrativo y judicial "[13].

Por último, afirma que de llegarse a admitir la tesis de que todas las normas que regulen aspectos relacionados con derechos fundamentales deben ventilarse a través de una ley estatutaria se: (i) desdibujaría por completo el procedimiento legislativo especial (ii) entorpecería el desenvolvimiento de la función legislativa; y (iii) se tornaría nugatoria la atribución constitucional que tiene el Congreso para regular los procedimientos administrativos y judiciales, y para dictar códigos en todas las ramas del poder.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, actuando mediante su Directora (e) de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, solicita que se declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas, pues aunque "(...)los recursos constituyen una manifestación del derecho de petición, conforme lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que no todas las disposiciones que hacen referencia a este derecho fundamental forman parte estructural del mismo y deben estar sujetas al trámite de ley estatutaria (...) "[14]. En su concepto, lo contrario desdibujaría la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República para expedir códigos, reformar sus disposiciones, y regular el procedimiento.

En este sentido, sostiene que bajo los criterios jurisprudenciales decantados en las sentencias C-870 de 2014 y C-951 del mismo año, no es necesario que los recursos administrativos contenidos en las normas acusadas sean desarrollados a través de una ley estatutaria, toda vez que no corresponden a la estructura básica o al núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

Así mismo, indica que el actor no tuvo en cuenta que el Legislador es titular de una libertad de configuración normativa, que le permite regular los procedimientos administrativos y judiciales, siempre y cuando respete los valores constitucionales y obre de conformidad con los principios de razonabilidad y suficiencia. Señala que esas facultades le permiten: "(i) establecer recursos y medios de defensa que procedan contra los actos que profieren las autoridades; (ii) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que se deben cumplir; (iii) radicar las competencias en una determinada autoridad, regular lo concerniente a los medios de prueba y; (iv) establecer dentro de los distintos trámites, imperativos jurídicos de conducta consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes, ya sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite procesal, proteger a las mismas partes e intervinientes o bien para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a todos o algunos de ellos "[15]. En este sentido, argumenta que no tendría justificación que el Legislador, al ejercer esas facultades, estuviera obligado a dejar sin regular asuntos determinantes en una codificación o tuviera que hacer una posterior.

3. Universidad del Rosario

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, solicita que se declare la **EXEQUIBILIDAD** de las disposiciones demandadas. En su criterio, el accionante presenta una lectura parcializada de la jurisprudencia constitucional para demostrar la validez de su tesis, de manera que construye una perspectiva unilateral que omite aspectos esenciales del precedente vigente de esta Corporación.

De igual manera, argumenta que el demandante no demuestra la relación entre los recursos administrativos y el núcleo del derecho de petición. Aduce que al realizar un examen cuidadoso de tal relación, se concluye que dichos recursos "(...) no hacen parte del núcleo esencial del derecho de petición, sino que son instrumentos para desarrollarlo; se trata de garantías y medios

de defensa de los administrados frente a la administración pública"[16]. Por lo tanto, considera que las normas demandadas no están sujetas a la reserva de ley estatutaria alegada.

V. INTERVENCIONES EXTEMPORÁNEAS

Una vez vencido el término de intervención para los invitados a participar y de fijación en lista, se recibió el escrito del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado que solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de las normas acusadas.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de los artículos 74 a 82 y los incisos 2 y 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011. La Vista Fiscal considera que el problema jurídico que la Corte debe abordar es:

"(...) si los artículos 74 al 82, y los incisos 2 y 6 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al regular los recursos contra los actos administrativos definitivos, vulnera el principio constitucional de reserva de ley estatutaria"[17].

Después de realizar un breve recuento jurisprudencial acerca de la naturaleza del derecho de petición y de los temas que deben ser tratados a través de leyes estatutarias, la Procuraduría indica que aunque los recursos administrativos son elementos del derecho de petición, éstos no pueden equipararse al ejercicio del mismo. Así pues, asevera que si bien los recursos son una solicitud o un requerimiento, no pueden equipararse al derecho de petición, por cuanto éste es el "(...) derecho que tienen las personas de solicitar una respuesta de las autoridades (o incluso de otros particulares) sobre una situación particular, mientras que aquellos [los recursos] son una manifestación del derecho que tienen las personas a impugnar las decisiones judiciales o administrativas o de ejercer el derecho a controvertirlas con el fin de defender sus intereses jurídicos"[18].

Finalmente, menciona que debido a que no se pueden equiparar los recursos administrativos con el derecho de petición, no puede exigírsele al Legislador que le brinde el mismo trato normativo y que por tanto, someta su regulación al trámite de una ley estatutaria. Así, destaca que los artículos demandados no regulan de manera integral y completa el derecho de petición, como tampoco afectan su núcleo esencial, en tanto no disponen en detalle lo relativo a su ejercicio, restricciones, procedencia y consecuencias.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra preceptos que forman parte de una ley de la República.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de solución

2. El demandante considera que los artículos 74 al 82 y 161 incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 violan la reserva de ley estatutaria consagrada en los artículos 152 y 153 de la Constitución, pues éstos hacen parte del núcleo esencial del derecho de petición ya que el ejercicio de los recursos es un elemento estructural del mismo.

El Consejo de Estado, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Universidad del Rosario solicitan la exequibilidad de las disposiciones acusadas, pues no regulan el derecho de forma integral, no tocan aspectos del núcleo esencial ni de los elementos más próximos del derecho de petición. Lo anterior, puesto que su contenido no se refiere a la presentación, respuesta y comunicación de las peticiones, ni se consagran restricciones, excepciones, prohibiciones o limitaciones al ejercicio de ese derecho. Además, sostienen que se trata de normas procedimentales que son propias de la legislación ordinaria que se inscriben en el ámbito de la libre configuración del Legislador y garantías y medios de defensa de los administrados frente a la administración pública.

Para la Vista Fiscal, las normas demandadas también son constitucionales y no violan la reserva de ley estatutaria ya que aunque los recursos administrativos son elementos del derecho de petición, éstos no pueden equipararse al ejercicio del mismo, pues son una manifestación del derecho que tienen las personas a impugnar las decisiones judiciales o administrativas, es decir, ejercer el derecho a controvertir esas decisiones con el fin de defender sus intereses. Luego, no se le puede exigir el mismo trato normativo a la regulación de dos asuntos que no son equiparables y tampoco regulan de forma integral el derecho de petición.

De acuerdo a lo expuesto, la Corte debe determinar:

¿Los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" que establecen los recursos en sede administrativa y los requisitos para demandar en sede judicial administrativa regulan de manera integral elementos estructurales del derecho de petición y por lo tanto están sujetos a la reserva de ley estatutaria?

Así pues, la Corte: (i) reiterará las reglas sobre reserva de ley estatutaria sobre derechos fundamentales; y (ii) se referirá al derecho de petición y a sus elementos esenciales, para con fundamento en este marco constitucional, (iii) dar respuesta al problema jurídico planteado.

Reserva de ley estatutaria sobre derechos fundamentales. Reiteración de jurisprudencia.

3. El artículo 152 de la Constitución establece que la regulación de ciertas materias debe hacerse mediante ley estatutaria, como una categoría normativa sujeta a un procedimiento más exigente que el ordinario, dispuesto en el artículo 153 de la Carta. Así, el Congreso de la República debe tramitar mediante leyes estatutarias, las normas sobre: (i) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales; (iv) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) los estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

En cuanto a los requisitos procedimentales, de acuerdo con el artículo 153 de la Constitución, las leyes estatutarias deben aprobarse por mayoría absoluta, dentro de una sola legislatura y deben surtir control de constitucionalidad previo a su expedición[19].

4. La jurisprudencia constitucional ha dicho que el fundamento de la cualificación especial y rigurosa de estas leyes recae en tres argumentos: "(i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; (ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías,

de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, (iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política"[20].

5. De otra parte, en razón a la amplitud de temas que recoge la reserva de ley estatutaria la jurisprudencia ha sido uniforme al establecer que la misma debe interpretarse de forma restrictiva, de lo contrario se vaciaría de competencia al Legislador ordinario[21]. Este criterio cobra particular relevancia en el ámbito de la regulación de los derechos y deberes fundamentales, pues es evidente que toda norma se refiere directa o indirectamente al ejercicio o restricción de un derecho fundamental. Así, este Tribunal ha enfatizado en que no todo evento ligado a los derechos fundamentales debe ser tramitado mediante ley estatutaria[22]. Igualmente, que la identificación del trámite a la que está sujeta la norma se hace a partir del contenido material de las disposiciones y no de su identificación formal.

6. De otra parte, la jurisprudencia también ha establecido que las disposiciones objeto de trámite cualificado son aquellas que regulan el núcleo esencial del derecho o deber fundamental[24], aspectos inherentes al mismo[25], la estructura general y sus principios reguladores[26] o la normativa que lo regula de forma íntegra, estructural o completa[27]. Igualmente, ha añadido que la reserva también aplica cuando se "trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental".

Al respecto, la **sentencia C-756 de 2008**[29], reiterada en varias oportunidades[30], recogió los criterios trazados por la jurisprudencia para delimitar el ámbito de esa reserva en materia de derechos y deberes fundamentales. En dicha oportunidad, este Tribunal agrupó las cinco reglas interpretativas plasmadas en la jurisprudencia para tal objetivo: "(i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario; (ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material (...). En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe; (iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental[31], de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria; (iv) Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada[32] y, (v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria[33]. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario".

7. Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los **elementos estructurales** se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial[35], es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial, delimitado por la Constitución[36]. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental"

De otra parte, en cuanto al criterio de integralidad, esta Corporación ha dicho que se trata de

iniciativas cuyo **objeto directo** es desarrollar el régimen de derechos fundamentales[39], **no materias relacionadas**, y que tengan la pretensión de ser una regulación "integral, completa y sistemática".

8. En suma, dos premisas guían la identificación del trámite legislativo que sujeta a una norma: (i) la reserva de ley estatutaria se rige por una interpretación restrictiva, por lo que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario y (ii) el análisis de la normativa objeto de cuestionamiento debe partir de su contenido material, sin importar su identificación formal. Adicionalmente, los criterios determinantes para establecer la aplicabilidad de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales son que: (i) efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o el derecho; (iii) la normativa pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental; (iv) verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho.

9. Por último, cabe señalar que en materia de códigos el artículo 150-2 otorga expresamente al Legislador ordinario esta competencia[41]. En esa dirección, esta Corporación ha sido uniforme al reiterar que, en principio, el trámite que les corresponde es el de una ley ordinaria y no el especial de una ley estatutaria, a pesar de que este tipo de normativa regule temas relacionados con derechos fundamentales y la administración de justicia, dos de las materias previstas por la Constitución Política en el artículo 152[42] para ser aprobados mediante el trámite cualificado. De ahí que se haya concluido que al Congreso le corresponde expedir códigos en todas las ramas de la legislación mediante leyes ordinarias, como regla general.

10. Por ejemplo, la jurisprudencia ha sostenido que las reglas de procedimiento penal no tienen reserva de ley estatutaria, ni la tipificación de delitos o sanciones. De este modo, se han declarado inexecutable provisiones de la Ley de Administración de Justicia que regulaban materias propias del Código de Procedimiento Penal[44] y se han declarado executable los Códigos Penal y de Procedimiento Penal[45]; así como normas que han modificado este último.

En este sentido, en la **sentencia C-319 de 2006** la Corte determinó que la Ley 975 de 2005[47], ley de justicia y paz, aun cuando regulaba materias sobre derechos de las víctimas que evidentemente concretaban los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, no estaban sujetos a la reserva de ley estatutaria, pues la normativa "no tiene por objeto disponer del contenido esencial de tales derechos, ni regularlos de manera íntegra, estructural o completa".

11. De manera similar, la Corte ha resuelto demandas en contra de disposiciones procedimentales en la jurisdicción contencioso administrativa y al resolver cargos acerca de la reserva de ley estatutaria por regular asuntos de la administración de justicia ha establecido que las mismas no estaban sujetas a dicha reserva. Así lo hizo en la sentencia C-126 de 2006[49] en la cual esta Corporación declaró la constitucionalidad de la Ley 954 de 2005, que modificó la Ley 448 de 1998 que regulaba aspectos procedimentales en la mencionada jurisdicción[50]. En concordancia, en la sentencia C-713 de 2008[51] se dijo que el mecanismo de revisión de las acciones populares y de grupo no estaba sujeto a la reserva de ley estatutaria[52]. Igualmente, en la sentencia C-902 de 2011[53] la Corte consideró que la supresión del incentivo económico para

las acciones populares contenida en la Ley 1425 de 2010 tampoco requería de ese trámite.

12. Sin embargo, en los casos en que sí se ha cumplido con los criterios mencionados anteriormente, la Corte ha declarado la inexecutable de normas en estos cuerpos normativos, como en la **sentencia C-620 de 2001**[55] en la que consideró que los artículos 382 a 389 del Código Penal vigente en ese entonces regulaban de forma integral y sistemática el derecho al habeas corpus y debían ser tramitados por ley especial; o en la **sentencia C-818 de 2011**[56] en la cual la Corte estableció que los artículos 13-33 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo violaban al reserva de ley estatutaria al regular de forma integral el derecho de petición.

Igualmente, en la **sentencia C-284 de 2014**[57], la Corte de forma excepcional efectuó el control oficioso del parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 que regulaba medidas cautelares en materia de tutela. En esa oportunidad declaró inexecutable la expresión "y en los procesos de tutela" y reiteró que los asuntos de competencia del juez de tutela estaban reservados al trámite mediante ley estatutaria. Además dijo: "la Corte Constitucional advierte asimismo que la norma legal demandada configura una regulación en tutela que establece reglas relativas a recursos. Aunque los recursos previstos en la Ley 1437 de 2011 no respetan por su contenido la Constitución, en lo referente a su aplicación a los procesos de tutela, es posible que con otro diseño ajustado al carácter preferente, sumario, célere e informal del proceso de tutela se ajusten a las previsiones de la Carta Política. **Una regulación que se refiere a recursos o medios de impugnación, como la aquí prevista contra medidas cautelares, en tanto podría tener como función la protección precisamente de derechos fundamentales, está sujeta también a la reserva de ley estatutaria**". Por lo tanto, aplicó el criterio constitucional del artículo 152 que sujeta a esta reserva específicamente los recursos o procedimientos para la protección de derechos fundamentales, como evidentemente sucede en el caso de la acción de tutela.

13. En conclusión, la expedición de códigos, como regla general, hace parte de las competencias del Legislador ordinario establecidas en el artículo 150-2 de la Constitución y por lo tanto ese tipo de normativa no está sujeta a la reserva de ley estatutaria, aun cuando aborda temas que están relacionados con la administración de justicia y los derechos fundamentales. No obstante, en aquellos casos en los que se cumpla con los criterios establecidos por la jurisprudencia y estos cuerpos normativos regulen, por ejemplo, un derecho de forma completa, íntegra y sistemática, ese tipo de estatuto sí se encuentra sujeto al trámite dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Carta Política.

El derecho de petición y sus elementos estructurales

14. El derecho de petición está incorporado en el artículo 23 de la Constitución Colombiana de 1991, como aquel que permite "presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución". Además, la disposición indica que el Legislador es quien puede reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Este derecho ha sido históricamente consagrado en diversos textos normativos[58] y, según lo ha reconocido esta Corporación, es una pieza fundamental en el engranaje de nuestro Estado Social de Derecho[59]. Recientemente la Ley Estatutaria 1755 de 2015 reguló su estructura general y principios. A su vez, está consagrado expresamente en el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Derechos del Hombre, en los mismos términos que en el texto constitucional.

Según abundante jurisprudencia de este Tribunal[60], el derecho de petición es fundamental y

tiene aplicación inmediata, sus titulares pueden ser personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, y a través de éste se puede acudir ante las autoridades públicas o ante particulares. Así mismo, el derecho de petición tiene un carácter instrumental en tanto **a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales**, como los de información, participación política, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros.

15. Así mismo, la Corte ha señalado que su **núcleo esencial** reside en una resolución pronta y oportuna de la cuestión que se pide, una respuesta de fondo y su notificación, lo anterior no necesariamente implica una respuesta afirmativa a la solicitud. Así pues, se entiende que este derecho está protegido y garantizado cuando se obtiene una contestación oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente y la misma es puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estas características envuelve su vulneración por parte de la autoridad o del particular.

Según se estableció en las sentencias C-818 de 2011[61] y C-951 de 2014[62], los referidos elementos del núcleo esencial del derecho de petición pueden describirse de la siguiente manera:

La **pronta resolución** constituye una obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general[63], 15 días hábiles. Para este Tribunal es claro que el referido lapso es un límite máximo para la respuesta y que, en todo caso, la petición puede ser solucionada con anterioridad al vencimiento de dicho interregno[64]. Mientras ese plazo no expire el derecho no se verá afectado y no habrá lugar al uso de la acción de tutela.

La **respuesta de fondo** hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según esta Corte[66], para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) **claridad**, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) **precisión**, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas; c) **congruencia**, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) **consecuencia** en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, "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".

Ahora bien, este Tribunal ha aclarado que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado, en tanto, **existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a obtener lo pedido**. En efecto, la **sentencia C-510 de 2004**[68] indicó 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". Así, **el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma**, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.

La **notificación de la decisión** atiende a la necesidad de poner al ciudadano en conocimiento de la decisión proferida por las autoridades, ya que lo contrario, implicaría la desprotección del derecho de petición[69]. La notificación en estos casos, se traduce en la posibilidad de impugnar la respuesta correspondiente. Frente a este elemento del núcleo esencial de la petición, esta Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de ésta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado.

16. Resumidos de esta forma los elementos del núcleo esencial del derecho de petición, es pertinente ahora revisar cuáles son **los elementos estructurales de este derecho** que han sido definidos por esta Corporación. Tales elementos fueron sintetizados en la **sentencia C-818 de 2011**, en donde se precisó que los mismos pueden extraerse del artículo 23 de la Constitución, así:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular. En relación con este elemento, la jurisprudencia ha advertido que la titularidad del derecho no se agota en las personas naturales, sino que se extiende a las jurídicas[71].

Puede ser presentado de forma escrita o verbal. En efecto, 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"[72].

El artículo 15[73] de la Ley 1755 de 2015 instituye que las peticiones podrán presentarse verbalmente, evento en el cual deberá quedar constancia, que será entregada por el funcionario al peticionario si éste la solicita. También pueden incoarse solicitudes por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. En la referida regulación se faculta expresamente a las autoridades para exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, supuesto bajo el cual 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.

Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Del texto constitucional sólo se desprende un requisito para la presentación de solicitudes, que las mismas sean respetuosas. Según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos. La **sentencia C-951 de 2014**[74], indicó explícitamente que: "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". Sin embargo, el rechazo de las peticiones irrespetuosas es excepcional y de interpretación restringida, ya que la administración no puede "tachar toda solicitud de irreverente o descortés con el fin de sustraerse de la obligación de responder las peticiones".

La informalidad en la petición. Este elemento implica varias facetas del derecho de petición. La primera tiene que ver con que no es necesaria la expresa invocación del derecho o del artículo 23 de la Constitución, para que las autoridades o particulares así lo entiendan. Al respecto, esta Corte ha expresado que el ejercicio de este derecho "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 un grado de superioridad frente a un ciudadano común"[75].

El ya referido artículo 15 de la Ley 1755 de 2015, desarrolló este mandato al indicar que toda actuación que sea iniciada ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición, sin que sea necesaria su expresa invocación. Se señala de igual forma que mediante éste se podrá solicitar: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g) consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interposición de recursos, entre otras actuaciones.

La segunda faceta de la informalidad en la petición tiene que ver con que su ejercicio es, por regla general, gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor, si se es menor de edad.

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.

El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Según se desprende del inciso segundo del artículo 23 constitucional. En este aspecto, se puede deducir de la jurisprudencia constitucional que frente a particulares se debe concretar al menos una de las siguientes situaciones para que proceda la petición: a) la prestación de un servicio público, evento en el cual se equipara al particular con la administración pública; b) cuando se ejerce este derecho como medio para proteger un derecho fundamental; y c) en los casos en que el Legislador lo reglamente.

17. En concordancia con lo expuesto hasta el momento, "puede afirmarse que el ejercicio del derecho de petición no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley"[76], y está regulado por unas reglas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales pueden sintetizarse así:

"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[78]. 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."

18. Adicional a lo anterior, es claro que se requiere una solicitud respetuosa, sin que sea necesaria la invocación expresa del derecho, ni del artículo 23 constitucional. Por regla general, un derecho gratuito que no requiere presentación a través de abogado, ni de representante legal si se es menor de edad, y atiende a la informalidad, pues puede ser verbal, escrita o a través de cualquier medio idóneo.

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

Al haber establecido el marco constitucional aplicable, se pasa a resolver el problema jurídico planteado.

Los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 que establecen los recursos contra los actos administrativos y su agotamiento como requisito de procedibilidad de las acciones contencioso administrativas no están sujetos a la reserva de ley estatutaria

20. Para abordar el problema jurídico planteado, sobre si las disposiciones acusadas que regulan los recursos en el procedimiento administrativo y su procedibilidad en las instancias judiciales en la jurisdicción contencioso administrativa están sujetas a reserva de ley estatutaria por regular de manera integral elementos estructurales del derecho de petición, como se advirtió, la Sala debe atender dos premisas: (i) la reserva de ley estatutaria tiene un carácter restrictivo y no puede vaciar de contenido la competencia del Legislador ordinario; y (ii) el análisis de las disposiciones enjuiciadas debe atender el criterio material del contenido de las mismas y no su identificación formal. Luego, primero, es necesario establecer el alcance y contenido de las disposiciones acusadas.

21. Los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" regulan los recursos contra los actos administrativos. Los primeros [arts. 74-82] se encuentran en la Parte Primera de dicha norma sobre el "Procedimiento Administrativo" y se refieren a las actuaciones y los procedimientos para la producción y controversia de los actos administrativos definitivos. El artículo 161 corresponde a la Parte Segunda denominada "La organización de la jurisdicción de

lo Contencioso Administrativo y de sus funciones jurisdiccional y consultiva" que establece las disposiciones para controvertir jurídicamente las actuaciones administrativas ante los jueces y prever los mecanismos de consulta. Específicamente, éstos establecen:

Artículo 74: La procedencia en contra de los actos administrativos definitivos de los recursos de reposición y apelación, con excepción del último contra las decisiones de Ministros, Directores de Departamentos Administrativos y superintendentes, entre otros, así como el de queja en los casos en que se rechace el de apelación y establece el término para interponerlo.

Artículo 75: Los actos frente a los que no caben los recursos.

Artículo 76: La oportunidad y presentación de los recursos de reposición y apelación. Es decir, que éstos deben hacerse por escrito, ante qué funcionario y durante un término de 10 días siguientes a la notificación por aviso, el vencimiento de la publicación, si no se hace en la diligencia de notificación personal.

Artículo 77: Los requisitos para su interposición, como la forma, el plazo, la sustentación, las solicitudes y aportes así como los datos de quien los interpone y los requisitos de representación.

Artículo 78: Las casuales de rechazo de los recursos.

Artículo 79: El trámite de los recursos, lo cual incluye el efecto en el que se tramitan y las condiciones del procedimiento según se requieran, aporten o soliciten pruebas.

Artículo 80: El contenido que debe tener la decisión, es decir, su respuesta una vez vencidos los términos y que efectivamente resuelva las peticiones planteadas.

- Artículo 81. La posibilidad de desistir de los recursos en cualquier momento.
- Artículo 82: La posibilidad para la autoridad correspondiente de crear grupos especializados para elaborar las respuestas a los recursos de reposición y apelación.
- Artículo 161, incisos 2 y 6: El requisito de haber agotado los recursos correspondientes para poder demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa y en los casos de solicitud de nulidad del acto de elección "haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente".

22. De lo anterior se desprende que las disposiciones acusadas son normas de carácter procesal dentro de la actuación administrativa y judicial. Éstas fijan las etapas, términos y formalidades del procedimiento en las relaciones entre la administración y el administrado y hacen parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La expedición de este tipo de disposiciones se encuentra, por regla general, bajo la competencia del Legislador ordinario, de acuerdo con el artículo 150-2 de la Constitución[79]. Con base en esta atribución, el Legislador goza, por mandato constitucional, de una amplia libertad de configuración en el diseño del procedimiento judicial y administrativo, lo cual incluye la evaluación, la definición de las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada uno de éstos.

En la **sentencia C-248 de 2013**[81], la Corte determinó la exequibilidad del artículo 74 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, que también se estudia en esta ocasión, por un cargo de violación al derecho al debido proceso administrativo, y al referirse a la mencionada competencia reiteró que el Legislador ordinario tiene la facultad para: "i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir[82]; ii) definir las competencias

cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado[83]; iii) Regular los medios de prueba, elemento consustancial al debido proceso y al derecho de defensa[84]; iv) definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes[85], y v) definir los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades".

Sobre la facultad de diseño y definición de los recursos en el procedimiento, la Corte ha precisado que el amplio margen de configuración del Legislador incluye establecer los recursos que considere pertinentes, las circunstancias y condiciones de su procedibilidad, su oportunidad procesal para interponerlos y decidirlos, la cual se extiende inclusive a la facultad de suprimirlos, siempre que se observen los principios constitucionales[88].

23. Para el demandante, el ejercicio de los recursos en el marco del procedimiento administrativo y como requisito de procedibilidad de las acciones o medios de control en la jurisdicción contencioso administrativa es un elemento estructural del derecho de petición. En concordancia, en su criterio, las disposiciones acusadas están sujetas a la reserva, pues desarrollan de forma sistemática e integral una "faceta del derecho fundamental de petición"[89], al establecer el objeto, la finalidad, las modalidades, la forma de ejercicio, el contenido y los aspectos procedimentales de los recursos administrativos.

24. Ahora bien, específicamente respecto a los recursos los artículos 13 y 15 de la Ley 1755 de 2015[90] establecen que **éstos son una forma del derecho de petición** ya que "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"[91]. Entonces, la Corte verifica que, en efecto, se cumple con el primero de los criterios que la jurisprudencia ha señalado en relación con la reserva de ley estatutaria, que **se trate de derechos y deberes de carácter fundamental**.

25. Este Tribunal también ha reconocido esta modalidad del ejercicio del derecho de petición y ha dicho, por ejemplo, "que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es **desarrollo del derecho de petición**, pues, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto"[92]. En el mismo sentido, ha reiterado en diversas oportunidades[93] que el uso de los recursos en el procedimiento administrativo y su agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción contencioso administrativa, es una **expresión más** del derecho de petición.

26. Así, no le asiste razón al demandante cuando asevera que la jurisprudencia ha dicho que los recursos son un elemento estructural del núcleo esencial del derecho fundamental de petición. Lo que la Corte sí ha establecido es que se trata de una **manifestación o desarrollo del derecho de petición; una forma de su ejercicio**. En ese contexto, también ha establecido que el ejercicio de estos recursos está atado al núcleo esencial del derecho de petición. Lo anterior supone la obligación para la administración de dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud formulada, lo cual exige que la respuesta se dé en los términos regulados por dicho procedimiento, siempre que éste responda a las anteriores pautas. Por lo tanto, es indudable que los recursos se guían por los principios del derecho de petición y son una modalidad de su ejercicio, pero eso no es equivalente a establecer que éstos sean un elemento estructural del mismo. Bajo esa lógica, todos los procedimientos judiciales en todas las ramas del derecho serían

elementos estructurales del derecho de petición, cuando en realidad son manifestaciones del ejercicio de ese derecho.

27. En efecto, el objeto directo del Título III, Capítulo VI, y del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 no es regular el régimen del derecho de petición, que ya fue desarrollado en su estructura y principios mediante la Ley 1755 de 2015, sino establecer el procedimiento para cuestionar actos administrativos definitivos, cuyo ejercicio es un requisito para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. Es decir, busca regular una modalidad de las solicitudes del derecho de petición, la contradicción de una decisión. En la mencionada norma estatutaria, que fue revisada mediante la ampliamente citada sentencia C-951 de 2014[95], y cuyas disposiciones inicialmente hicieron parte de la Ley 1437 de 2011 pero fueron declaradas inexecutable mediante sentencia C-818 de 2011 por regular de forma íntegra, completa y sistemática el derecho de petición, se desarrolla integralmente y de forma general este derecho. En la ley se establece el objeto, las modalidades ante autoridades, los términos, la forma de presentación y ante quién, el contenido, el desistimiento, el respeto que deben seguir, la atención prioritaria, la competencia, la organización del trámite interno, los deberes especiales de funcionarios, la reserva de cierta información y las peticiones ante entidades privadas. Luego, es claro que esa norma desarrolla los principios que rigen el derecho de petición en general reconocido por la Constitución y abarca todas sus características en ese ámbito.

La distinción entre la regulación general del derecho de petición y la específica en una de sus modalidades permite concluir que las disposiciones que se revisan ahora no pretenden desarrollar de manera integral, completa y sistemática la pronta resolución, la respuesta de fondo y la notificación de la decisión sobre una solicitud, es decir, los elementos del núcleo esencial del derecho de petición. Se trata de una regulación que establece los requisitos, el trámite y la oportunidad de una forma particular del ejercicio de este derecho. Es decir, el diseño del procedimiento para controvertir las actuaciones administrativas en una de las ramas del derecho, que como regla general hace parte de la competencia del Legislador ordinario.

28. De otra parte, las disposiciones tampoco se refieren a los aspectos inherentes al ejercicio del derecho ni a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del mismo, los cuales, específicamente en este caso, son (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la posibilidad de que sea presentado de forma escrita o verbal; (iii) el respeto en su formulación; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la habilitación al Legislador para reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

La diferencia entre una petición ordinaria y aquellas contenidas en los recursos administrativos y judiciales se encuentra en el tipo de solicitudes. En la primera, se trata de cualquier petición, lo cual incluye solicitar la efectividad de un derecho, información, un servicio, documentos, certificaciones, entre muchas otras posibilidades. Mientras que en la segunda, se trata específicamente de controvertir una decisión de la administración. Así, el objeto de las disposiciones acusadas es reducido frente al del derecho de petición y por ello se trata de una modalidad específica del mismo.

29. Así pues, si bien las normas acusadas establecen las reglas que rigen una determinada actuación procesal como una forma del derecho de petición, precisamente los recursos en contra de actos administrativos y su agotamiento como requisito para la actuación judicial, éstas no buscan, de manera general, consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho de petición. Estas normas no modifican

la Ley 1755 de 2015 en ninguno de los sentidos mencionados. En esencia una norma de esta naturaleza regula actuaciones administrativas y judiciales que, aun cuando son una forma del ejercicio del derecho de petición, desarrollan las especificidades en una rama del derecho, concretamente, la manera cómo controvertir actuaciones administrativas, pero no buscan definir en general la esencia del derecho de petición o fijar sus alcances y limitaciones por fuera de este ámbito.

Por ello, las disposiciones objeto de análisis no corresponden a asuntos concernientes al núcleo esencial o los elementos estructurales del derecho fundamental de petición, ni pretenden ser una regulación integral, sistemática y completa en la materia. Así, la premisa de interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria compele a favor de la cláusula general de competencia atribuida al Congreso de la República mediante el artículo 150-2 de la Constitución. En esa medida, los artículos 74 al 82 y 161 inciso 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011, adoptados mediante ley ordinaria serán declarados exequibles por el cargo analizado.

Conclusiones

30. Las anteriores consideraciones se pueden concretar en las siguientes conclusiones:

Dos premisas guían la identificación del trámite legislativo que sujeta a una ley: (i) la reserva de ley estatutaria se rige por una interpretación restrictiva, por lo que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario; y (ii) el análisis de la normativa objeto de cuestionamiento debe partir de su contenido material, sin importar su identificación formal. Adicionalmente, los criterios determinantes para establecer la aplicabilidad de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales son que: (i) efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales; (iii) la norma pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental; (iv) verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho.

La expedición de códigos, como regla general, hace parte de las competencias del Legislador ordinario establecidas en el artículo 150-2 de la Constitución y por lo tanto ese tipo de normativa no está sujeta a la reserva de ley estatutaria aun cuando aborda temas que están relacionados con la administración de justicia y los derechos fundamentales. No obstante, en aquellos casos en los que se cumpla con los criterios establecidos por la jurisprudencia y estos cuerpos normativos regulen, por ejemplo, un derecho de forma completa, íntegra y sistemática, ese tipo de estatuto sí se encuentra sujeto al trámite regulado en los artículos 152 y 153 de la Carta Política.

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

Si bien la normativa parcialmente acusada establece las reglas que rigen una determinada actuación procesal como una forma del derecho de petición, específicamente los recursos en contra de actos administrativos y su agotamiento como requisito para iniciar la actuación judicial, éstas no buscan, de manera general, consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho. En esencia, una norma de esta naturaleza regula actuaciones administrativas y judiciales que, aun cuando son una forma del ejercicio del derecho de petición, desarrollan las especificidades en una rama del derecho, concretamente, la manera cómo controvertir actuaciones administrativas, pero no buscan definir en general la esencia del derecho de petición o fijar sus alcances y limitaciones por fuera de este ámbito.

Por ello, las disposiciones objeto de análisis no corresponden a asuntos concernientes al núcleo esencial o los elementos estructurales del derecho fundamental de petición, ni pretenden ser una regulación integral, sistemática y completa en la materia. Así, la premisa de interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria compele a favor de la cláusula general de competencia atribuida al Congreso de la República mediante el artículo 150-2 de la Constitución. En esa medida, los artículos 74 al 82 y 161 inciso 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011, adoptados mediante ley ordinaria serán declarados exequibles por el cargo analizado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", por el cargo analizado en esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El ciudadano con anterioridad había demandado estas mismas normas, bajo los mismos cargos. Sin embargo, esa demanda (D-11242) fue inadmitida el 23 de febrero de 2016, por el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En ese auto se indicó que la demanda no cumplió los requisitos de claridad, suficiencia, certeza y especificidad. El actor no la corrigió en tiempo, por tanto fue rechazada el 11 de marzo del mismo año. El accionante presentó un recurso de súplica que fue declarado improcedente por la Sala Plena de la Corte Constitucional, el 13 de abril de este año con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos.

[2] En la demanda el accionante cita las sentencias T-304 de 1994; T-400 de 2000; T-1175 de 2000; T-929 de 2003; T-364 de 2004; T-054 de 2010; T494 de 2013 y C-951 de 2014. Algunas de sus citas son: "Es relevante establecer que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución." T-304 de 1994.

"... esta Corporación, al interpretar el alcance del artículo 23 de la Constitución Política ha sostenido que el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto." T-929 de 2003

[3] Folio 10.

[4] Folio 11. Para sustentar esta posición cita las sentencias C-942 de 2009, C-398 de 2010 y C-818 de 2011.

[5] Folio 17. Así, indica que el artículo 74 regula los recursos administrativos existentes y las autoridades encargadas del resolverlos; el artículo 75, la procedencia de los recursos administrativos; el artículo 76, la oportunidad para presentar los recursos administrativos, el funcionario ante el cual tienen que ser presentados, su forma de presentación y su obligatoriedad; el artículo 77, las reglas generales para la presentación de los recursos administrativos; el artículo 78, las razones por las cuales pueden ser rechazados los recursos administrativos; el artículo 79, el trámite para que puedan ser resueltos los recursos administrativos, así como el decreto y práctica de pruebas necesarios para su resolución; el artículo 80, el contenido de la decisión que resuelve los recursos administrativos; el artículo 81, el derecho de los administrados a desistir de los recursos presentados; el artículo 82, establece los funcionarios encargados de decidir los recursos en la estructura interna de las entidades estatales; y el artículo 161, la interposición de recursos administrativos como requisito de procedibilidad para el ejercicio de los medios de control contra los actos administrativos.

[6] Folio 17 y ss.

[7] Folio 23.

[8] Folios 23-24.

[9] Folio 76.

[10] Folio 4. Citando la sentencia C-576 de 2008.

[11] Folio 76.

[12] Folios 80-81.

[13] Folio 81.

[14] Folio 85.

[15] Folio 87.

[16] Folio 94.

[17] Folio 97.

[18] Folio 98.

[19] Sentencia C-319 de 2006 MP Álvaro Tafur Galvis

[20] Sentencia C-756 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra reiterada en sentencias C-818 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-902 de 2011 Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-425 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[21] Sentencia C-319 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis "Sobre el alcance de la reserva de ley estatutaria se ha ocupado profusamente la jurisprudencia constitucional a lo largo de estos años, y en general los diversos pronunciamientos han defendido la tesis que dicha reserva no ha de interpretarse de manera restrictiva, en el sentido que cualquier regulación que se ocupe de las materias contempladas por el artículo 152 constitucional requiera ser expedida por medio de ley estatutaria, pues dicha interpretación conduciría a un vaciamiento de las competencias de legislador ordinario y a que se produzca el fenómeno que ha sido denominado en el derecho

comparado como la "congelación del rango" citando Sentencia C-307 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencias C-037 de 1996, C-162 de 1999, C-307 de 2004, C-1233 de 2005, C-126 de 2006, C-180 de 2006, C-319 de 2006, C-713 de 2008, entre muchas otras; Sentencia C-902 de 2011 MP Jorge Iván Palacio Palacio "Debido a la amplitud de asuntos que eventualmente podrían quedar comprendidos dentro de las materias a que se refiere el artículo 152 de la Carta, y el consecuente riesgo de despojar al Congreso de la cláusula general de competencia que le es inherente en su condición de legislador ordinario (art. 150-1 CP), la jurisprudencia ha señalado de manera insistente que la cláusula de reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva"; sentencia C-1338 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger; sentencia C-251 de 1998 M. P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; sentencia C-013 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[22] Sentencia C-511 de 2013 MP Nilson Pinilla Pinilla. "Ahora bien, tal como lo anotó el actor, en relación con todos los temas allí previstos, pero especialmente en lo atinente a las leyes que regulan "derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección", la postura de este tribunal ha sido prudente, al advertir que no todos los asuntos que de alguna manera estén relacionados con derechos fundamentales deben ser regulados por leyes estatutarias. Lo anterior por cuanto, de entenderse así la regla, se correría el riesgo de vaciar las competencias legislativas ordinarias, y de generar un proceso que llevado al extremo podría conducir a la petrificación del derecho en relación con tales materias. Así las cosas, en un buen número de ocasiones, la Corte ha desechado el argumento de que ciertas leyes debieron ser objeto del trámite estatutario, siendo relativamente escasas las situaciones en que se ha declarado la inexequibilidad de leyes o preceptos ordinarios por esta razón"; Sentencia C-319 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis; sentencia C-226 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[23] En la sentencia C-193 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa la Corte revisó una demanda en contra de la totalidad de la Ley 890 de 2004 por regular el ius puniendi que restringe el derecho a la libertad, la Corte concluyó que ésta, bajo un cargo global, no violaba la reserva de ley estatutaria. C-646 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, sentencia C-567 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

[24] En la sentencia C-993 de 2004 M. P. Jaime Araujo Rentería la Corte declaró inexecutable la norma de la Ley 863 de 2003 que establecía la posibilidad de que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN reportara a las centrales de riesgos información sobre cumplimiento y/o mora de obligaciones tributarias por desarrollar aspectos inherentes al núcleo esencial del derecho como "límites, restricciones, excepciones y prohibiciones".

[25] En la sentencia C-1338 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger la Corte declaró la inexecutable de toda la Ley 563 de 2000 por haber reglamentado integralmente las veedurías ciudadanas. En la decisión, citando sentencia C-425 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, dijo: "La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que **signifique consagración de los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones**, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria"; C-425 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo reiterada en las sentencias C-247 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-374 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-251 de 1998 M.Ps. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

[26] C-162 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En esta providencia la Corte estableció que leyes estatutarias se ocupan de la estructura general y de los principios básicos establecidos

por el constituyente sobre estas materias pero no del desarrollo integral y detallado de cada una de ellas.

[27] En la sentencia C-620 de 2001 M. P. Jaime Araujo Rentería la Corte declaró inexecutable los artículos 382 a 389, que desarrollaban lo relativo al derecho de hábeas corpus, de la Ley 600 de 2000, pues regulaban el derecho fundamental de forma "exhaustiva, íntegra y completa". Sentencia C-1338 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger: "6. Conforme con lo expuesto, y a manera de recapitulación, no sólo la normatividad que regula esencialmente (en su núcleo esencial), un tema de los que enumera el artículo 152 de la Constitución amerita trámite estatutario, sino también aquella que lo regula de manera estructural, integral o completa".

[28] En la sentencia C-284 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa, en la que se efectuó un control oficioso del parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 que regulaba las medidas cautelares en materia de tutela. La Corte declaró inexecutable la expresión "y en los procesos de tutela" y reiteró que los asuntos de competencia en materia de tutela estaban reservados a ley estatutaria. Además dijo: "La Corte Constitucional advierte asimismo que la norma legal demandada configura una regulación en tutela que establece reglas relativas a recursos. Aunque los recursos previstos en la Ley 1437 de 2011 no respetan por su contenido la Constitución, en lo referente a su aplicación a los procesos de tutela, es posible que con otro diseño ajustado al carácter preferente, sumario, célere e informal del proceso de tutela se ajusten a las previsiones de la Carta Política. **Una regulación que se refiere a recursos o medios de impugnación, como la aquí prevista contra medidas cautelares, en tanto podría tener como función la protección precisamente de derechos fundamentales, está sujeta también a la reserva de ley estatutaria**". Este criterio fue incluido en la síntesis de las reglas sobre el tema en las sentencia C-646 de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-226 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En la sentencia C-511 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla se dijo al respecto: "Siguiendo de cerca los criterios expuestos en la sentencia C-646 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), en el fallo C-226 de 2008 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) la Corte sintetizó que ese tipo normativo especial resulta necesario entre otros casos: (i) cuando se trate de un asunto expresa y taxativamente incluido en el artículo 152 superior; (ii) cuando se desarrollen y complementen los derechos fundamentales; (iii) cuando la regulación de que se trata afecte el núcleo esencial de derechos fundamentales; (iv) cuando la regulación de una materia sometida a la reserva de ley estatutaria sea integral; y (v) cuando se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental". Sentencia C-226 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[29] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[30] C-902 de 2011 MP Jorge Iván Palacio Palacio, Sentencia C-818 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[31] Sentencias C-313 de 1994, C-740 de 2003, C-193 de 2005 y C-872 de 2003, entre otras.

[32] Sentencias C-620 de 2001, C-687 de 2002 y C-872 de 2003.

[33] Sentencias C-162 de 2003 y C-981 de 2005

[34] Sentencia C-013 de 1993.

[35] Sentencia C-818 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. "Finalmente, y como cuarto criterio se encuentra la afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho

fundamental. Como se ha indicado la reserva de ley estatutaria 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. (...) Una segunda respuesta que se ha expuesto en la jurisprudencia constitucional es que es competencia del legislador estatutario desarrollar aspectos importantes del núcleo esencial, con lo que parece sugerirse que tal núcleo es delineado tanto por el constituyente como por el legislador estatutario. Algunos de los asuntos importantes del núcleo esencial que son propios de las leyes estatutarias y que han sido señalados por la Corte son: (i) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, 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 que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos".

[36] Sentencia C-319 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis; Sentencia C-981 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández: "Puede extractarse de la jurisprudencia constitucional mencionada, que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, debe referirse a: i) normas que desarrollan y complementan los derechos ii) que regulan solamente los elementos estructurales esenciales, iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución, iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial, v) **que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial**, vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y viii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos"; sentencia C-646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[37] Sentencia C-994 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

[38] sentencia C-756 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[39] Sentencia C-818 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: "aquellas iniciativas cuyo objeto directo sea desarrollar el régimen de los derechos fundamentales o de alguno de ellos en particular. En efecto, sobre este asunto, en la Sentencia C-013 de 1993, la Corte se expresó así: "las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos."

Así las cosas, si la reserva de ley estatutaria opera sólo para aquellas leyes cuyo objeto directo es desarrollar la regulación de los derechos fundamentales, en sentido contrario debe entenderse que "si el objeto de la ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental, pero no el derecho fundamental en sí mismo, el trámite de ley estatutaria no es requerido".

[40] Sentencia C-818 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub "En estos términos, la exigencia de ley estatutaria sólo se aplica a la regulación que tenga la pretensión de ser "integral, completa y sistemática, que se haga de los derechos fundamentales. Este criterio fue expuesto en la Sentencia C-425 de 1994 y reiterado por pronunciamientos posteriores".

[41] Constitución Política. Artículo 150. "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de

ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

(...)"

[42] Sentencia C-193 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En el fallo, sobre el trámite que, en general, deben surtir los códigos se dijo: "Ver por ejemplo Corte Constitucional, Sentencia C-114 de 1999, MP: Fabio Morón Díaz, donde la Corte analizó los cargos de inconstitucionalidad contra la Ley 446 de 1998, pues según el actor las materias señaladas en el artículo 152 de la Carta sólo podían ser desarrolladas de manera exhaustiva y excluyente mediante leyes estatutarias. En esta providencia la Corte señaló que "la misma Carta autoriza al Congreso a expedir, por la vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación, por lo cual, mal puede sostenerse que toda regulación de los temas que han sido objeto de ley estatutaria, haga forzoso el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación." Otro ejemplo de esta posición es la C-662 de 2000, MP: Fabio Morón Díaz, donde la Corte estudió si los aspectos procesales regulados por la Ley 527 de 1999, sobre acceso y uso de los mensajes de datos y comercio electrónico, al guardar relación con la administración de justicia debían ser regulados mediante ley estatutaria. Luego de reiterar su jurisprudencia en esta materia, la Corte señaló que "las demás y en particular los códigos, deben seguir el trámite ordinario previsto en la Carta Política, pues se tratan de leyes ordinarias dictadas por el Congreso de la República en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 150 Superior".

[43] sentencia C-193 de 2005 MP Manuel José Cepeda Espinosa citando sentencia C-313 de 1994, MP: Carlos Gaviria Díaz. En esta providencia la Corte señaló que "aun cuando las normas penales suponían una restricción a la libertad personal, tales restricciones corresponden al necesario y razonable ejercicio de facultades constitucionales del Estado y se dirigen a extender la protección necesaria a bienes y valores cuya salvaguarda la misma Carta ordena, deben reputarse incidentales al desarrollo normal de dichas competencias (...) las disposiciones que integran el código penal (...), no están sujetas al trámite especial de las leyes estatutarias ni participan de la naturaleza jurídica propia de éstas(...)La ley penal (...) asume ab initio un tenor marcadamente prohibicionista que le permite delimitar genéricamente la libertad, definiendo el campo de lo ilícito y reprochable socialmente. Definitivamente, no hace parte del núcleo esencial de ningún derecho fundamental delinquir; luego, señalar legislativamente los tipos penales y establecer las condignas sanciones, en modo alguno equivale a "regular los derechos fundamentales".

[44] En la sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa se declararon inexecutable los artículo 24 y 25 del PE número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, "Estatutaria de la Administración de Justicia" ya que "Frente a este artículo resultan igualmente aplicables las consideraciones expuestas en torno a la norma precedente: es decir, se trata de un tema que debe ser materia de un Código de Procedimiento Penal y que, por tanto, no es jurídicamente válido que haga parte de una ley estatutaria. Así, se declarará inexecutable, por violación del artículo 158 superior".

[45] Sentencia 646 de 2001 M.P. En esta decisión la Corte declaró executable las Leyes 599 y 600 de 2000 al estimar que éstas no violaban la reserva de ley estatutaria. Dijo la Corte: "Algunas

de estas materias, guardan relación con los derechos fundamentales al debido proceso a la intimidad o a la libertad personal. Sin embargo, en esencia un código de procedimiento regula actuaciones y procedimientos judiciales. Al hacerlo toca el debido proceso y el derecho de defensa pero lo hace para concretar sus principios a un ramo de la legislación, no para definir de manera general la esencia de estos derechos, ni para delimitar sus alcances y limitaciones independientemente del ámbito legislativo penal, civil o laboral de que se trate. El Código de Procedimiento Penal no es una ley estatutaria del debido proceso y del derecho de defensa sino la especificación de estos derechos en un ramo del derecho, el penal. Ello no significa que ningún artículo de dicho código afecta el núcleo esencial del debido proceso o del derecho de defensa. Lo que sucede es que la Corte no puede efectuar un análisis constitucional separado y específico de los artículos del Código puesto que, como ya se anotó, el actor no elevó cargos contra ellos sino contra la ley en su conjunto".

[46] Sentencia 193 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, sentencia C-313 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[47] "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para los acuerdos humanitarios".

[48] Sentencia C-319 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[49] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[50] La demanda se dirigió contra los artículos 1, 2, y 3 (parcial) de la Ley 954 de 2005 y contra toda la norma que modificaba la Ley 446 de 1998 por violación de la reserva de ley estatutaria. La Corte declaró la constitucionalidad del artículo 2 por violación del debido proceso y a la administración de justicia y en relación cargo en contra de toda la ley dijo "Contrario a lo sostenido por el demandante, la Ley 446 de 1998 es una ley ordinaria expedida por el legislador en procura de lograr la descongestión en la justicia, para lo cual adoptó como legislación permanente algunas disposiciones del Decreto 2651 de 1991 reformó los Códigos de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo, derogó algunas leyes y decretos, y dictó normas sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Siendo ello así, el Congreso podía perfectamente expedir una ley ordinaria para modificar otra de la misma naturaleza, o para derogar disposiciones del Código Contencioso Administrativo, proferido por medio de una ley de la misma categoría. Así las cosas, no le asiste razón al demandante cuando afirma que se violaron los trámites y formalidades propias exigidas por la Constitución Política para la expedición de las leyes estatutarias

[51] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[52] Sentencia C-713 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. "4.- La Corte debe advertir que la regulación prevista en la norma bajo examen no tiene estricta reserva de ley estatutaria (...). En consecuencia, el Congreso de la República, actuado como legislador ordinario, está facultado para introducir los ajustes o modificaciones que estime convenientes a los aspectos aquí regulados".

[53] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[54] Sentencia C-902 de 11 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio "Si bien es cierto que la acciones populares pueden ser concebidas como un derecho fundamental en virtud de su proyección

instrumental, también lo es que éstas no fueron diseñadas con el propósito principal de proteger derechos fundamentales, sino para "evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible" (Ley 472 de 1998, art. 2º). Además, la regulación –o supresión– de los incentivos económicos en las acciones populares, no versa sobre aspectos estructurales del derecho ni sobre ámbitos centrales relativos a su protección, lo que desvirtúa el requisito de trámite mediante ley estatutaria".

[55] M. P. Jaime Araujo Rentería

[56] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[57] M.P. María Victoria Calle Correa.

[58] En la sentencia C-951 de 2014, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez, se hizo especial referencia a la consagración de este derecho a través de diversos texto normativos, así: "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."

[59] Esta Corte, en sentencia T-012 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que: "Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a 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 20. Constitución Política)."

[60] Cfr., entre muchas otras, las sentencias T-012 de 1992 M. P. José Gregorio Hernández Galindo; T-377 de 2000 M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-1160A de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-191 de 2002 M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-173 de 2013 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-211 de 2014 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-951 de 2014 M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez; y T-332 de 2015 M. P. Alberto Rojas Ríos.

[61] M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Por medio de la cual se declaró la inexequibilidad de 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", debido al incumplimiento de la reserva de ley estatutaria.

[62] M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Por medio de la cual se revisó el proyecto de ley estatutaria sobre derecho de petición.

[63] Existen algunas excepciones a la regla general. Así por ejemplo en materia pensional los mismos varían. En efecto: "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 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". C-951 de 2014.

[64] Sentencia T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-101 de 2014 M.P. Jorge Igancio Pretelt Chaljub.

[65] 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.

[66] Sentencias T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[67] Sentencia T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[68] Sentencia C-510 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

[69] Ver las sentencias T-259 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

[70] Sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[71] Sentencia T-415 de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez. "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."

[72] Sentencias T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

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

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

[74] Que reitera la Sentencia C-818 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[75] Sentencia T-166 de 1996 Vladimiro Naranjo Mesa y T-047 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[76] T-166 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[77] Recogidas en las sentencia C-818 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-951 de 2014 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[78] Sentencia 249 de 2001 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[79] Le corresponde al Congreso de la República "[e]xpedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones".

[80] Sentencia C-248 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo reiterando las sentencias C-927 de 2000, C-738 de 2006, C-718 de 2006, C-398 de 2006, C-275 de 2006, C-1146 de 2004, C-234 de 2003, C-123 de 2003, C-646 de 2002, C-314 de 2002, C-309 de 2002, C-893 de 2001; C-1104 de 2001, C-927 de 2000.

[81] M.P. Mauricio González Cuervo.

[82] Sentencias C-728 de 2000, C- 738 de 2006 y C- 203 de 2011.

[83] Sentencia C-111 de 2000.

[84] Sentencia C-1270 de 2000.

[85] En el mismo sentido, ver la Sentencia C-573 de 2003 en la cual se encontró exequible la disminución, en la tercera licitación, de la base de la licitación hasta en un 40% contemplada para los procesos ejecutivos.

[86] Sobre el tema, ver las sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000 y C-1104 de 2001, entre otras.

[87] Sentencia C-248 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

[88] Sentencia C-248 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo. Específicamente en el ámbito de los recursos dijo: "5.2.1.6. Frente a la definición de los recursos, se ha dicho que "puede instituir recursos diferentes al de apelación para la impugnación de las decisiones judiciales o establecer, por razones de economía procesal, las circunstancias y condiciones en las que proceden y la oportunidad procesal para incoarlos y decidirlos, e incluso definir cuándo no procede ningún recurso". De tal suerte, "si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política".

[89] Folio 17.

[90] "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".

[91] Ley 1755 de 2015. Artículo 13. "(...) 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. (...)".

[92] Sentencia T-304 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

[93] Ver entre otras las Sentencias T-304 de 1994, T-457 de 1994, T-543 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, T-294 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-033 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil. "3.4.1. Cuando se interpone un recurso con la finalidad de agotar la vía gubernativa, la Administración se convierte en sujeto pasivo del ejercicio derecho de petición, quedando obligada a dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud formulada".

[94] Sentencia T-929 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. "3.2. Igualmente, esta Corporación, al interpretar el alcance del artículo 23 de la Constitución Política ha sostenido que el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto".

[95] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de diciembre de 2019

