



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.  
 SECRETARÍA DE HACIENDA

Contestar Cite Este Nr.:2015IE25694 O 1 Fol:1 Anex:4

ORIGEN: Sd:15 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/MEDINA OROZ

DESTINO: DESPACHO DEL DIRECTOR DE IMPUESTOS DE BOGOTÁ/OS

ASUNTO: ALTERACION DE PLAZOS DEL DERECHO DE PETICION POR PROYECTO/SUB JURIDICA

OBS:

Bogotá, D. C.

Doctora  
 SONIA OSORIO VESGA  
 Directora Distrital de Impuestos de Bogotá D.C.  
 Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá D.C.  
 Secretaría Distrital de Hacienda  
 AV CLL 17 65 B 95  
 NIT 899.999.061-9  
 Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	2015IE20904
Tema	Entes de control – plazos Derecho de Petición
Descriptor	Alteración de plazos del Derecho de Petición por instancias de control
Problema jurídico	<i>¿Es pertinente y legal que con la intervención de instancias de control se alteren los plazos y términos contenidos en la ley para el derecho de petición?</i>
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia, Ley 1437 de 2011 y Ley 1755 de 2015

En atención al Memorando, radicado con el número 2015IE20904, radicado ante esta Dirección el día 11 de septiembre de los corrientes, por el cual se eleva consulta ante esta Dirección, con el fin de resolver la inquietud planteada por la Directora Distrital de Impuestos de Bogotá D.C, en cuanto a los términos y plazos del Derecho de Petición, se realizan los siguientes comentarios:

### IDENTIFICACIÓN SOLICITUD

Mediante correo electrónico, dirigido inicialmente a la Directora de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Entidad, con ocasión de la investigación suscitada por una queja impuesta por un ciudadano contra algunos funcionarios de la Dirección de Impuestos de Bogotá D.C., la Directora Distrital de Impuestos de Bogotá –DIB-, planteó la siguiente inquietud: *“¿Es pertinente y legal que con la intervención de instancias de control se alteren los plazos y términos contenidos en la ley para el Derecho de Petición?”*

### ANTECEDENTES

Mediante el ejercicio del Derecho Fundamental de Petición, estipulado en la Constitución Política de 1991, un contribuyente exigió una respuesta de fondo a la queja interpuesta en el mismo documento contra funcionarios de la Oficina de Cobro Propiedad de la DIB, la cual fue inicialmente enviada para ser resuelta a dicha área.

*MA*  
 3w





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

La Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario, remitió correo electrónico a la Directora de la DIB con el fin que le sea enviada información sobre la respuesta al mencionado derecho de petición, el cual, afirma que fue enviado a la DIB por parte del Despacho del Secretario Distrital de Hacienda (E), para su resolución.

En respuesta al mencionado correo electrónico, la Directora de la DIB comunica a la Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario que una vez sea contestado el Derecho de Petición, enviarán la información requerida.

Del mismo modo, en la respuesta dada, realiza el mencionado cuestionamiento, el cual es remitido por parte de la Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario a esta Dirección por razones de competencia, con el fin que la misma sea resuelta.

### SUSTENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El derecho de petición, es una acción de carácter constitucional, elevada por la Constitución Política de 1991 al grado de Derecho Fundamental, consagrado en el artículo 23 de la Carta, bajo la siguiente literalidad:

*“ARTÍCULO 23. 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.”*

Con base en este argumento, se les concedió a los ciudadanos una herramienta fundamental para el ejercicio de sus derechos mediante la impetración de peticiones, realizadas de manera respetuosa, a diferentes autoridades tanto del plano público como privado, para que sean resueltas sus inquietudes, con base en la reglamentación de índole legal que sobre el particular se ha elevado.

Si bien, su desarrollo legal y jurisprudencial ha sido extenso y sustancioso, fue la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, la que reglamentó su ejercicio y amparó su especial protección y respeto por los distintos actores que componen el orden social al que está dirigido. Sin embargo, los artículos que desarrollaban este Derecho, fueron declarados inexecutable en sentido diferido, por cuanto se trataba de un derecho fundamental que sólo podía ser regulado por una Ley Estatutaria, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-818 del 1° de noviembre de 2011.

Teniendo la condición de ser operativa una vez sea erigida una Ley de las características exigidas por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo previsto en la Sentencia de constitucionalidad ya mencionada, el Congreso de la República expidió la Ley 1755 de junio 30 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”, Ley que se convierte en el pilar legal para el ejercicio de este derecho, por cuanto adopta las normas contempladas en la Ley 1437 de 2011, cuyo espíritu es el de salvaguardar la protección del derecho de petición, mediante la reglamentación de su ejercicio y las responsabilidades propias de todos aquellos actores relacionados con el mismo.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Del mismo modo, el derecho de petición ha tenido un desarrollo jurisprudencial bastante extenso que data desde la misma conformación de la Corte Constitucional, la cual surge como el principal órgano de vigilancia del cumplimiento de los preceptos contenidos en la Carta de 1991.

Siendo uno de los pronunciamientos más recientes y que ha desarrollado con mayor precisión el derecho fundamental de petición, se toma como fundamento la Sentencia T-214 del 1° de abril de 2014, expedida por la H. Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa, quien dentro del análisis realizado a lo largo del Fallo, manifestó varios puntos a tener en cuenta sobre el tema que ocupa este concepto.

En primer lugar, a manera de concepto, establece la Sentencia respecto del Derecho Fundamental de Petición que:

*"(...) En tal sentido, el derecho fundamental de petición consiste, por un lado, en la facultad de formular una petición o una solicitud ante una autoridad o ante un particular y, por el otro, el derecho a recibir de ellos una respuesta rápida relacionada con el fondo del asunto en cuestión.*

*Además de ser directamente ius fundamental, el derecho de petición está estrechamente ligado con la libertad de recibir información veraz e imparcial en los términos del artículo 20 superior. Así mismo, es un medio para lograr la satisfacción de otros derechos como, por ejemplo, la igualdad, el debido proceso, el trabajo o el acceso a la administración de justicia. (...)"*

Otro de los grandes valores otorgados al derecho fundamental de petición es su informalidad, valor que hace referencia a la facultad que tiene cualquier individuo de impetrar tal derecho, sin necesidad de otros requisitos formales, siendo el camino más expedito para acceder tanto a las autoridades y los particulares, obteniendo respuestas claras y de fondo, tal como lo señala la Jurisprudencia que para ilustrar el tema se ha analizado, en el siguiente sentido:

*"(...) El derecho de petición es un mecanismo expedito de acceso directo a las autoridades, razón por la cual, la Corte ha afirmado que su ejercicio es eminentemente informal en la medida en que puede ser invocado por cualquier persona sin que sea indispensable el cumplimiento de requisitos formales, ni de fórmulas exactas diferentes a la sola presentación de una solicitud respetuosa. (...)"*

En cuanto a la respuesta dada al derecho de petición, esta Alta Corte, manifestó en la sentencia ibídem:

*"(...) La respuesta a una petición, por su parte, puede o no satisfacer los intereses de quien la ha elevado en el sentido de acceder o no a sus pretensiones. No obstante, siempre deberá permitirle al peticionario conocer cuál es la disposición o el criterio del ente respectivo frente al asunto que le ha planteado. Gracias a lo anterior, esta Corporación ha advertido que se alcanza el goce efectivo del derecho fundamental de petición cuando se emiten y reciben respuestas que abarcan en forma sustancial y resuelven, en lo procedente, la materia objeto de solicitud independientemente del sentido de la respuesta (...)"*

Por último, y a manera de conclusión, la Sentencia concluye respecto del derecho de petición:

*EM*  
Sede Administrativa: Carrera 30 Nº 25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 Nº 65B-95 - Código Postal 111611  
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195  
contactenos@shd.gov.co  
• NIT: 900 000 961-0



BOGOTÁ  
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*"(...) En resumen, cuando una persona presenta ante una autoridad una solicitud respetuosa, se entiende que lo hace en ejercicio de su derecho fundamental de petición. Razón por la cual, la autoridad debe dar una respuesta oportuna y de fondo al interrogante que le ha sido planteado pues, de lo contrario, vulnerará los derechos del peticionario, sin perjuicio de las consecuencias propias del silencio administrativo negativo (...)"*

Siendo dos órbitas las que abordan la solicitud elevada, en este espacio se entrará a analizar el sustento normativo que rige para los entes de control, como sea que es una de sus actuaciones la que, con base en el cuestionamiento planteado, derivó en la consulta que mediante este documento se surte.

La Constitución Política, como faro que ilumina el devenir legal de la Nación, condensa dentro de su normativa a las entidades que ejercen el control de la función pública en sus dos ramificaciones, como lo son: el control disciplinario y el control fiscal, bajo el siguiente tenor:

*"ARTÍCULO 117. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control."*

El Ministerio Público, con base en el artículo 118 Constitucional, se encarga de salvaguardar la protección del interés público y determinar los parámetros de conducta de quienes ejercen funciones públicas, así como la promoción y protección de los derechos humanos, como sigue:

*"ARTÍCULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas."*

En cuanto al control fiscal, otorga tal función a la Contraloría General de la República, cuyo principal objetivo es velar por el excelente resultado de las gestiones desplegadas por la Administración, siendo tal argumento recogido en el artículo 119 superior, así:

*"ARTÍCULO 119. La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración."*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha divisado las funciones y las principales características de estas entidades de control, enfocándose sobre los valores esenciales tanto del control disciplinario como del control fiscal, siendo sus argumentos recogidos en el siguiente sentido:

*"(...) La Constitución Política consagra las normas relativas al control y la responsabilidad fiscal en los artículos 267 a 274 de la Constitución Política, "en los cuales se asignan a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales -departamentales, municipales y distritales-, el ejercicio del control fiscal en Colombia, el cual implica, una función pública especializada que*

*GA*

323

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 N° 85B-95 - Código Postal 111811  
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195  
[contactenos@shd.gov.co](mailto:contactenos@shd.gov.co)  
• NIT: 900 000 004 0



**BOGOTÁ**  
**HUANA**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

consiste en vigilar la gestión fiscal de los servidores del Estado y de las personas de derecho privado que manejen o administren fondos o bienes de la Nación.<sup>141</sup>

Así, el artículo 267 consagra que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de ejercer el control fiscal, esto es, de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicha vigilancia "incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Allí mismo se señala que el control se ha de realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley."<sup>151</sup>

Las disposiciones del artículo 267 se articulan con lo dispuesto en el artículo 119 de la Carta Política, según el cual "La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración". Así mismo, de conformidad con el artículo 117 de la Carta Política, la Contraloría General de la República es uno de los órganos de control de la Nación. En el marco de un Estado de derecho, como es el caso colombiano, resulta impensable imaginar una actividad legalmente regulada que no se encuentre sometida a un control específico<sup>151</sup>. Pues bien, el control específico conferido a la Contraloría General por el Estado colombiano, tal como lo establece el artículo 119 del Estatuto Superior, es el de la vigilancia y control de la gestión fiscal y de resultados de la Administración y particulares que manejen recursos públicos.

El artículo 268 de la Carta Política establece de otro lado, las funciones de la Contraloría General de la República, entre las cuales se encuentran: a) prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse; b) revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado; c) exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación; y d) las demás que le señale la ley.

Por su parte, el legislador ha desarrollado los procedimientos, sistemas y principios del control fiscal en la ley 42 de 1993 (...).<sup>161</sup> (Subrayado fuera del texto)

Posteriormente, continuando el análisis de los entes de control, desvertebrado el binomio al hacer el análisis del control fiscal, debe recurrirse a dilucidar las características del control disciplinario, siendo la entidad bajo la cual recae la competencia de este control, la Procuraduría General de la Nación al nivel nacional y las personerías en el nivel local, siendo necesario para una observación prístina del asunto, recurrir a la posición jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado al respecto:

"(...) El control disciplinario es un elemento indispensable de la Administración Pública, en la medida en que el mismo se orienta a garantizar que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados. El derecho disciplinario "... está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP Art. 6°)." En principio, el control disciplinario interno

<sup>1</sup> Sentencia C-599 de 10 de agosto de 2011. Corte Constitucional. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*es una consecuencia de la situación de sujeción y de subordinación jerárquica en la que se encuentran los servidores públicos, con el objeto de mantener el orden en las diferentes entidades del Estado y para garantizar que las mismas respondan a las finalidades del Estado previstas en la Constitución. En este orden de ideas, el control disciplinario interno, por su misma naturaleza, estaba confiado a los respectivos superiores jerárquicos, en quienes reside la responsabilidad de velar porque cada una de las dependencias del Estado se oriente a las finalidades de servicio público que le son propias (...).”<sup>2</sup>*

El mencionado control disciplinario, debe observarse en dos niveles, siendo éstos el control externo y el control interno, tal como lo manifiesta la Corte bajo este tenor:

*“(...) El control disciplinario de la Administración Pública se ejerce en dos niveles. Por un lado, está el control externo, directamente previsto en la Constitución, y cuyo ejercicio corresponde a la Procuraduría General de la Nación y, por otro, el control interno, desarrollado por la ley a partir de la Constitución, y que es el que se ejerce por cada una de las entidades que forman parte de la Administración Pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración (...).”<sup>3</sup>*

Tal como se observó, el control ejercido desde estas dos esferas (fiscal y disciplinario), son necesarios en el ejercicio de las funciones públicas, toda vez que imperan por el buen manejo de los recursos públicos, mediante el seguimiento de sus objetivos y el cumplimiento individual del ordenamiento jurídico en el ejercicio de las funciones asignadas.

## CONSIDERACIONES

Uno de los presupuestos principales del derecho de petición es la oportunidad, el cual es el lapso del que dispone la autoridad requerida para dar respuesta a las peticiones elevadas por los ciudadanos, presupuesto que con base en el desarrollo jurisprudencial, ha sido entendido de la siguiente manera:

*“(...) g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí 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. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. (...)”<sup>4</sup>*

Siendo la oportunidad el factor temporal indispensable para darle valor jurídico a la respuesta otorgada, la Ley 1755 de 2015 ha estipulado los términos sobre los cuales

<sup>2</sup> Sentencia C-1061 de 11 de noviembre de 2003. Corte Constitucional. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>3</sup> Op. Cit.

<sup>4</sup> Sentencia T-661 de 30 de agosto de 2010. Corte Constitucional. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.





se debe dar respuesta, dependiendo de la complejidad del asunto, así como de la autoridad requerida, en este sentido:

*“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*

*2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”*

Se observa de la transcripción de la norma, que la misma prevé las situaciones excepcionales en que los términos pueden ser modificados, los plazos en los que pueden extenderse y el mecanismo por el cual debe darse a conocer al peticionario tal situación; no así la determinación de señalar la facultad de autoridad alguna, para que, a *motu proprio*, pueda alterar los plazos señalados legalmente para dar respuesta a las peticiones elevadas.

Por cuanto, los servidores públicos que ejercen sus labores en los entes de control deben tener la siguiente calidad:

*“ARTÍCULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*

*La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.” (Subrayado fuera del texto)*

Del aparte resaltado, parte la noción esencial sobre el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, la cual indica que su desempeño, será el determinado por la Constitución, la ley y el reglamento, situación que en un nexo lógico, implica que en temas como el que nos acoge en este documento, su actividad se encuentra determinada por los alcances que estos cuerpos normativos señalen para ellos, no siendo dable una aplicación extensiva o paralela de las normas propias de sus funciones.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## CONCEPTO

No obstante la expresa obligación de dar contestación oportuna, clara y de fondo a las peticiones elevadas por los ciudadanos, en casos como el que nos acomete en esta consulta, si en desarrollo de un proceso propio de la competencia de los entes de control, no es posible dar oportuna contestación a la petición, ya sea por el desarrollo propio de los procesos o porque físicamente no se cuenta con la documentación necesaria para dar trámite, toda vez que el respectivo ente de control tiene bajo su custodia la información, el funcionario responsable de dar respuesta al derecho de petición debe imperiosamente hacer uso de la excepción contemplada en el Parágrafo del artículo 14 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

Ahora bien, si el expediente se encuentra bajo custodia del ente de control y el derecho de petición se refiere a información contenida en el mismo, dentro del término legal, se deberá dar traslado al mencionado ente de control para que dé respuesta a la petición bajo los parámetros de la citada Ley Estatutaria.

Así los hechos, tal y como lo determinan las normas y jurisprudencias abstraídas para la ilustración de este tema en concreto, el Derecho de Petición, dada su naturaleza de derecho fundamental, guarda un especial rigor jurídico para su aplicación, desligada de posibles interpretaciones y aplicaciones paralelas o extensivas, como quiera que la intervención de los entes de control en las actuaciones de la administración no se tiene contemplada como excepción para extender los plazos legales del derecho de petición inicialmente previstos.

El presente Concepto se expide con las previsiones contenidas en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

MARÍA MERCEDES MEDINA OROZCO  
Directora Jurídica (E)

Revisó: Clara Lucía Morales Posso  
Proyectó: Álvaro Iván Revelo Méndez