

# El núcleo esencial del derecho de petición, su variación entre la vía gubernativa y la fundamentalidad del derecho<sup>1</sup>

**Esteban Javier Palacios León**

Profesor de la Universidad Cesmag

**Jose Fernando Eraso Sarasty**

**Luis Carlos Carvajal Vallejo**

Profesores de Derecho

Universidad Mariana

**Margarita Alejandra Albornoz Ortiz**

Profesor de la Universidade Federal de Goias

**Rabah Belaidi**

Profesor de la Universidade Federal de Goias

El derecho de petición previo al cambio constitucional de 1991 se encontraba reglamentado por el Decreto 01 de 1984, norma que contemplaba dicha figura como un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Con la entrada en vigencia de la norma constitucional de 1991, el derecho de petición adquiere una connotación diferente, por cuanto el mismo se puede comprender desde tres dimensiones, a saber: 1. Derecho fundamental; 2. Garantía Constitucional; y 3. Requisito de procedibilidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Así las cosas, se busca comprender el derecho de petición desde la dimensión de un derecho fundamental autónomo ya que, históricamente, su surgimiento ha permitido contrarrestar el abuso del poder. Incluso en la comprensión que se tiene en el derecho anglosajón de los derechos humanos, se ha entendido como un derecho que sirve como herramienta para el control en el ejercicio del poder.

Las peticiones como garantías constitucionales se ven enmarcadas cuando las mismas son realizadas ante posibles vulneraciones o afectaciones de otros derechos fundamentales o constitucionales, permitiendo así que esta institución jurídica se convierta en un elemento de salvaguarda de los otros derechos constitucionales.

Por último, el derecho de petición y, bajo la reglamentación del Decreto 01 de 1984, se concebía como un requisito de procedibilidad ante la necesidad de agotamiento de este; es decir, como una vía gubernativa de exigencia previa ante algunos procesos de la administración pública.

Partiendo de esto, es importante recalcar la teoría de los derechos fundamentales de Alexy (1993), a través de la cual se determina que a los derechos de índole constitucional como ius-fundamentales, se les debe asignar un contenido esencial que no puede ser transgredido en ninguna circunstancia. Sin embargo, este mismo autor reconoce que, darle

<sup>1</sup> El presente boletín es resultado de la revisión jurisprudencial realizada en el marco del proyecto de investigación en convenio entre la Universidad Mariana y la Universidade Federal de Goias, denominado: El precedente judicial, como aplicación directa del derecho de petición ante posibles omisiones legislativas.

ese contenido esencial a este tipo de derechos, puede conllevar una rigidez de los mismos, motivo por el cual se construye el concepto abstracto y difuso de los derechos ius-fundamentales, haciendo que su indeterminación deba ser analizada de acuerdo con cada caso concreto.

Partiendo de lo anterior, la Corte Constitucional de Colombia, en su ejercicio jurisprudencial, ha conceptualizado el núcleo esencial del derecho de petición, el cual ha ido evolucionando con el pasar del tiempo, así: mediante la sentencia T-243 de 1993, este alto tribunal consideró que el núcleo esencial del derecho radicaba en dos elementos fundamentales: 1. La posibilidad de dirigir peticiones ante las autoridades públicas o particulares; y 2. La obtención de una respuesta a lo solicitado.

Esta primera conceptualización del núcleo esencial del derecho de petición se puede evidenciar a lo largo del tiempo y de manera reiterativa en pronunciamientos tales como las sentencias: T-125 de 1995, T-161 de 1996, T-419 de 1997, T-021 de 1998; sin embargo, en este último año, mediante la Sentencia T-301 de 1998, la Corte agrega dos nuevos elementos al núcleo esencial del derecho de petición: 1. Solución en un periodo de tiempo razonable; y 2. Respuesta de fondo y clara.

Al año siguiente, mediante la Sentencia T-660 de 1999, la Corte Constitucional analiza que, dentro del núcleo esencial, el derecho de petición debe complementarse con: 1. La adecuada notificación de la respuesta a la petición, por cuanto de nada sirve que la respuesta no sea puesta en consideración del peticionario.

Bajo este entendido, para el año de 1999, el núcleo esencial del derecho de petición se componía de cinco elementos estructurales, a saber: 1. Posibilidad de interponer peticiones ante autoridades o particulares; 2. Obtención de respuesta a lo solicitado; 3. Respuesta dentro de un periodo razonable; 4. Respuesta de fondo y clara; y 5. Notificación de la solución al peticionario.

Previo al cambio de los magistrados que componían la primera Corte Constitucional, se expide uno de los últimos pronunciamientos que complementan el concepto de núcleo esencial del derecho; este se da mediante la Sentencia T-377 del año 2000, el cual posteriormente es retomado en la Sentencia T-1098 de 2001, estableciendo como parte de este, los siguientes elementos: A) El derecho de petición debe comprenderse como un derecho fundamental en sí y como un fin de salvaguarda y protección de otros derechos fundamentales; B) El núcleo esencial consiste en: 1. La pronta y oportuna resolución y, 2. La

notificación adecuada de la resolución; C) La respuesta y la notificación debe comprender: 1. Oportunidad; 2. Respuesta de fondo, clara y precisa y, 3. Notificada al peticionario; D) La petición y su radicación no conllevan la aceptación de lo solicitado, motivo por el cual es importante la respuesta; E) La regla general del derecho de petición se cumple ante entidades estatales y por mandato constitucional ante privadas determinadas por la ley; F) Las peticiones ante particulares deben ser contempladas: 1. Si el particular presta un servicio público o cuenta con funciones de autoridad; 2. Cuando la petición es el medio idóneo para salvaguardar otro derecho fundamental y, 3. La tutela de otros derechos fundamentales ante particulares solo se podrá pedir si el legislador así lo reguló; G) La razonabilidad del término debe partir del concepto legal que establece 15 días para dar una respuesta; de lo contrario, la autoridad o el particular deberán justificar su demora y dar un término perentorio que no podrá superar el término principal; H) El silencio administrativo no libera a la administración de la responsabilidad de generar una respuesta al ciudadano; y I) Las garantías del derecho de petición deben comprenderse incluso ante el agotamiento de la vía gubernativa, bajo la comprensión del derecho fundamental.

Con el cambio de magistrados de la Corte Constitucional, durante algún tiempo se logró mantener el concepto del núcleo esencial del derecho, que había sido trabajado por la primera Corte Constitucional, agregando un nuevo elemento, el cual es el re-direccionamiento de la petición ante posible ausencia de competencia, enunciado en la Sentencia T-643 del 2004.

A pesar de los avances jurisprudenciales, esta segunda Corte Constitucional considera que el núcleo esencial del derecho debe reorganizarse y, por consiguiente, el mismo se comprende desde: 1. Posibilidad de interponer petición y la no negación de su recepción; 2. Posibilidad de recepcionar respuesta en el marco de los términos legales; 3. Respuesta de fondo y clara, que no sea una respuesta evasiva; y, 4. Una adecuada notificación de la respuesta al peticionario, elementos que son constituidos en la Sentencia T-350 de 2006.

Con el fin de evitar interpretaciones erróneas sobre la conceptualización del núcleo esencial del derecho de petición, la Sentencia T-051 de 2007 revisa los pronunciamientos jurisprudenciales de las sentencias T-1098 de 2001 y T-350 de 2006 y, determina que: los literales expuestos en la sentencia T-1098 de 2001 deben ser comprendidos como una regla de adecuación del derecho de petición, sumándoles a ellos los literales J:

la falta de competencia no puede ser excusa para dejar de dar una respuesta o la remisión al competente y, K: la respuesta a la petición debe ser notificada de manera directa al interesado. Por el contrario, los numerales 1, 2, 3 y 4 de la Sentencia T-350 de 2006 serán los elementos que comprendan el núcleo esencial del derecho de petición.

Estos criterios fueron mantenidos, incluso con la tercera Corte Constitucional los cuales, en pronunciamientos tales como las sentencias T-891 de 2010 y T-718 de 2011, reiteraron la importancia de los mismos; a pesar de esto, la nueva legislación expedida mediante la Ley 1437 de 2011, la cual derogó el decreto ley 01 de 1984 y, por consiguiente, la reglamentación del derecho de petición, conllevaron la revisión de constitucionalidad de la nueva norma, siendo la Sentencia C-818 del año 2011, la que revisa esta y, con respecto al derecho de petición, establece que: 1. El núcleo esencial debe ser determinado por el contenido adyacente más cercano al núcleo esencial del derecho; 2. Los derechos fundamentales tienden a ser generales y abstractos a la vez; 3. Se debe consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones en el núcleo esencial del derecho (bien sea por el legislador estatutario o por el juez constitucional); y 4. Observar los principios básicos que guían su ejercicio. Sumado a lo anterior, en este mismo pronunciamiento la Corte Constitucional resuelve declarar la inexecutable diferida de los artículos 13 a 33 hasta el 31 de diciembre del año 2014.

Partiendo de lo anterior y, con la finalidad de no recaer sobre las omisiones legislativas absolutas, la Corte Constitucional en su Sentencia T-149 del año 2013 reitera que, el derecho de petición se consagra como un derecho fundamental de aplicación inmediata, motivo por el cual, el mismo no requiere de un desarrollo legal; sin embargo, no se realiza ninguna otra reiteración sobre los conceptos del núcleo esencial.

La nueva norma del derecho de petición surge por intermedio de la Ley 1755 del año 2015, la cual entra en vigencia el 1 de julio del mismo año, permitiendo evidenciar una omisión legislativa absoluta por un periodo de seis meses; esta norma logró superar el control de constitucionalidad que se le realizó por intermedio de la Sentencia C-951 de 2014, en la cual se revisa la petición como un derecho humano, partiendo de la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre y, reconstruyendo el núcleo esencial desde la norma internacional. Fue así cómo, en esta jurisprudencia el núcleo esencial parte de: 1. Posibilidad de poder formular peticiones, sin que las mismas sean negadas en su recepción; 2. La pronta resolución a la petición interpuesta, determinando que existen ciertas excepciones legales

que ameritan la ampliación del tiempo; 3. Una respuesta de fondo, la cual conlleva intrínsecamente los siguientes elementos: 3.1. Claridad en la respuesta; 3.2. Precisión en la respuesta; 3.3. Congruencia entre la respuesta y lo solicitado; y 3.4. Consecuencia entre la petición y la respuesta; y 4. Notificación de la decisión.

Esta última conceptualización del núcleo esencial del derecho de petición fue constante durante todo el periodo de la tercera Corte Constitucional; no obstante, fue modificado una vez entrada en función la Cuarta Corte Constitucional y, con el fin de simplificar los conceptos, se consideró tres aspectos relevantes en la simplificación: 1. El núcleo esencial del derecho; 2. La fundamentalidad del derecho; y 3. La Regla jurisprudencial; Sentencia C-007 de 2017.

Acorde con este fallo de la Corte, el núcleo esencial del derecho debe comprender los elementos normativos de la declaración americana y, por consiguiente, debe vincular: 1. La posibilidad de realizar peticiones; 2. La obtención de una pronta respuesta; y 3. Que esa respuesta gire en torno a lo solicitado.

Con respecto a la fundamentalidad del derecho, hace alusión a esos conceptos jurisprudenciales que permiten comprender el derecho como autónomo y de índole constitucional; por último, las reglas jurisprudenciales deben comprender todos esos elementos que se ha construido desde ese nivel y que permiten la materialización de la fundamentalidad del derecho.

Esta última construcción del núcleo esencial del derecho no ha sido modificada, por cuanto la misma parte del concepto normativo establecido en la declaración americana de derechos, pero, en uno de los últimos pronunciamientos más relevantes de la Corte Constitucional, se evidencia una sintetización del mismo a dos conceptos: 1. Posibilidad de interponer peticiones; y 2. Obtención de una pronta respuesta, Sentencia T-230 de 2020; noción incluso reiterado por la Administración de la Función Pública mediante el concepto de 120031 del 2020.

Partiendo de lo anterior, se puede concluir, desde los conceptos de Vargas (2022) que, los núcleos esenciales debenser comprendidos como: 1. Núcleos argumentativos; y 2. Prestaciones amplias y necesarias que permitan la variabilidad del derecho. Desde los conceptos de Jiménez (2021), que los fallos de la Corte pueden conllevar una dimensión política que busca someter el control de otros órganos ante estas decisiones.

Igualmente, desde la teoría de la interpretación, no se puede descartar que existe una relativización del

núcleo esencial del derecho de petición, generando como interrogante, hasta qué punto esta teoría se puede seguir sosteniendo, sobre todo al considerar los cambios que han surgido en la doctrina constitucional, los cuales van de la mano con el cambio de magistrados en la Corte Constitucional.

## Referencias

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.

Decreto 01 de 1984. (1984, 2 de enero). Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6543>

Jiménez, W. (2021). *La Corte Constitucional y sus magistrados: derecho constitucional para la humanidad*. Universidad Libre sede Bogotá. <https://doi.org/10.18041/978-958-5578-69-2>

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Ley 1755 de 2015. (2015, 30 de junio). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>

Sentencia T-243 de 1993. (1993, 23 de junio). Corte Constitucional (José Gregorio Hernández Galindo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-243-93.htm>

Sentencia T-301 de 1998. (1998, 18 de junio). Corte Constitucional (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-301-98.htm>

Sentencia T-660 de 1999. (1999, 7 de septiembre). Corte Constitucional (Álvaro Tafur Galvis, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-660-99.htm>

Sentencia T-377 de 2000. (2000, 2 de septiembre). Corte Constitucional (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-377-20.htm>

Sentencia T-1098 de 2001. (2001, 18 de octubre). Corte Constitucional (Manuel José Cepeda Espinoza, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1098-01.htm>

Sentencia T-643 de 2004. (2004, 6 de julio). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-643-04.htm>

Sentencia T-350 de 2006. (2006, 5 de mayo). Corte Constitucional (Jaime Córdoba Triviño, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-350-06.htm>

Sentencia T-051 de 2007. (2007, 1 de febrero). Corte Constitucional (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2007/T-051-07.htm>

Sentencia T-891 de 2010. (2010, 10 de noviembre). Corte Constitucional (María Victoria Calle Correa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-891-10.htm>

Sentencia T-718 de 2011. (2011, 22 de septiembre). Corte Constitucional (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2011/T-718-11.htm>

Sentencia C-818 de 2011. (2011, 1 de noviembre). Corte Constitucional (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-818-11.htm>

Sentencia T-149 de 2013. (2013, 21 de marzo). Corte Constitucional (Nelson Pinilla Pinilla, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-154-13.htm>

Sentencia C-951 de 2014. (2014, 4 de diciembre). Corte Constitucional (Martha Victoria Sáchica Méndez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-951-14.htm>

Sentencia C-007 de 2017. (2017, 18 de enero). Corte Constitucional (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-007-17.htm>

Sentencia T-230 de 2020. (2020, 7 de julio). Corte Constitucional (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-230-20.htm>

Vargas, A. (2022). Los borrosos contornos del núcleo esencial del derecho fundamental a la reparación en Colombia. Reflexiones en torno a su especificación. *Revista de Derecho Privado*, (45), 173-206. <https://doi.org/10.18601/01234366.45.07>