

EL RECURSO DE INSISTENCIA EN COLOMBIA COMO MECANISMO PARA
ACCEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA

1

Jorge Alejandro Ramírez Trejos

Universidad Santo Tomás

Julio de 2016.

This article contains a legal analysis of a mechanism, which although known, has not been extensively studied in depth. It's the appeal of insistence in Colombian law, instituted in order to allow that in this case, the administrative judges, enter a judicial authority, to study the bases under which public entities denied providing information, especially if the aforementioned reserve justifies the restriction.

Cuando se hace uso del derecho a acceder a la información pública a través del derecho de petición, es posible encontrarse con una respuesta negativa por parte de la Administración a quien se eleva la misma, negativa fundada en que la información solicitada es reservada, por lo tanto, opera la excepción a la regla del derecho constitucional al acceso a la información pública. Tanto la Ley 1437 de 2011 “Por el cual se expide el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” -modificada por la Ley 1755 de 2015 “Ley del derecho de petición”- como la Ley 1712 de 2014 “Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública”, preceptúan un mecanismo a través del cual, las personas pueden “insistir” ante la Administración, para que el juez administrativo entre a evaluar si la negativa por parte de esta se encuentra bien fundada. Sin embargo, al hacer una simple lectura del recurso de insistencia en una y otra norma, se advierte a simple vista diferencias que podría reñir con el principio de máxima divulgación, que predica la Corte Constitucional¹, como por ejemplo, que bajo la Ley 1712 de 2014 es requisito de procedibilidad antes de elevar la insistencia, interponer recurso de reposición, mientras que para la Ley 1755 de 2015, la insistencia procede con la simple respuesta de la Administración, sin más requisitos que la misma negativa fundada en una reserva legal.

Ante este panorama, es posible que los jueces administrativos tomen decisiones contradictorias en detrimento de los intereses de la ciudadanía por acceder a la información pretendida, más aún, cuando ambas normas tienen la misma jerarquía y se encaminan hacia la

¹ Sentencia C-951 de 2014

protección de dos derechos fundamentales tan íntimamente ligados como son el derecho de⁴ petición y el derecho de acceder a la información pública.

Por eso, es de gran importancia conocer la aplicación del “recurso de insistencia”, pues a pesar de que se trata de un trámite aparentemente sencillo, existen aspectos que el peticionario no tiene en cuenta al momento de hacer uso de esta figura, lo que representa no solo el desgaste del aparato administrativo y judicial, sino también, la resolución en contra a sus pretensiones de acceso a la información, además, porque resulta interesante conocer el criterio adoptado por los jueces en Colombia cuando se deben dirimir las controversias entre la administración y los ciudadanos en tratándose de derechos que se ven sometidos a una constante tensión, como son el derecho a la información frente a derechos como la intimidad o la seguridad nacional.

Para ello, es necesario hacer un análisis hermenéutico, tanto del alcance dado por el legislador al recurso de insistencia, como de los fallos de los Tribunales Administrativos en donde se aplican las normas mencionadas, para finalmente comprender qué tanta efectividad tiene este mecanismo para acceder a la información pública.

Lo anterior nos lleva entonces a hacernos la siguiente pregunta ¿Qué aplicación y efectividad tiene el recurso de insistencia como medio para acceder a la información reservada?

Más allá de lo que aporta la jurisprudencia, la doctrina en Colombia no se ha ocupado mucho de analizar la figura del “recurso de insistencia”, salvo algunos fragmentos de parte de organizaciones no gubernamentales, periodistas y sociedad civil que, al abordar temas referentes al derecho de acceso a la información pública, dedican unas pocas líneas a esta figura. Por ejemplo, el periodista Germán Suárez Castillo en su escrito “Mecanismos de acceso a la información pública” hizo una breve crítica al recurso de insistencia que consagra la Ley 57 de 1985, indicando que dicho recurso era limitado en sus alcances porque el acceso estaba circunscrito prácticamente a los organismos y entidades de la rama ejecutiva del poder público y a los organismos de control y que entonces, debía acogerse el criterio expuesto por la Corte Constitucional en punto a que el derecho de acceso a la información debe invocarse no solo a la rama ejecutiva sino también, a los demás poderes del Estado, vale decir, la legislativa, la judicial y los órganos autónomos, etc.). (Fundación para la Libertad de Prensa FLIP, 2010)

En el texto “El acceso a la información pública en Colombia, entre el secreto y la filtración” publicado igualmente por la FLIP, se presentan dos situaciones en las que se hizo uso del recurso de insistencia con resultados diferentes: el primer caso es el de una periodista a la que la Policía Nacional le negó una petición de información sobre el estudio de seguridad que le hizo dicha entidad en razón a unas amenazas que venía recibiendo. Ante la negativa de la Policía Nacional por suministrar dicha información, se tramitó un recurso de insistencia que fue resuelto por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, el 30 de julio de 2010. En dicha sentencia el Tribunal le ordenó a la Policía entregar copia del documento solicitado, teniendo en

cuenta que no encontró razones para abstenerse de entregarlo ya que, “dicha información⁶ reviste un carácter particular que solo le concierne a ella como directamente afectada por las amenazas recibidas en su contra”. De inmediato la Policía hizo entrega de la copia del estudio de riesgo. Para la FLIP, esta sentencia no tiene precedentes en el sistema jurídico colombiano y marcó una conquista en lo que ellos denominan “litigio estratégico”.

No ocurrió lo mismo en el caso presentado a continuación, en el que la Fiscalía General de la Nación le negó el acceso a la información solicitada por otro periodista del periódico “La Patria” de Manizales, quien solicitaba información sobre unas investigaciones que adelantaba dicha entidad, más específicamente que se le suministrara la lista de los miembros de la fuerza pública que estaban siendo investigados o habían sido condenados por ejecuciones extrajudiciales producidas en el Departamento de Caldas. La negativa de la Fiscalía se fundaba en el respeto por la presunción de inocencia, el derecho a la dignidad y el buen nombre de los implicados. Así las cosas, el ciudadano instauró el recurso de insistencia ante la Fiscalía General de la Nación, recurso al que no le dio el trámite que correspondía, es decir, de dar traslado de lo solicitado al juez administrativo, lo que obligó al periodista a hacer uso de la acción de tutela para que la entidad diera trámite al recurso de insistencia. La tutela se resolvió entonces a favor del interesado, sin embargo, la Fiscalía impugnó el fallo de tutela al tiempo que remitió el recurso de insistencia al juez competente, es decir, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Este último le ordenó entonces al ente Fiscal informar al peticionario las fechas en las que se profirió apertura a ese tipo de investigaciones, sin embargo, la respuesta de la Fiscalía se limitó a citar los números de las noticias criminales pero sin dar a conocer las fechas. Ante la inconclusión de la información suministrada, el peticionario informó al Tribunal Administrativo

sobre el incumplimiento de la sentencia, sin embargo, el Tribunal le manifestó que el⁷ procedimiento ya había concluido. En este punto, la FLIP advirtió una deficiencia del recurso de insistencia, en el entendido que, si la entidad no cumple con la sentencia, no es posible tomar acciones coercitivas dentro del mismo proceso para su cumplimiento.

Por su parte, la alianza Más Información Más Derechos, al hacer un breve análisis sobre el proyecto de Ley de transparencia que cursaba en su momento en el Congreso de la República, indicó que el recurso de insistencia es un recurso poco eficiente, pues le da mucha discrecionalidad al funcionario que niega la información y no tiene una segunda instancia o un órgano de cierre, sumado esto, a que el proyecto de ley mencionado no incluyó cambios importantes y que por ende, el recurso quedaba igual que como ha estado siempre. (Ocaso por una democracia transparente, s.f.)

Sumado a lo anterior, El Centro de Estudios, Justicia y Sociedad Dejusticia y la Fundación para la Libertad de Prensa FLIP, en su intervención ante la Corte Constitucional con motivo del control de constitucionalidad sobre el proyecto de Ley del derecho de petición, hoy Ley 1755 de 2012. Sobre el particular, indicaron la similitud existente entre el recurso de insistencia que regía en la Ley 57 de 1985 y el actual, en donde además, repararon sobre los siguientes aspectos:

1. El hecho que la nueva norma no estipule un plazo dentro del cual debe la administración remitir copia de la solicitud de información y de su negativa al juez de la causa.
2. La ausencia de una segunda instancia.

3. La no existencia de un mecanismo expedito de cumplimiento como es el incidente de⁸ desacato.
4. Finalmente, consideran que no cumple con el requisito de “sencillez” que exige la Corte Interamericana y Convención Americana de Derechos Humanos, en razón a la multiplicidad de opciones con las que converge el recurso de insistencia, es decir, con la Ley 1712 de 2014 y la actual Ley 1755 de 2015, lo que hacen casi nugatorio el acceso a la información.

Por las anteriores razones, los intervinientes manifestaron su inconformidad con el recurso de insistencia, calificándolo como infructuoso y extremadamente gravoso para el derecho a acceder a la información pública.

El recurso de insistencia en la legislación colombiana

La posibilidad de insistir ante la administración para que esta dé a conocer la información que el ciudadano requiere, tiene su fundamento en los derechos universales de acceso a la información pública y de acceso a la administración de justicia que emanan de los tratados internacionales, más exactamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 8); el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (arts. 19), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 18); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 13 y 25), entre otros tratados previamente ratificados por Colombia. Luego, al interior de nuestra legislación, encontramos los artículos 20 y 74 de la Constitución Política que pregonan el derecho que tiene toda persona a expresar sus opiniones y a recibir información, así

como de acceder a los documentos públicos, pero sobre todo el artículo 23 sobre el derecho de⁹ petición. Sin embargo, una norma especial, la Ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, ya venía regulando la forma en que la administración garantizaría a los ciudadanos el acceso a la información pública y la posibilidad de “insistir” en la solicitud en caso de negación por parte de la misma:

Artículo 21. La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes.

Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.

Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del¹⁰ Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones” dispone en su artículo 28 lo siguiente:

Artículo 28. Recursos del solicitante. Cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito y sustentando en la diligencia de notificación, o dentro de los tres (3) días siguientes a ella.

Negado este recurso corresponderá al Tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales, decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres (3) días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío de manera directa.

El juez administrativo decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.

2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

11

Parágrafo. Será procedente la acción de tutela para aquellos casos no contemplados en el presente artículo, una vez agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo.

Similar redacción nos presenta el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición”, salvo algunas diferencias que se analizarán más adelante:

Artículo 26. *Insistencia del solicitante en caso de reserva.* Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

12

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.

2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

Diferencias entre el recurso de insistencia la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1755 de 2015

Tanto la “ley de transparencia” (1712 de 2014) como la “ley del derecho de petición” (1755 de 2015) recogieron las mismas expresiones dadas por el legislador al recurso de insistencia establecido en la Ley 57 de 1985, conservando la esencia de esta figura pero distando una de otra en los siguientes aspectos:

Ley 1712 de 2014 “Ley de transparencia”	Ley 1755 de 2015 “derecho de petición”
Procede cuando la administración (sujeto obligado) niega el acceso a la información invocando la reserva sólo por razones de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales.	Procede cuando la autoridad niega el acceso no sólo por estas razones , sino también, por toda información o documento que tenga el carácter de reservado según el artículo 24 de la norma ibídem y en especial los que contemple la Constitución u otra ley especial.
Procede una vez negado el recurso de reposición contra la decisión del sujeto obligado.	No procede recurso alguno frente a la negativa de información, se acude directamente a la insistencia.
El peticionario tiene la posibilidad de remitir la documentación (solicitud de información y respuesta de la entidad) al juez administrativo, en caso de que el funcionario no dé trámite de la misma en el término de tres (03) días.	No faculta al peticionario para remitir por sí mismo copia de la documentación al juez administrativo. Debe esperar a que la entidad dé trámite de la misma y no tiene un término para ello.
Procede la acción de tutela cuando se niegue información por razones distintas a la seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales , una vez agotado el recurso de reposición.	Aunque esta norma no lo contemple taxativamente, por tratarse de un trámite especial, la acción de tutela procedería igualmente frente a la negación de información por razones distintas de la reserva, solo que en esta norma, la reserva – para efectos de la insistencia- se extiende a los demás tipos de documentos y de información contemplados en el artículo 24.
No fija un término dentro del cual el peticionario deba insistir ante la administración, el término se predica únicamente respecto del recurso de reposición (03 días)	Sí fija un término, indicando que “el recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.”

Lo que aquí se presenta, es lo que (Dejusticia, 2014) en su intervención frente al proyecto de Ley del derecho de petición que se debatía en su momento, atinó en catalogar como una “coexistencia de recursos legales” frente a la cual:

(...) el ciudadano se vería enfrentado a una multiplicidad de recursos que es confusa, pues si bien podría interpretarse de manera más o menos clara que cuando se alega la

reserva de un documento por asuntos de seguridad, defensa y relaciones internacionales debería aplicarse la Ley de Acceso a la Información, por la especialidad de la materia. Pero en los demás casos (por ejemplo, en los casos en los que se aleguen otras causales de reserva o no se dé respuesta), no es claro si debería aplicarse el segundo supuesto de la Ley de Acceso a la Información o el artículo 26 del Proyecto de Ley (...)

14

Y más adelante agrega:

(...) el artículo 25 del Proyecto de Ley no cumple con el requisito de sencillez, toda vez que el ciudadano que desee rebatir negativas a la información debe enfrentarse a una multiplicidad de opciones de acceso, por lo menos las previstas en la Ley 1712 de 2014 y el Proyecto de Ley de Derecho de Petición, que pueden terminar haciendo nugatorio su derecho a acceder a la justicia para impugnar la decisión de negar una información determinada.

Sin embargo, estos argumentos no fueron objeto de análisis por la Corte Constitucional quien finalmente declaró la constitucionalidad del artículo 26 del proyecto de ley.

Aplicación del recurso de insistencia por parte de los jueces administrativos

Desde la expedición de la Ley 57 de 1985 “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, han sido muchas las decisiones que han proferido tanto los Tribunales Administrativos como el mismo Consejo de Estado respecto de la “insistencia” de documentos o de información pública. Pese al gran número de sentencias proferidas, son pocas aquellas en que el recurso ha sido resuelto en favor del peticionario, entre otras, porque al parecer los ciudadanos

no hacen un uso adecuado de este mecanismo, lo que ha llevado a decisiones inhibitorias por¹⁵ parte de los jueces. A continuación se presentan las causas más comunes por las que no prospera o ni siquiera son objeto de estudio los recursos de insistencia:

1. Falta de requisito de procedibilidad, cuando el peticionario acude directamente al juez administrativo sin hacer uso de la insistencia ante la entidad que le negó el acceso a la información, o cuando, una vez insistido ante la entidad, remite la documentación al juez administrativo sin esperar a que la misma administración, quien es la obligada, lo haga.
2. La información que el peticionario alega como negada, no se fundó en la “reserva legal” sino en otra causal o da una respuesta que no satisface su solicitud.
3. Indebida representación al momento de insistir ante el juez administrativo, pues la persona que eleva el derecho de petición no es la misma que eleva la insistencia.
4. El peticionario eleva insistencia ante una entidad que no tiene naturaleza pública.
5. Así mismo, falta a un requisito de procedibilidad, cuando el peticionario olvida interponer el recurso de reposición previo a la solicitud de insistencia. Esta causal opera bajo los preceptos de la Ley 1712 de 2014, pues hay que recordar que en términos de la Ley 57 de 1985 y de la Ley 1755 de 2015.

Sin embargo, un recurso de insistencia debidamente presentado, puede también conducir a¹⁶ una decisión favorable para el peticionario siempre y cuando le asista razón en sus fundamentos.

A continuación se presentan algunas de ellas:

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera-Subsección A
RADICADO Y FECHA	Exp. N° 2006-0255 del 23 de marzo de 2006
MAGISTRADO PONENTE	Hugo Fernando Bastidas Bárcenas
PETICIONARIO	Liberty Seguros S.A.
REMITENTE-ENTIDAD	Hospital Militar Central
PROBLEMA JURÍDICO	La entidad en mención solicitó al Hospital Militar Central copia de la historia clínica de una persona natural que había suscrito un contrato de seguro con aquella, anexando la autorización que en vida había otorgado el asegurado, sin embargo, el Hospital negó la petición. Adujo el carácter reservado de la historia clínica de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley 23 de 1981 (Por la cual se dictan normas en materia de ética médica).
DECISIÓN	Pese a que la historia clínica es un documento eminentemente privado, la misma Ley 23 de 1981 prevé la excepción de que dicha información podrá ser conocida por terceros previa autorización del paciente, por tal razón, no podía aducirse el carácter reservado de la misma contra el mismo paciente o contra la persona a quien éste autorizó. En consecuencia, la sala declaró mal denegada por parte del Hospital Militar Central la petición formulada por Liberty Seguros.

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera-Subsección A
RADICADO Y FECHA	25000-23-41-000-2013-00255-00 del 13 de marzo de 2013
MAGISTRADO PONENTE	Felipe Alirio Solarte Maya
PETICIONARIO	Personal Natural
REMITENTE-ENTIDAD	Policía Nacional – Estación de Policía Engativá
	El peticionario solicitó a la entidad en mención le expidiera copia de unas anotaciones realizadas el día 16

PROBLEMA JURÍDICO	de febrero de 2011 en la minuta de población y copia de la minuta de vigilancia del CAI Quirigua, donde se indicaba los nombres de los policiales que laboraron ese mismo día. También solicitó se le suministrara los nombres del Comandante del CAI, el Comandante de la Estación de Policía Engativá y del policía que cumplía la función de información de dicho CAI, entre otra información. La Policía Nacional en la contestación al derecho de petición que originó el recurso de insistencia, usó como único argumento para negar la información mencionada, el derecho a la intimidad de las personas sobre las cuales versaba la solicitud.
DECISIÓN	El Tribunal fundamentó su decisión en lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia T-1025 de 2007, respecto de un caso similar, en donde se indicó que con la información solicitada no se pretendía conocer la historia laboral de los policiales y que la misma no corresponde a información personal, pues solo se limitaba a establecer los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que estaban en un lugar determinado, en una fecha y hora precisas, información que por además, es necesaria para ejercitar otros derechos como “el de acceder a la justicia, la verdad y la reparación”. Por lo anterior, el Tribunal declaró mal negada la información y las copias solicitadas por la peticionaria y en su lugar, ordenar la entrega de la misma.

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera-Subsección B
RADICADO Y FECHA	Expediente No. 020532 del 11 de julio de 2002
MAGISTRADO PONENTE	Carlos Enrique Moreno Rubio
PETICIONARIO	Personal Natural
REMITENTE-ENTIDAD	Policía Nacional – Estación de Policía Engativá
PROBLEMA JURÍDICO	Teniendo en cuenta la calidad de Suboficial (r) de la Armada Nacional, el peticionario solicitó a dicha entidad el acta del comité evaluador que sugirió su retiro del servicio activo de la institución militar. En respuesta, la entidad negó la expedición de copia de dicho documento por considerar que estaba amparado por la confidencialidad establecida en el manual de contrainteligencia de las Fuerzas Militares, añadiendo que “el suministro de la información contenida en el acta del

	comité de evaluación podría traer consecuencias graves para las personas que suscribieron el documento solicitado por el suboficial retirado.
DECISIÓN	Los argumentos bajo los cuales el Tribunal decidió acceder a la solicitud del peticionario, se sintetizan en que la confidencialidad bajo la cual la Armada Nacional negó el acceso a la información, no tiene origen constitucional o legal como lo exigía la Ley 57 de 1985, pues la misma se fundamentaba en el manual de contrainteligencia de las Fuerzas Militares y que adicionalmente, la entidad no invocó razones de seguridad y defensa nacional. Por ende, ordenó a la Armada Nacional la expedición de las actas solicitadas por el actor.

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera-Subsección A
RADICADO Y FECHA	25000-23-41-000-2014-00699-00 del 22 de mayo de 2014
MAGISTRADO PONENTE	FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
PETICIONARIO	Personal Natural
REMITENTE-ENTIDAD	Policía Nacional
PROBLEMA JURÍDICO	El peticionario elevó solicitud a la Dirección de Talento Humano de esa institución para que se le expidiera copia del escalafón de Oficiales en el grado de Mayor para el mes de diciembre de los años 2011, 2012, así como para el mes de octubre del año 2013. “en donde se refleje la ubicación por orden de antigüedad, tiempo en el grado y curso de oficiales al que pertenecen”. Sin embargo, su petición fue negada por la Entidad bajo los postulados del artículo 24 de la ley 1437 de 2011, señalando que la información solicitada hacía parte de los registros que obraban dentro de los archivos de la institución e involucraban el derecho a la privacidad e intimidad.
DECISIÓN	El Tribunal respectivo declaró mal negada la información solicitada por el actor, bajo el argumento de que “si bien es cierto que la norma aludida (Ley 1437 de 2011) protege los registros contenidos en los archivos de las entidades públicas tales como los datos que hacen parte de la hoja de vida o historia laboral, debe entenderse que esa regla no es aplicable de manera absoluta, y en el caso particular, la información corresponde a datos generales y particulares de la institución que no afecta la intimidad de

	sus miembros, es decir, se trata de información ligada al funcionamiento de la carrera militar y el sistema de promoción del personal de oficiales”, con lo cual ordenó la entrega de dicha información.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ahora bien, con la Ley 57 de 1985 y posteriormente con la Ley 1437 de 2011 (posteriormente sustituida con la Ley 1755 de 2015 en lo que al derecho de petición se refiere), el recurso de insistencia mantuvo una misma estructura en cuanto sus elementos: **petición – negativa – insistencia – el envío de los documentos al Tribunal por parte de la oficina pública** (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2012), sin embargo, tal como se mencionó en apartes anteriores, la Ley 1712 de 2014 contiene algunas variantes que podrían resultar en decisiones contradictorias en detrimento de los intereses del peticionario, pues por ejemplo, para una Ley es requisito de procedibilidad interponer recurso de reposición antes de elevar la insistencia, mientras que para la otra no; en una, la insistencia procede cuando se niega información con base en la reserva constitucional o legalmente protegida, mientras que en la otra, sólo recae sobre **seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales**, en una, el término para interponer el recurso de insistencia es de diez días mientras que en la otra no exige término alguno.

Así las cosas y para comprender el alcance dado por el legislador al recurso de insistencia en una y otra ley, es necesario analizar la forma en que los jueces han aplicado la norma, primeramente entendiendo la relación existente entre el derecho fundamental de petición y el derecho de acceso a la información pública.

La Corte Constitucional se ha ocupado en su jurisprudencia de establecer las similitudes²⁰ y diferencias de estos dos derechos. Primeramente, que ambos tienen el carácter de fundamental, uno de ellos -el de acceso a la información- reconocido como tal por la jurisprudencia constitucional, precisando que este derecho “guarda estrecha relación con el derecho de petición, el cual a su vez puede ser un mecanismo para acceder a información de carácter público. En efecto, cabe recordar que las solicitudes dirigidas a las autoridades públicas pueden versar precisamente sobre documentos públicos o sobre información pública, razón por la cual en ocasiones el objeto protegido por ambos derechos parece confundirse, aunque en todo caso es susceptible de ser diferenciado.” (Corte Constitucional, 2010). Posteriormente, en la sentencia T-828 de 2014 indicó que entre el derecho de petición y el derecho de acceso a la información hay una relación de género y especie, pues “en efecto, el derecho de petición envuelve la garantía de solicitar información por parte de los ciudadanos, acceder a la información sobre las actividades de la administración, y pedir y obtener copia de los documentos públicos.”

Sin embargo, para algunos es más la confusión que estos dos derechos generan. Por ejemplo, para Luis Javier Moreno, director del Instituto de Estudios Constitucionales de la Universidad Sergio Arboleda, “la confusión se debe a que el acceso a la información mezcla tres referentes distintos: el de la Convención Americana de Derechos Humanos, que lo ubica como parte de la libertad de expresión; el del ámbito colombiano, que lo vincula con el derecho de petición, y una tercera vertiente que lo reconoce como un derecho autónomo.” (ambitojuridico.com, 2011)

Análisis de las sentencias proferidas en vigencia de las leyes 1712 de 2014 y 1755 de 2015.

A continuación se traen a colación algunos extractos de sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos, para conocer los criterios que se han tenido en cuenta al resolver el recurso de insistencia, teniendo como referencia las discrepancias que estas dos leyes presentan en algunos de sus apartes y que fueron expuestas en páginas anteriores.

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Primera-Subsección B
RADICADO Y FECHA	25000-23-41-000-2015-01847-00 del 29 de septiembre de 2015
MAGISTRADO PONENTE	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
DECISIÓN	Declara improcedente el recurso de insistencia
FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN	“(…) para que este Tribunal pueda pronunciarse de fondo sobre sí dicha información fue bien denegada o no por parte de la Fuerza Aérea Colombiana la peticionaria tenía la obligación de interponer recurso de reposición contra la decisión adoptada por la entidad de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la <u>Ley 1712 de 2014</u> , requisito de procedibilidad indispensable el cual no se encuentra acreditado dentro del expediente, razón por la cual se declarará improcedente el recurso de insistencia.”

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Primera-Subsección B
RADICADO Y FECHA	25000-23-41-000-2015-02672-00 del 25 de enero de 2016
MAGISTRADO PONENTE	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
DECISIÓN	Declara improcedente el recurso de insistencia
FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN	“(…) para que este Tribunal pueda pronunciarse de fondo sobre sí dicha información fue bien denegada o no por parte de la Fuerza Aérea Colombiana la peticionaria tenía la obligación de interponer recurso de reposición contra la decisión adoptada por la entidad de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la <u>Ley 1712 de 2014</u> , requisito de procedibilidad indispensable el cual no se encuentra acreditado dentro del expediente, razón por la cual se declarará improcedente el recurso de insistencia.”

Las dos sentencias anteriores, es reiterativo el hecho de haberse pretermitido un requisito de procedibilidad por parte del peticionario, como es el recurso de reposición. En ambas, la reserva de la información invocada por la Entidad se basó en la seguridad y defensa nacional a la que hace alude el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014. Por lo anterior, podría pensarse entonces que para los jueces prevalece el procedimiento estatuido para el recurso de insistencia exigido en la Ley 1712 de 2014 sobre el exigido en la Ley 1755 de 2015, siempre y cuando la reserva alegada por la entidad sea la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales. Sin embargo, otra decisión del mismo Tribunal en sentido contrario pone en duda esa aseveración:

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Primera-Subsección B
RADICADO Y FECHA	Auto Interlocutorio No. 2016-02-90 RI del 22 de febrero de 2016
MAGISTRADO PONENTE	Moises Rodrigo Mazabel Pinzón
DECISIÓN	Accede a lo solicitado en el recurso de insistencia
FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN	“De lo anterior se desprende que el señor (...) tiene un interés legítimo en la información requerida (i) no pone en riesgo la seguridad nacional, (ii) las relaciones internacionales ni la (iii) defensa del estado, (vi) tampoco se refiere a derechos fundamentales de terceros y (v) que no hace parte de un proceso deliberativo en el que haya participado un funcionario colombiano, por lo que se acogerá el recurso de insistencia.”

En la anterior sentencia no interesa tanto el fundamento de la decisión por la cual se accede a lo solicitado por el peticionario, lo importante aquí es destacar que pese a que la negativa del Ministerio de Relaciones Internacionales de dar copia de los documentos solicitados por la peticionaria, se sustentó principalmente en la reserva legal consagrada en el artículo 19 literal C de la Ley 1712 de 2014 “Información exceptuada por daño a los intereses públicos (...) las

relaciones internacionales” y que además, la peticionaria invocara el recurso de insistencia con²³ fundamento en la misma Ley 1712 de 2014, la decisión del Tribunal se fundó en lo preceptuado en el artículo 24 la Ley 1755 de 2015 sin prestar atención si la peticionaria había o no interpuesto previamente el recurso de reposición, pues esta última Ley no lo exige.

A partir de allí se pueden observar otras sentencias en las que, la norma aplicada por el Tribunal, es la Ley 1755 de 2015, en cuyo texto el recurso de reposición no es requisito de procedibilidad para acceder a la insistencia².

Otro de los inconvenientes mencionados al inicio de este trabajo, es que muchos jueces administrativos se han inhibido de conocer sobre el recurso de insistencia, en razón a que la documentación es remitida por el peticionario ante el juez respectivo y no por quien está en la obligación de hacerlo, esto es, el funcionario a quien se elevó la petición. En tal sentido son muchas las sentencias en las que el Tribunal Administrativo se ha inhibido de estudiar el recurso de insistencia, pues tanto la Ley 57 de 1985, como la Ley 1437 de 2011 así lo mencionaban:

Ley 57 de 1985

Artículo 21. (...) Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, **el funcionario respectivo enviará la documentación** correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Ley 1437 de 2011

² Entre otras las sentencias No. 2016-02-34 RI; 25000-23-41-000-2016-00750-00; 25000-23-41-000-2016-00065-00.

Artículo 26. (...) Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación²⁴ correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes.

Ahora, con la entrada en vigencia de la Ley 1712 de 2014 esta situación sufrió una pequeña modificación, pues dicha norma indica que si la entidad (o el funcionario) no remite la documentación al Tribunal pasados tres días, podrá hacerlo el mismo peticionario:

Ley 1712 de 2014

Artículo 27. **Recurso del solicitante** (...) Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres (3) días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío de manera directa.

Veamos entonces la siguiente sentencia:

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Primera-Subsección A
RADICADO Y FECHA	250002341000201502179-00 del 11 de noviembre de 2015
MAGISTRADO PONENTE	PATRICIA AFANADOR ARMENTA
PETICIONARIO	Persona natural
ENTIDAD	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
PROBLEMA JURÍDICO	Este caso, la entidad a quien se elevó la petición se negó a entregar la información solicitada alegando la reserva que le imponía la Ley 1437 de 2011, pues la información pensional de las personas toca directamente con los derechos a la intimidad y privacidad de las mismas, por tal motivo y ante la insistencia del peticionario, la entidad <u>“le indicó al peticionario que debía radicar el recurso de insistencia directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”</u> , situación que obligó al actor a radicar el recurso de insistencia directamente al juez.

DECISIÓN	Se inhibió de conocer sobre el recurso de insistencia por cuanto éste no fue remitido por la entidad sino por el peticionario directamente.
-----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En el caso bajo análisis, se observa primeramente una falla por parte de la Entidad, pues se sustrae a la obligación legal de dar traslado al juez administrativo del recurso de insistencia elevado por el ciudadano y por el contrario, conmina a éste a que lo haga personalmente, razón suficiente para que el Tribunal se inhibiera de conocer del asunto. En segundo lugar, se destaca que el Tribunal basó su decisión en la ley 57 de 1985 pues según lo indicó, la norma aplicable era la Ley 1437 de 2011, pero como el artículo 26 que regulaba el recurso de insistencia había sido declarado inexecutable por la sentencia C-818 de 2011, debía entonces aplicar la antigua ley. No obstante, para la época en que se presentó el recurso de insistencia (28 de octubre de 2015), ya regían tanto la Ley 1712 de 2014 como la Ley 1755 de 2015, luego entonces, no se entiende las razones por las cuales el Tribunal aplicó una norma ya derogada por la Ley 1712 de 2014, la cual, como se explicó, permite al peticionario remitir la documentación ante la negligencia del funcionario. Con todo, muy seguramente la decisión no habría sido mejor para el peticionario, pues sin duda, el hecho de no haber interpuesto previamente el recurso de reposición también habría hecho infructuoso su recurso, ello, sin tener en cuenta que la negativa de la administración se basó en razones distintas a la “seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales”.

Pero entonces y bajo este panorama, ¿qué opción le habría quedado al peticionario, si la Entidad, quien era la obligada en remitir la documentación al Tribunal Administrativo, se negó a hacerlo y el Tribunal nada dijo sobre este yerro? Sin duda, el peticionario perdió la posibilidad de que por vía jurisdiccional se evaluara si la negativa de la entidad estaba bien fundada o no.

Continuando con el análisis de la jurisprudencia, es pertinente ahora revisar otra de las²⁶ causas por las que comúnmente los jueces se inhiben de avocar el conocimiento sobre el recurso de insistencia, y es lo relacionado con la causal que invoca la Entidad para negar el suministro de información.

En virtud de la Ley 57 de 1985, el recurso de insistencia era improcedente si la Entidad negaba el acceso a documentos por razones distintas a la reserva, reserva que debía estar expresamente señalada ya en la Constitución Nacional o en una Ley, de lo contrario, el petionario debía optar por otro mecanismo, como la acción de tutela. Así lo ha expresado la Corte Constitucional³:

“La jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis de desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes. En efecto, la primera consiste en que la administración emita una respuesta negativa a la solicitud, aduciendo su carácter reservado e invocando las disposiciones constitucionales o legales pertinentes. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en cuestión. La segunda hipótesis consiste en la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental.”

³ Entre otras, las sentencias T-1025 de 2007; T-466 de 2010; T-486 de 2011.

Es decir, era claro que si el juez administrativo advertía que la Entidad no respondía o su²⁷ respuesta no se fundaba en una reserva legal, cualquiera que fuera, entonces el recurso de insistencia devenía en improcedente, procediendo a rechazarlo, denegararlo o declararse inhibido.

Posteriormente llega la expedición de la Ley 1437 de 2011 en donde el recurso de insistencia no sufre mayor modificación y entonces, toda negativa de la administración donde se invoque la reserva de la información por razones legales, es susceptible de recurso de insistencia. Pero luego, el recurso de insistencia previsto en la Ley 1437 de 2011 es declarado junto con otros artículos inexecutable por la Corte Constitucional, sin embargo, sus efectos quedaron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, fecha en la cual se espera que ya se hubiera expedido la Ley del derecho de petición.

Para ese entonces ya el Congreso de la República había expedido una nueva ley, la 1712 de 2014, la cual también consagraba un procedimiento similar a la insistencia de la Ley 1437 de 2011, aunque con algunas diferencias, una de ellas, que el recurso de insistencia procede única y exclusivamente cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales. Esta cláusula limitó entonces las causas por las cuales era posible “insistir” ante los Tribunales, pues de allí en adelante, cualquier otra causal distinta a estas, así se trate de una reserva legal, deviene en improcedente y en tal sentido lo han hecho saber los jueces:

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera-Subsección A
RADICADO Y FECHA	Exp. 25000-23-41-000-2015-00145-00 del 05 de febrero de 2015

MAGISTRADO PONENTE	Luis Manuel Lasso Lozano
PETICIONARIO	Persona natural
ENTIDAD	Superintendencia de Industria y Comercio
DECISIÓN	Declaró improcedente el recurso de insistencia
FUNDAMENTO DE LA DECISIÓN	<p>Como se advierte (...), con la entrada en vigencia de la <u>Ley 1712 de 6 de marzo de 2014</u>, (...) el recurso de insistencia solamente se encuentra previsto como medio para asegurar la protección del derecho de acceso a la información en aquellos eventos en los cuales la entidad invoque reserva aduciendo argumentos referidos a la seguridad y defensa nacional o a las relaciones internacionales.</p> <p>Así las cosas, como en el presente caso la petición se interpuso en vigencia de la <u>Ley 1712 de 2014</u> y no se refiere a los temas antes mencionados el presente recurso es improcedente. (negrillas fuera)</p>

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Primera-Subsección B
RADICADO Y FECHA	Exp. 25000-23-41-000-2015-00027-00 del 02 de febrero de 2015
MAGISTRADO PONENTE	Fredy Ibarra Martínez
PETICIONARIO	Persona natural
ENTIDAD	Fuerza Aérea Colombiana
DECISIÓN	Por improcedente se abstuvo de pronunciarse respecto de la solicitud establecida en los numerales 1.8, 1.9, 1.13 y 2.3 de la petición objeto de insistencia.
FUNDAMENTO DE LA DECISIÓN	<p>En este orden de ideas, la Sala se abstendrá de pronunciarse respecto del recurso de insistencia de la referencia en cuanto tiene que ver con las solicitudes relacionadas en los numerales 1.8, 1.6, 1.13 y 2.3 de la petición ya mencionada, en tanto que la información solicitada por el peticionario en esos precisos numerales no hacen referencia a reserva por razón de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales como lo exige el artículo 27 de la <u>Ley 1712 de 2014</u> sino a temas sustancialmente distintos a aquellos, razón por la cual el recurso de insistencia interpuesto frente a aquella solicitud es manifiestamente improcedente. (negrillas fuera)</p>

Sólo en aquellos casos en que el recurso de reposición fue interpuesto en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal accedió al análisis de los documentos negados:

CORPORACIÓN	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera-Subsección A
RADICADO Y FECHA	Exp. 25000-23-41-000-2015-00391-00 del 19 de febrero de 2015
MAGISTRADO PONENTE	Carlos Enrique Moreno Rubio
PETICIONARIO	Persona Natural
ENTIDAD	Fondo de Previsión Social del Congreso de la República
DECISIÓN	No accedió a la solicitud formulada por la peticionaria
FUNDAMENTO DE LA DECISIÓN	Advierte la Sala que la procedencia y el trámite del recurso de insistencia sufrieron modificaciones sustanciales luego de la vigencia de la nueva <u>ley 1712 de 2014</u> (...) Sin embargo, es criterio de la Sala que al haberse tramitado la petición de la actora en agosto de 2014, el recurso de insistencia sea resuelto con base en la regulación legal del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que estaba vigente para la época en que fue radicada y negada la solicitud. (...) En criterio de la Sala, el hecho de ser parte en un proceso judicial seguido contra el señor (...), quien se desempeñó temporalmente como senador en el período 1998-2002, por sí mismo no habilita a la actora para el acceso a la información sobre la concesión, pago y demás aspectos del expediente pensional a cargo del fondo de previsión. (...) Así, la entrega de la información implicaría la afectación del derecho a la privacidad que le corresponde al señor (...)

Conclusiones

Las marcadas diferencias entre el recurso de insistencia de la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1755 de 2015 hacen concluir lo siguiente:

1. El recurso de insistencia en la Ley 1712 de 2014 aplica exclusivamente cuando se niega información reservada sobre **seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales**, lo que quiere decir, que frente a otro tipo de información reservada, el recurso de insistencia resulta infructuoso.
2. Por el contrario, para la Ley 1755 de 2015, constituyen documentos e información reservada los siguientes:
 - 1) *Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.*
 - 2) *Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.*
 - 3) *Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.*
 - 4) *Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los*

activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva³¹ por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

- 5) Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.*
- 6) Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.*
- 7) Los amparados por el secreto profesional.*
- 8) Los datos genéticos humanos.*

Lo anterior significa que bajo los preceptos de la Ley 1755 de 2015, las excepciones sobre las cuales es posible invocar el recurso de insistencia son mucho más amplias, pues no se limita a la **defensa y seguridad nacional o relaciones internacionales**, sino también a los demás casos contemplados en dicho artículo.

3. Cuando la administración niega el acceso a la información con fundamento en la **seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales**, el peticionario debe interponer el recurso de reposición como requisito de procedibilidad para “insistir” ante el juez administrativo. Por el contrario, cuando la autoridad niega el acceso a la información fundamentada en otra causal, es posible acudir directamente a la insistencia sin necesidad de interponer recurso alguno, eso sí, con la desventaja de que debe esperar a que la propia administración remita copia de la solicitud al juez administrativo, sin que se le exija un término para ello, lo que no ocurre con la Ley 1712 de 2014, pues en esta, si

pasados (03) días la administración no ha remitido la documentación al juez³² administrativo, podrá el peticionario hacer el envío directamente. Sin embargo, pese a que en la Ley 1755 de 2015 no se estipula un término para ello, la Corte Constitucional ha indicado que debe entenderse que dicho trámite por parte de la autoridad debe ser de inmediato “a fin de salvaguardar de manera efectiva los derechos fundamentales del peticionario”. (Corte Constitucional, 2014)

4. Finalmente, teniendo en cuenta lo estipulado en la Ley 1712 de 2014, negado el recurso de reposición se podrá acceder la insistencia ante el juez administrativo, entonces, pude la administración **conceder** el recurso de reposición pero mantenerse en su decisión de negar la información. Frente a este supuesto surge sin embargo una pregunta que desafortunadamente queda por ahora sin responder: ¿pierde el peticionario la posibilidad de acudir al recurso de insistencia teniendo en cuenta que la administración no negó, sino que por el contrario, concedió el recurso de reposición?

Por lo anteriormente expuesto, es posible determinar que el recurso de insistencia es un mecanismo eficaz para que el ciudadano acceda a la información pública, sólo en la medida en que haya unidad de criterio sobre el procedimiento que lo rige, de lo contrario, el mismo resulta infructuoso, pues el desconocimiento de la norma aplicable puede llevar a que el juez se inhiba de evaluar los documentos de la petición objeto de negación por parte de la Administración. No puede pensarse en la efectividad de este mecanismo cuando la norma misma da lugar a confusiones, generada por los diferentes momentos en que ambas normas han tenido vigencia,

sumado a la incongruencia en los requisitos que una y otra norma exigen como presupuesto³³ para que se haga efectivo el recurso de insistencia.