



**VEEDURÍA
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

PETICIONES IRRESPETUOSAS Y REITERATIVAS

Bogotá, D.C. , noviembre de 2016

Tabla de contenido

Introducción	3
1. Marco normativo del Derecho de Petición.....	4
2. La caracterización de las peticiones para optimizar el tratamiento y acceso constitucional al derecho.....	4
3. Regulación del derecho de petición.....	5
3.1 Modalidades de peticiones	6
4. Tratamiento a la petición temeraria.....	8
5. Tratamiento a la petición irrespetuosa.....	9
6. Algunas posiciones de la corte constitucional, antes de la nueva regulación del derecho de petición	9
7. Procedimiento a adelantar.....	11
8. Conclusiones	12

Introducción

A continuación, se abordará producto desarrollará un análisis sobre peticiones irrespetuosas y reiterativas desde el fundamento constitucional contenido en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, detallando sus elementos y requisitos. Esto, con el propósito de identificar las falencias más constantes por parte de los ciudadanos, en aplicación y uso de este derecho.

Posteriormente, se relacionará la clasificación de las peticiones de acuerdo con su contenido, según la Corte Constitucional y la legislación colombiana.

Finalmente, se presentarán las conclusiones, propuestas y recomendaciones, resultado del análisis realizado a las diferentes posiciones constitucionales y legales a través del tiempo.

1. Marco normativo del Derecho de Petición

- Constitución Política de Colombia, artículos 2, 23, 209 inciso 1°.
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En lo pertinente.
- Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En su totalidad.
- Decreto 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Artículos 118, 119 y 121.
- Acuerdo 24 de 1993, por el cual se determina la estructura orgánica de la Veeduría Distrital.
- Acuerdo Distrital 207 de 2006, por el cual se modifica la estructura orgánica de la Veeduría Distrital.
- Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único. En lo pertinente.

2. La caracterización de las peticiones para optimizar el tratamiento y acceso constitucional al derecho

Sobre el particular, es preciso atender las voces del constituyente, cuando plasmó el Derecho Fundamental de Petición, en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia como un derecho fundamental, así:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. (Artículo 23, CP de Colombia)

Según lo anterior, la esencia del derecho descrita en la máxima norma, consagra los siguientes elementos:

- 1. Todas las Personas.** Sin exclusión de algún tipo, las peticiones serán tratadas de igual forma, sin importar quien las adelante.
- 2. Pedir de forma respetuosa a las Autoridades.** Según esto, pueden alzarse y reclamar, con el requisito de *ser respetuoso* lo cual significa *“Que observa veneración, cortesía y respeto”*. (González Arnao, *Diccionario de la Academie Española, Volumen 2*)

3. **Motivos generales o particulares.** Esta es otra característica de la flexibilidad que presenta el Derecho de Petición, en el sentido de ser una acción en la cual la legitimidad se valora mínimamente, en comparación con otras.
4. **Pronta Resolución.** Pareciera que lo más importante, o donde el legislador marcó la importancia de esta norma, es en lo oportuna que debe ser la respuesta a las peticiones respetuosas de las personas. Éste elemento del Derecho de Petición, se encuentra a cargo de las autoridades o de los particulares, según sea, dejando al ciudadano en una misma línea ante la administración, otorga balance a las partes y refleja el respeto del Estado por la Dignidad de los gobernados.

Señaló entonces el constituyente, las bases y fundamentos, en los que debe ejercerse y atenderse el citado y reconocido derecho, pero como es natural, dejó la regulación y la minucia, en cabeza del legislador.

3. Regulación del derecho de petición

El Legislador, atendió el mandato constitucional y reguló el derecho de petición, señalando algunos aspectos importantes sobre las peticiones:

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

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane. (Ley 1755 de 2015).

Recordemos primero, el Derecho de Petición es un derecho fundamental, esto significa que es la herramienta que les garantiza a los ciudadanos que la administración, la justicia y el quehacer del Estado, encamine sus esfuerzos hacia el respeto y la promoción de la dignidad de la persona humana.

No obstante, vale la pena anotar que los derechos fundamentales no son absolutos, ni ilimitados, sino que se encuentran regulados, es decir que su titular lo puede ejercer dentro de los límites que la ley le marca. Para el Derecho de Petición, quien lo interpone tiene

algunas cargas, realmente mínimas, pero legítimas, que le permiten el goce de éste, algunas explícitas tales como el respeto, la buena fe y la coherencia en los escritos.

3.1 Modalidades de peticiones

En desarrollo del ejercicio del derecho fundamental de petición, el legislador se ha encontrado con que su delimitación debe ser más ajustada, en atención a las prácticas que de su uso han surgido.

Encontramos entonces **la temeridad** en algunas Peticiones, y referimos el concepto contenido en el Código General del Proceso:

Artículo 79. Temeridad o mala fe. Se presume que ha existido temeridad o mala fe en los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.*
- 2. Cuando se aduzcan calidades inexistentes.*
- 3. Cuando se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos.*
- 4. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas.*
- 5. Cuando por cualquier otro medio se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso.*
- 6. Cuando se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas.*

En concordancia, la Procuraduría General de la Nación ha conceptuado respecto de la temeridad en las peticiones, que ésta se configura (Concepto 2016 PGN):

- Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la denuncia, recurso o cualquier otra petición formulada dentro de la actuación procesal.*
- Cuando a sabiendas se alleguen hechos contrarios a la realidad.*
- Cuando se utilice cualquier actuación procesal para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos (tomado de: <http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/quejoso-temerarioT-734.page> 29 de Septiembre de 2016).*

Así mismo, encontramos las **peticiones irrespetuosas**, definidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-951 de 2014, Magistrada (e) Ponente: Martha Victoria SÁCHICA Méndez, que señaló:

“iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos.

En la Sentencia T-353 de 2000, la Corte resaltó:

(...) el debido respeto hacia la autoridad, como un elemento esencial del derecho de petición, como quiera que de lo contrario, “la obligación constitucional, que estaría a cargo del servidor o dependencia al cual se dirigió la petición, no nace a la vida jurídica. La falta de tal característica de la solicitud sustrae el caso de la regla general, que exige oportuna contestación, de fondo, sobre lo pedido. En esos términos, si una solicitud irrespetuosa no es contestada, no se viola el derecho de petición” (...)

Por tanto, en esos eventos las autoridades públicas pueden rechazar las peticiones irrespetuosas, situaciones que son excepcionales y de interpretación restrictiva, pues la administración no puede tachar toda solicitud de irreverente o descortés con el fin de sustraerse de la obligación de responder las peticiones.

*En relación con el alcance del calificativo de **irrespetuoso**, la Corte ha señalado que: “La determinación acerca de cuándo un escrito es inadmisibles, por considerarse irrespetuoso, corresponde al discrecional, pero **ponderado, objetivo, juicioso, imparcial y no arbitrario juicio** del juez, pues las facultades omnímodas e ilimitadas de éste para rechazar escritos que pueden significar muchas veces la desestimación in límine del recurso afecta el derecho de defensa, el debido proceso y el acceso a la justicia. En tal virtud, estima la Sala que los escritos irrespetuosos son aquéllos que resultan descomedidos e injuriosos para con los mencionados sujetos, de manera **ostensible e incuestionable** y que superan el rango normal del comportamiento que se debe asumir en el curso de un proceso judicial, aún en los eventos de que quienes los suscriben aprecien situaciones eventualmente irregulares o injustas, generadas en desarrollo de la actividad judicial” (Tomado de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-951-14.htm#_ftn210). Si bien estas consideraciones se predicaron de la devolución por el juez de escritos irrespetuosos dentro de un proceso judicial, bien pueden aplicarse para sustentar el rechazo por cualquier autoridad de una petición que considere irrespetuosa,*

que de ninguna manera puede obedecer a una decisión arbitraria, caprichosa, sin sustento objetivo.

Según lo manifestado por la Corte, quien pretenda actuar ante la administración, en este caso, mediante derecho de petición, debe ser respetuoso en sus solicitudes y, se encuentra a cargo del operador jurídico, determinar, según los citados criterios, la integridad del requerimiento.

4. Tratamiento a la petición temeraria

La Procuraduría General de la Nación, adelantó un proceso administrativo sancionatorio, en el que se pretendió declarar la temeridad de la queja, y sancionar con multa al quejoso temerario, actuación que se adelantó cuando se conoce de una queja que afecta disciplinariamente a un servidor público, regulado en la Ley 734 de 2002, así:

***“Artículo 69. Oficiosidad y preferencia.** La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y **no procederá por anónimos, salvo en los eventos en que cumpla con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992.** La Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada del funcionario competente, de oficio o a petición del disciplinado, cuando este invoque debidamente sustentada la violación del debido proceso, podrá asumir la investigación disciplinaria iniciada por otro organismo, caso en el cual este la suspenderá y la pondrá a su disposición, dejando constancia de ello en el expediente, previa información al jefe de la entidad. Una vez avocado el conocimiento por parte de la Procuraduría, esta agotará el trámite de la actuación hasta la decisión final.*

Los personeros tendrán competencia preferente frente a la administración distrital o municipal.

Las denuncias y quejas falsas o temerarias, una vez ejecutoriada la decisión que así lo reconoce, originarán responsabilidad patrimonial en contra del denunciante o quejoso exigible ante las autoridades judiciales competentes.
Negrilla Fuera de Texto.”

***Artículo 150.** Procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.*

(...)

Parágrafo 2°. Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. La Procuraduría General de la Nación, o quienes ejerzan funciones disciplinarias, en los casos que se advierta la temeridad de la queja, podrá imponer sanciones de multa, previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de apelación que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1076 de 2002** (Ley 734 de 2002)

5. Tratamiento a la petición irrespetuosa

La misma Corte Constitucional da los parámetros para el tratamiento de estas peticiones, así:

En consecuencia, la Corte considera que el rechazo de un escrito que se considere por la autoridad como irrespetuoso, en la medida que puede hacer nugatorio el derecho de petición y afectar otros derechos fundamentales del interesado, requiere de motivación y de la publicidad que se exige de todas las actuaciones de la administración, así como de la posibilidad de impugnar dicho rechazo. Así lo ha establecido la jurisprudencia respecto de escritos presentados por las partes en un proceso judicial que han sido devueltos por ser considerados irrespetuosos (Sentencia C-951 de 2014, Magistrada (e) Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez Sentencia C-951 de 2014, Magistrada (e) Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez)

Según lo anterior, ante la recepción de una petición que es irrespetuosa, la autoridad podrá abstenerse de dar respuesta, pero deberá, mediante acto administrativo motivado, declarar por que es irrespetuosa la queja, en concordancia con la jurisprudencia citada y el Artículo 19 de la Ley 1755 de 2015 y, notificar la decisión administrativa.

6. Algunas posiciones de la corte constitucional, antes de la nueva regulación del derecho de petición

- Cuando se esté ante el abuso de un derecho, la administración podría abstenerse de dar respuesta. Sentencia T-1075 de 2003, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra:

“4. El ejercicio del derecho de petición exige el cumplimiento de ciertos requisitos

En virtud de que el ejercicio de un derecho puede implicar cargas, la Sala considera oportuno indicar cuáles son las obligaciones que conlleva el ejercicio del derecho de petición:

a. El artículo 23 constitucional indica que la petición debe presentarse en términos respetuosos. Este presupuesto se ve reforzado con el contenido del artículo 4 de la Carta Política según el cual “es un deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

b. El presentar peticiones de copias de documentos implica, en caso de que sea un alto número, asumir el costo de éstas. La norma que impone esta obligación fue demandada ante la Corte y se encontró exequible. Dijo la Corporación:

(...)

d. Además, se deben respetar los requisitos establecidos en los capítulos II, III, IV, y V del Código Contencioso Administrativo (artículos 5 al 25).

e. Como ningún derecho es absoluto, se requiere que no esté demostrado que se presenta un abuso del derecho de petición.

Estas obligaciones deben ser asumidas cabalmente por toda persona que haga uso de su derecho y el hecho de incumplirlas legitimará la ausencia de respuesta de la administración”.

En la Sentencia T-414/95, con el Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, ésta señaló que:

“El derecho de petición no resulta vulnerado cuando la autoridad omite reiterar una respuesta dada por ella misma al solicitante. El derecho de petición no implica que, una vez la autoridad ha respondido al solicitante, deba repetir indefinidamente la misma respuesta frente a nuevas solicitudes cuando éstas son idénticas a la inicial inquietud, ya satisfecha”.

Sobre esta materia la Corte Constitucional ha señalado:

"Así, pues, contestada una petición en sentido contrario al querido por el solicitante, no es razonable que éste pretenda vulnerado su derecho cuando la administración deja de responderle peticiones iguales sin haber cambiado la normatividad que gobierna el asunto y permaneciendo las mismas circunstancias consideradas al resolver en la primera oportunidad" (Cfr. Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-121 del 21 de marzo de 1995).

Sobre el particular, la Procuraduría Auxiliar de Asuntos Constitucionales, en concepto de enero 22 de 2002, precisó:

"De tal suerte, se sugiere que si la petición versa sobre lo mismo ya resuelto, debe emitirse una respuesta de plano en la que se indique al peticionario que como su petición ya ha sido atendida, cualquier solicitud que se eleve sobre los mismos aspectos, ha de entenderse contestada con la respuesta inicial. No obstante, la entidad debe tener buen cuidado de no ir a contestar de plano peticiones nuevas que puede elevar el solicitante, porque ello implicaría la vulneración del derecho fundamental de petición."

7. Procedimiento a adelantar

Visto lo anterior, el procedimiento a adelantar cuando se encuentre con una petición, fuera de las condiciones señaladas en el Artículo 23 Constitucional, deberá considerar de manera objetiva, los argumentos de análisis e interpretación jurisprudencial que sobre la materia estén vigentes y aplicables.

Con el ánimo, que los ciudadanos hagan uso de su derecho de manera correcta y así, se optimice la gestión de la administración, se debe aplicar las herramientas jurídicas existentes que permitan evaluar las peticiones, según su contenido.

Igualmente, de ser el caso, se adelantarán las acciones interinstitucionales necesarias, en las que se puedan concretar directrices y lineamientos para sí y para las entidades Distritales, que lleven a los ciudadanos a dar un uso eficiente del Derecho de Petición.

Así mismo, se buscará determinar las acciones a realizar ante las solicitudes en las que se evidencie un uso abusivo o desproporcionado del Derecho de Petición, las recomendaciones de acción aquí planteadas, se verificarán y confrontarán, con los elementos fundamentales del Derecho de Petición, a fin de que las acciones expuestas, no impliquen una vulneración del mismo.

No es posible que en nombre del ejercicio ciudadano de un derecho fundamental, éste se convierta en una situación administrativa que complejice las oficinas de atención a la ciudadanía o a las dependencias de las diferentes entidades, sin un fondo que sea real e idóneo para iniciar la actuación del estado, en conclusión, es necesario buscar que los ciudadanos se cualifiquen para una mejor formulación de sus Derechos de Petición ante las entidades Distritales y que éstas puedan dar el trámite correspondiente.

8. Conclusiones

- a. El Grupo de Requerimientos de la Delegada para la atención de Quejas y Reclamos, atiende y tramita las peticiones ciudadanas, reconociendo las normas que regulan la materia y los protocolos, procesos y procedimientos establecidos, pero ha evidenciado que su gestión y eficiencia, se afecta a causa de los requerimientos que desvían la esencia fundamental del derecho, ya que son **reiterativos, confusos, irrespetuosos y recurrentes**.
- b. Las peticiones que no atienden estrictamente a los elementos del derecho fundamental de petición, que lo transforman negativamente y le dan mal uso, sobrecargan la administración, retrasan los procesos dando lugar igualmente al desgaste administrativo y de recursos públicos.
- c. En relación con las peticiones reiterativas ya resueltas, adicional a la atención de éstas de acuerdo con la Ley 1755 de 2015, se podrá informar al peticionario en **respuesta pedagógica** que está abusando del derecho fundamental de petición, lo que daría como resultado que este perdiera su carácter de fundamental y en tal caso, la administración no se encontraría obligada al trámite.
- d. Cuando se trate de **peticiones irrespetuosas**, según los criterios mencionados por la Corte, para determinarlas, **deberán ser rechazadas mediante acto administrativo**, el cual se le notificara al ciudadano y procederá la impugnación.
- e. Cuando se trate de quejas contra la labor de servidores públicos, se le debe informar al peticionario, que según la Ley 734 de 2002, estas peticiones deben cumplir con unos requisitos mínimos para su trámite, que en caso contrario, no podrán ser estimadas.
- f. Consultada la Oficina del Personero Auxiliar, sobre el tratamiento orientado al interior de dicha entidad para la atención de peticiones reiterativas, se informó que **no se tiene un procedimiento establecido para el trámite de peticionarios reiterativos**.

8.1 Recomendaciones.

De acuerdo al análisis y consideraciones jurídicas desarrolladas, se propone:

- a) Diseñar según tipo de petición, diversos modelos de respuestas pedagógicas para dar tratamiento prioritario y simplificado a las peticiones que reúnan las características ya descritas.
- b) Propiciar a través de la Veeduría Distrital y la Personería Distrital, si fuera el caso, una campaña pedagógica en concurso con el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, en la cual se fortalezca, optimice y racionalice el uso de los canales distritales en torno a la petición como derecho.

Proyectó: Isabel Cristina Ávila
Revisó: Fanny González León.