

DERECHO DE PETICION – Núcleo esencial

Jurisprudencialmente se han consagrado algunas reglas básicas que rigen el derecho de petición como factor determinante para la efectividad de los mecanismos de democracia participativa y para la efectivización de otros derechos fundamentales. En primer lugar, 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 esta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. Así las cosas, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde (i) de fondo, de manera clara y precisa, (ii) dentro del plazo otorgado por la ley, esto es, dentro del término de quince (15) días cuando se trate de derecho de petición en interés general, y diez (10) días cuando sea derecho de petición de informaciones (artículos 6º y 22 del Código Contencioso Administrativo, respectivamente) y, en el primer evento, de no ser posible antes de que se cumpla con el término dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación y, en caso de petición de informaciones, de excederse el término previsto, se entenderá que la solicitud ha sido aceptada (silencio administrativo positivo) y la documentación deberá ser entregada en el término de tres (3) días siguientes, y iii) cuando es puesta en conocimiento del peticionario.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho de petición: Corte Constitucional, sentencia T-377 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero

DERECHO DE PETICION – Autoridades judiciales / DERECHO DE PETICION ANTE JUECES – Eventos de procedencia / SOLICITUDES EN ACTUACION JUDICIAL – Omisión en su respuesta vulnera el debido proceso y no el derecho de petición / EXPEDICION DE COPIAS AUTENTICAS DE PROVIDENCIA JUDICIAL – Su omisión vulnera el debido proceso no el derecho de petición

En cuanto al derecho de petición ante autoridades judiciales, se ha sostenido de tiempo atrás que por regla general los procesos que ante estos se adelanten cuentan con procedimientos expresos dispuestos en la ley, por consiguiente, es en el marco de estos que las solicitudes elevadas por las partes deben resolverse, y no a través del derecho de petición. No obstante, se ha aceptado que pueda ejercerse el derecho de petición ante los jueces, por ejemplo, en asuntos administrativos a su cargo, y en consecuencia éstos se hallan obligados a tramitar y responder las solicitudes que se les presenten, en los términos que la ley señale y, de no hacerlo, desconocen esta garantía fundamental. Dijo la Corte Constitucional que “el juez o magistrado que conduce un proceso judicial está sometido -como también las partes y los intervinientes- a las reglas del mismo, fijadas por la ley, lo que significa que las disposiciones legales contempladas para las actuaciones administrativas no son necesariamente las mismas que debe observar el juez cuando le son presentadas peticiones relativas a puntos que habrán de ser resueltos en su oportunidad procesal y con arreglo a las normas propias de cada juicio (artículo 29 C.P.)”. (...) Como se indicó, las actividades del juez están gobernadas por la normatividad correspondiente, por lo cual las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro de aquél en temas relacionados con la litis tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso. Así, la solicitud de pruebas, acumulación de procesos, de denuncia del pleito, etc., se deben tramitar conforme a las reglas señaladas por los respectivos ordenamientos procesales. En consecuencia, siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional en la materia, la omisión del funcionario judicial en resolver

las solicitudes formuladas por las partes intervinientes en una actividad jurisdiccional, no transgreden el derecho fundamental de petición, sino al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en la medida en que “dicha conducta, al desconocer los términos de ley sin motivo probado y razonable, implica una dilación injustificada al interior del proceso judicial, la cual está proscrita por el ordenamiento constitucional (C.P. Arts. 29 y 229)”. Sobre las solicitudes de copias en actuaciones judiciales, el numeral 7º del artículo 115 del C.P.C. establece que: “las copias auténticas requerirán auto que las ordene y la firma del secretario”, por lo tanto, la decisión de expedir las copias al estar regulada por el ordenamiento procesal, no es posible asimilarla a aquellas en las cuales su resolución se contrae a la aplicación de las normas propias de los actos de la administración a través del derecho de petición. En ese estado de cosas, no puede hablarse de violación al derecho de petición, no porque este derecho no pueda ejercerse ante los funcionarios judiciales, como se dejó visto, sino porque la solicitud de expedición de copias formulada se debió tramitar de conformidad con las normas antes citadas, por ser un trámite específicamente regulado para garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia del demandante. Según la norma, y así lo acepta el propio Tribunal accionado, lo procedente en estos casos es que el funcionario judicial ordene la expedición de las copias mediante auto dentro del término previsto en el artículo 124 del C.P.C. y que, una vez canceladas las expensas correspondientes por cuenta del interesado, el secretario firme las copias y las entregue, pues la garantía se cumple no sólo con la expedición de las copias, sino con la entrega de las mismas. En consecuencia, la respuesta a la solicitud del demandante debió indefectiblemente darse mediante auto que ordenara la expedición de las copias, actuación que no se dio. (...) Teniendo en cuenta que la petición del actor no se centra en una actuación netamente administrativa, se repite, se descarta la trasgresión del derecho de petición, empero, no cabe duda que en las condiciones anotadas, se vulnera el derecho al debido proceso del demandante, en cuanto no se dispusieron los actos procesales tendientes a lograr de manera oportuna el cometido, que era la expedición de las copias y su autenticación, sino que las respuestas fueron informales y de manera verbal por funcionarios intermediarios a quienes no competía en últimas emitirlos, y sólo se elaboró una respuesta luego de haber sido notificado el Tribunal del proceso de tutela en su contra, lo cual es a todas luces violatorio del mencionado derecho del demandante.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 29 /
CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 229

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho de petición ante autoridades judiciales
Corte Constitucional, sentencia T-192 de 2009.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN “A”

CONSEJERO PONENTE: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá D.C., siete (7) de abril de dos mil once (2011)

Radicado No. 11001-03-15-000-2011-00281-00(AC)

Actor: HERNANDO ALBERTO PINEDA GONZÁLEZ

Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

1. Antecedentes

El actor, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, invoca la protección del derecho fundamental de petición, que estima vulnerado por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Narra como **hechos** que elevó derecho de petición ante esa Corporación el 28 de enero de 2011, y a la fecha de presentación de la acción de tutela no ha recibido respuesta alguna. Afirma que se ha presentado a las dependencias luego de vencer el término de ley para la respuesta, sin embargo, ha sido atendido con desdén y arrogancia por funcionaria que no se identifica.

Como consecuencia de lo anterior, **pretende** que se tutele su derecho fundamental de petición y se ordene al Tribunal aludido responder la solicitud antes mencionada.

2. Trámite procesal

Mediante auto del 10 de marzo de 2011, se admitió la acción de tutela y se ordenó la notificación al demandado, Tribunal Administrativo de Bolívar, quien a través de la Presidente de la Corporación, rindió el siguiente informe:

Manifiesta que no ha dado respuesta al escrito petitorio, cuya finalidad es obtener copias auténticas de los fallos de primera y segunda instancia y del auto que dispuso el archivo del proceso radicado No. 11909, en vista de que no se encuentra físicamente el expediente correspondiente.

Afirma que inició las indagaciones del caso y constató que en el libro radicator no figura información del proceso, sin embargo, un funcionario de la secretaría

advirtió que el archivo se encuentra en sistema y corresponde al número 84 de 2007; expresa estar adelantando gestiones de búsqueda, sin embargo, han resultado infructuosas a la fecha. Precisa que esa información ha sido dada al petente a través de los funcionarios escribientes de la Secretaría.

Explica que el expediente no aparece, probablemente, porque el Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena solicitó copias auténticas de todo el expediente y en ese trámite pudo ser ubicado en un lugar diferente al que corresponde (archivo). No obstante lo anterior propone como solución al peticionario, expedir una copia de la sentencia de primera instancia de la que reposa en la relatoría del Tribunal, y respecto de la providencia de segunda instancia, solicitar al Consejo de Estado que remita copia de la misma.

Por otra parte, señala que en virtud del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil que regula la expedición de copias auténticas, esta se efectúa por auto que lo ordene con la firma del Secretario, de lo que se infiere que en la presente acción de tutela, el mecanismo que se pretende proteger no es el del derecho de petición, pues se trata de un procedimiento judicial.

Anota que resulta extraño que el actor manifieste no conocer la decisión de segunda instancia pues debió actuar a través de apoderado, quien debió brindarle la información correspondiente. Concluye que no se ha vulnerado el derecho de petición, en consecuencia, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda de tutela.

Para resolver, se

3. Considera

3.1. Problema jurídico

Se contrae a determinar si se respetó el derecho fundamental de petición del actor, a partir del trámite dado por el Tribunal Administrativo de Bolívar a la solicitud formulada el 28 de enero de 2011, requiriendo copia auténtica de los fallos de primera y segunda instancia proferidos dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado contra la Fiscalía General de la Nación, y del auto mediante el cual se dispuso el archivo del expediente.

3.2. Generalidades del derecho de petición

La Carta Política de 1991, en su artículo 23, faculta a toda persona para que pueda presentar peticiones respetuosas ante las autoridades o ante las organizaciones privadas, en los términos que señale la ley y, principalmente, a obtener pronta resolución a su petición; en tal sentido, este derecho comprende no sólo la prerrogativa de obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino también, a que estas resuelvan de fondo, de manera clara, precisa y oportuna¹.

Jurisprudencialmente se han consagrado algunas reglas básicas que rigen el derecho de petición como factor determinante para la efectividad de los mecanismos de democracia participativa y para la efectivización de otros derechos fundamentales². En primer lugar, 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 esta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

Así las cosas, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde (i) de fondo, de manera clara y precisa, (ii) dentro del plazo otorgado por la ley, esto es, dentro del término de quince (15) días cuando se trate de derecho de petición en interés general, y diez (10) días cuando sea derecho de petición de informaciones (artículos 6º y 22 del Código Contencioso Administrativo, respectivamente) y, en el primer evento, de no ser posible antes de que se cumpla con el término dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación y, en caso de petición de informaciones, de excederse el término previsto, se entenderá que la solicitud ha sido aceptada (silencio administrativo positivo) y la documentación deberá ser entregada en el término de tres (3) días siguientes, y iii) cuando es puesta en conocimiento del peticionario.

Ahora bien, **en cuanto al derecho de petición ante autoridades judiciales**, se ha sostenido de tiempo atrás que por regla general los procesos que ante estos se adelanten cuentan con procedimientos expresos dispuestos en la ley, por

¹ Ver, entre otras, la sentencia de la Corte Constitucional T-481/92, MP: Jaime Sanín Greiffenstein.

² Estos criterios fueron determinados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

consiguiente, es en el marco de estos que las solicitudes elevadas por las partes deben resolverse, y no a través del derecho de petición.

No obstante, se ha aceptado que pueda ejercerse el derecho de petición ante los jueces, por ejemplo, en asuntos administrativos a su cargo, y en consecuencia éstos se hallan obligados a tramitar y responder las solicitudes que se les presenten, en los términos que la ley señale y, de no hacerlo, desconocen esta garantía fundamental. Dijo la Corte Constitucional que *“el juez o magistrado que conduce un proceso judicial está sometido -como también las partes y los intervinientes- a las reglas del mismo, fijadas por la ley, lo que significa que las disposiciones legales contempladas para las actuaciones administrativas no son necesariamente las mismas que debe observar el juez cuando le son presentadas peticiones relativas a puntos que habrán de ser resueltos en su oportunidad procesal y con arreglo a las normas propias de cada juicio (artículo 29 C.P.)”*³.

Así, la Corte advirtió que *“debe distinguirse con claridad entre aquellos actos de carácter estrictamente judicial y los administrativos que pueda tener a su cargo el juez. Respecto de estos últimos son aplicables las normas que rigen la actividad de la administración pública, es decir, en la materia bajo análisis, las establecidas en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).”*

Como se indicó, las actividades del juez están gobernadas por la normatividad correspondiente, por lo cual las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro de aquél en temas relacionados con la **litis** tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso⁴. Así, la solicitud de pruebas, acumulación de procesos, de denuncia del pleito, etc., se deben tramitar conforme a las reglas señaladas por los respectivos ordenamientos procesales.

En consecuencia, siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional en la materia, la omisión del funcionario judicial en resolver las solicitudes formuladas por las partes intervinientes en una actividad jurisdiccional, no transgreden el derecho fundamental de petición, sino al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en la medida en que *“dicha conducta, al desconocer los términos de ley sin motivo probado y razonable, implica una dilación*

³ Sentencia T-192 de 2009.

⁴ *Ibidem*.

injustificada al interior del proceso judicial, la cual está proscrita por el ordenamiento constitucional (C.P. Arts. 29 y 229)⁵.

3.3. El caso concreto

Se lee a folio 3 del expediente que el señor Hernando Alberto Pineda González elevó mediante escrito de 28 de enero de 2011, al Tribunal Administrativo de Bolívar, la siguiente solicitud:

*“FERNANDO ALBERTO PINEDA GONZÁLEZ, identificado con la CC # 79.144.113 de Usaquén (...) muy comedidamente y con todo respeto me dirijo ante ustedes con la finalidad de solicitar **COPIAS AUTÉNTICAS (SIC) DEL FALLO DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA DENTRO DEL RADICADO 11909 PROCESO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, habida consideración del desconocimiento que tiene el suscrito peticionario de la decisión del Honorable Consejo de Estado, y de la registrada como **AUTO DE CÚMPLASE QUE ORDENA SU ARCHIVO AL PARECER EN EL AÑO 2006**, anotaciones visibles a folio 368 del libro 22 que reposa en la Secretaría de esa Corporación. Igualmente solicito **COPIA AUTÉNTICA (SIC) DEL AUTO MEDIANTE EL CUAL SE DISPUSO EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE**. Se servirán indicar el valor de tales copias y la modalidad de pago de las mismas para proceder a su debida cancelación. (...)”*

Afirma el petente, y así lo acepta el Tribunal accionado en la contestación de la acción de tutela, que a la fecha no se ha dado respuesta a su solicitud.

Se tiene entonces, que el origen de la controversia planteada es la omisión del Tribunal accionado en la expedición de las copias auténticas de sendas providencias emitidas en un proceso en el que el tutelante fungía, a su vez, como demandante, la cual fue solicitada porque no conoció el contenido del fallo de segunda instancia.

⁵ *Ibidem.*

En ese evento, es cierto, como lo afirma el Tribunal accionado, que el actor debió conocer el contenido de la decisión a través de sus apoderados judiciales, sin embargo, por este solo hecho no puede negársele el acceso a documentos del proceso que inició, porque siempre puede ocurrir que aquellos incumplieran sus deberes de mantener al tanto al mandante de la información que atañe al proceso. Por tanto, es necesario que se expidan las copias solicitadas al tutelante, quien como ciudadano tiene derecho a conocer lo sucedido en la controversia judicial que inició y que a estas alturas ya culminó.

La autoridad demandada manifiesta en el escrito de contestación de la acción de tutela la imposibilidad de la expedición de copias deprecada en vista de que el Expediente no aparece físicamente en la oficina de archivo a pesar de las gestiones de búsqueda efectuadas, infructuosas hasta la fecha, y que esta información ha sido proporcionada al solicitante a través del personal de la Secretaría del Tribunal.

Sobre las solicitudes de copias en actuaciones judiciales, el numeral 7º del artículo 115 del C.P.C. establece que: *“las copias auténticas requerirán auto que las ordene y la firma del secretario”*, por lo tanto, la decisión de expedir las copias al estar regulada por el ordenamiento procesal, no es posible asimilarla a aquellas en las cuales su resolución se contrae a la aplicación de las normas propias de los actos de la administración a través del derecho de petición.

En ese estado de cosas, no puede hablarse de violación al derecho de petición, no porque este derecho no pueda ejercerse ante los funcionarios judiciales, como se dejó visto, sino porque la solicitud de expedición de copias formulada se debió tramitar de conformidad con las normas antes citadas, por ser un trámite específicamente regulado para garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia del demandante.

Según la norma, y así lo acepta el propio Tribunal accionado, lo procedente en estos casos es que el funcionario judicial ordene la expedición de las copias mediante auto dentro del término previsto en el artículo 124 del C.P.C. y que, una vez canceladas las expensas correspondientes por cuenta del interesado, el secretario firme las copias y las entregue, pues la garantía se cumple no sólo con la expedición de las copias, sino con la entrega de las mismas.

En consecuencia, la respuesta a la solicitud del demandante debió indefectiblemente darse mediante auto que ordenara la expedición de las copias, actuación que no se dio.

Por memorial radicado en esta Corporación el 30 de marzo de hogaño, el tutelante manifiesta que un funcionario del Tribunal Administrativo de Bolívar se comunicó con él a fin de solicitarle su presencia en sus instalaciones para ser notificado de la respuesta al derecho de petición que motivó la acción de tutela sub examine. Según el dicho del petente, se le entregaron 13 folios contentivos de la respuesta, en la que se le indica la pérdida del expediente al parecer al momento de ser desarchivado hace varios años para cumplir un requerimiento del Juzgado 7° Administrativo de Cartagena. No obstante, no se allega copia de la citada respuesta.

Teniendo en cuenta que la petición del actor no se centra en una actuación netamente administrativa, se repite, se descarta la trasgresión del derecho de petición, empero, no cabe duda que en las condiciones anotadas, se vulnera el derecho al debido proceso del demandante, en cuanto no se dispusieron los actos procesales tendientes a lograr de manera oportuna el cometido, que era la expedición de las copias y su autenticación, sino que las respuestas fueron informales y de manera verbal por funcionarios intermediarios a quienes no competía en últimas emitirlos, y sólo se elaboró una respuesta luego de haber sido notificado el Tribunal del proceso de tutela en su contra, lo cual es a todas luces violatorio del mencionado derecho del demandante.

El anuncio efectuado por la autoridad accionada de continuar con la búsqueda del expediente, y de la expedición de reproducción de la sentencia de primera instancia una vez sea ubicada en el despacho de origen, así como el hecho de solicitar al Consejo de Estado la expedición de aquella que expidió en segunda instancia, no constituye una respuesta cierta, ni es congruente con la dilación en la resolución de lo planteado, pues el término para expedir la copia no puede ser indeterminado.

Al contrario, el operador jurídico está en la obligación de informar sobre la fecha cierta en que se dará respuesta material, es decir, en la que se expedirá la copia requerida y, si definitivamente encuentra que el expediente está extraviado, poner en conocimiento del demandante esa situación para que pueda hacer uso de los recursos que la ley tiene previstos para efectos de obtener la copia de las

providencias que requiere, y si es del caso, iniciar el correspondiente incidente de reconstrucción del expediente.

Es verdad que nadie está obligado a lo imposible, y ante la inexistencia del expediente no puede pretenderse la expedición de las copias, pero es necesario mantener informado al interesado de la situación para iniciar las actividades necesarias para su reconstrucción, de modo que la resolución del asunto sea cierta aunque futura; sin embargo, mantener a la espera al solicitante, con respuestas evasivas no garantiza los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

En ese orden de ideas, esta Sala tutelaré los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del señor Hernando Alberto Pineda González, en consecuencia, ordenará al Tribunal Administrativo de Bolívar emitir el auto concediendo las copias solicitadas, y de no ser posible esta actuación, impartir una respuesta clara y concisa frente a lo sucedido con el expediente, su extravío y búsqueda, teniendo en cuenta que si esta fue infructuosa, iniciará inmediatamente, de manera oficiosa, el incidente de reconstrucción del expediente, y le indicará al solicitante las actuaciones que en dicho trámite deba adelantar.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

4. Falla

Concédese el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del señor Hernando Alberto Pineda González. En consecuencia, se dispone:

Ordénase al Tribunal Administrativo de Bolívar que en el término de cinco (5) días **emita** el auto concediendo las copias solicitadas, y de no ser posible esta actuación, **imparta** una respuesta clara y concisa frente a lo ocurrido con el expediente, su extravío y búsqueda, teniendo en cuenta que si esta fue infructuosa, **iniciará inmediatamente**, de manera oficiosa, el incidente de

reconstrucción del expediente, y le indicará al solicitante las actuaciones que en dicho trámite deba adelantar. De la actuación adelantada, el Tribunal **elevará un informe detallado a esta Corporación en el término de seis (6) días.**

Si esta providencia no fuere impugnada, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria. Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN