



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016)

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR GOMÉZ CÁRDENAS

ASUNTO: SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
RADICADO: 70-001-23-33-000-2016-00160-00
ACCIÓN: TUTELA
DEMANDANTE: LINEY MERCEDES BOHORQUEZ
DEMANDADO: NACIÓN – MINDEFENSA –EJERCITO NACIONAL

TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN — NÚCLEO ESENCIAL Y CARACTERÍSTICAS- PRESUNCIÓN DE VERACIDAD POR LA OMISIÓN DE PRESENTAR EL INFORME REQUERIDO

1. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Decide el Tribunal, la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por LINEY MERCEDES BOHORQUEZ SÁNCHEZ en contra de la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-DIRECCIÓN DE PERSONAL DEL EJÉRCITO NACIONAL.

2. ANTECEDENTES

El accionante solicita el amparo Constitucional de Tutela previsto en el artículo 86 superior, en contra del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – DIRECCIÓN DE PERSONAL EJÉRCITO NACIONAL, por la presunta violación a su derecho fundamental de petición.

La presente acción se fundamenta en los hechos que la Sala resume así:

Afirma la parte actora que, presentó derecho de petición con fecha 04 de abril de 2016, enviado por medio de la empresa Servientrega con número de guía 940681290 el día 07 de abril de 2016 y recibido por el MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL el día 08 de abril de 2016, donde solicitaba copia de la orden

administrativa de personal de retiro de su fallecido esposo MANUEL DEL CRISTO DIAZ ARIAS.

Así mismo, manifiesta la accionante que han pasado más de quince (15) días hábiles y no ha recibido respuesta alguna por parte de la entidad accionada, considerando conculcados tanto el derecho fundamental de petición como al debido proceso.

3. PRETENSIONES:

Solicita la accionante, que se tutele su derecho fundamental de petición, y en consecuencia se ordene a la entidad accionada, que dé respuesta de manera clara, congruente y de fondo a lo solicitado el 04 de abril de 2016, ordenando para tal efecto la expedición de copias de la orden administrativa de personal de retiro de su fallecido esposo MANUEL DEL CRISTO DÍAZ ARIAS.

4. LA ACTUACIÓN:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 03 de junio de 2016 (fol. 8).
- Admisión de la demanda: 07 de junio de 2016 (fol. 10).
- Notificación a las partes: 08 de junio de 2016 (fol. 11 a 16).

5. RESPUESTA:

EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL, no contestó la demanda.

6. CONSIDERACIONES.

7.1. COMPETENCIA. Esta Sala es competente para conocer de la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 37, en primera Instancia, por estar dirigida la misma contra autoridades administrativas del orden nacional.

7.2. PROBLEMA JURÍDICO. De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala responder el siguiente problema jurídico:

¿Se vulnera el derecho fundamental de petición al no recibir una respuesta que contenga una decisión expresa, material y de fondo, frente a la solicitud elevada ante una entidad pública?

7.2.1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales amenazados, si hay lugar a ello.

Tal como se desprende de la lectura del mismo escrito introductorio de la presente acción, se percibe claramente que el derecho fundamental pretendido como violado es el derecho de petición, por lo que hacía este básicamente se concentrará el análisis. Analizado lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiará, **i)** el Derecho Fundamental de Petición en su núcleo esencial, ámbito general y características, **ii)** El caso concreto.

7.2.2. EL DERECHO DE PETICIÓN EN GENERAL:

Reza y plantea la Constitución Política (Artículo 23) una regla general en cuanto al Derecho de Petición, consistente en que toda persona tiene el derecho fundamental a presentar verbal o por escrito, peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En reiterada jurisprudencia, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha sostenido que en la pronta resolución de parte de la autoridad a quien se dirige la petición, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales y legales (Sentencia T- 495 de 1992).

La Corte ha considerado que las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las solicitudes que ante ellas se formulen, es decir, la garantía eje del derecho de petición se satisface solo con las respuestas y tienen esta categoría, aquello que decide, concluye, afirma una realidad, satisface una inquietud, ofrece certeza al interesado (Sentencia T-439 de 1998).

Por su parte, la norma superior (artículo 23) no estipuló dentro de qué término las autoridades deben resolver prontamente, pero dicho tiempo o período para obtener la respuesta le fue dejado a la ley, cuestión esta que se encuentra regulada por las leyes especiales que han desarrollado el tema, y como quiera que solo hasta el 30 de junio del año 2015, fue expedida la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición, y teniendo en cuenta la fecha de presentación de la solicitud que versa sobre el caso concreto (07 de abril de 2016), los plazos no son otros, que los consagrados en el artículo 14, inciso 1º y 2º de la Ley 1755 de 2015, (15 días para derecho de petición en interés general y particular, 10 días para las peticiones de información y expedición de copias y 30 días para las consultas).

7.2.3. NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE PETICIÓN:

De acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la Carta Política, el núcleo esencial del derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación que se formula ante la respectiva autoridad, pues de nada serviría dirigirse a las autoridades si estas no resuelven o se reservan el sentido de lo decidido. Así pues, la respuesta, para que sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata, comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud.

La Corte Constitucional, en sentencia T-848 de 2006 el Tribunal Constitucional, al respecto puntualizó que, “*Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición.*”

Ahora bien, en lo relativo al término para resolver las peticiones la autoridad pública no puede en un momento dado, excusarse manifestando que la no contestación

del derecho de petición da lugar al fenómeno jurídico del silencio administrativo, ya que por su parte la Corte Constitucional, en sentencia T – 255 del 21 de mayo de 1996, expresa:

“El derecho de petición no queda satisfecho con el silencio Administrativo que algunas normas disponen, pues es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para hacer posible el adelantamiento de la actuación, pero en ninguna forma cumple con las exigencias constitucionales y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental...”

Sobre el núcleo esencial del derecho de petición, ha dicho la Corte Constitucional:

“Esta Corte ha establecido que el derecho de petición cumple una doble función, cual es:¹ (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas, y/o a los particulares en los casos en que proceda, y (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido². Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte del administrado de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a lo solicitado, sin perder de vista, que en ningún momento su ejercicio conlleva obtener una respuesta positiva o de aceptación.

El Código Contencioso Administrativo establece como regla general, el deber de la administración de otorgar respuesta oportuna a las peticiones de interés particular formuladas por los interesados, en un término insoslayable de quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo y que, en aquellos casos en que el trámite pueda exceder este plazo, o no fuere posible resolver en dicho término, surge la obligación de la autoridad de informar al administrado tal hecho e indicarle, a la vez, la fecha en que se resolverá o dará respuesta de fondo.”³

Respecto al tema, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo delineó una serie de requisitos que debe cumplir la respuesta emitida, a fin de no vulnerar el Derecho Fundamental de Petición, en tal sentido consideró:

“i) oportunidad, conforme a las reglas contenidas en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver, y 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 **ii) Debe**

¹ Cfr. Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

² Esta Corporación así lo delineó en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: “c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad. “Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición”. En idéntico sentido, esta Corporación precisó que: “el derecho

de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Arts. 2º y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada...en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna...”

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-005 de 2011. M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, lo cual no indica que la respuesta deba ser favorable y, **iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario.**

...

En síntesis, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada, ello supone que las situaciones contrarias a los principios enunciados, son susceptibles de protección por el juez constitucional mediante fallo de tutela que ordene a la autoridad peticionada emitir una respuesta conforme a los lineamientos trazados”⁴(Negrillas del texto original).

Por lo dicho, recae en cabeza de la entidad que recibe la solicitud la obligación de emitir una respuesta oportuna y de fondo, atendiendo a los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición, lo que no quiere decir que la respuesta tenga que ser positiva frente a lo solicitado, basta con que la misma se resuelva materialmente y satisfaga la necesidad, con sujeción a los requisitos antes mencionados.

Ahora bien, con relación al plazo para resolver la petición, claramente el artículo 14, inciso 1º de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, establece como término para la resolución de las peticiones la regla general de los 10 días para peticiones de información y expedición de documentos, como el presente caso, solo siendo viable el superar este plazo en la hipótesis consagrada en el parágrafo del mismo artículo, para lo cual la autoridad a la que se dirige la petición, debe indicar los motivos por lo que no es posible cumplir con el término legal y señalando un plazo razonable para resolver, que no podrá exceder el doble del inicialmente previsto. Por ello, una vez superado el plazo legal, se entra a vulnerar el núcleo esencial del derecho de petición.

7.2.4. EL CASO CONCRETO:

Los motivos que inexorablemente llevan a la Sala, a entender que el derecho de petición ejercido a través de la solicitud presentada por el accionante se encuentra actualmente vulnerado, recae en la documentación aportada al presente proceso que se compone de una solicitud con sus soportes (fol. 5,6 y 7), en donde la actora requiere ante la autoridad copias de la orden administrativa de personal de retiro de su fallecido esposo MANUEL DEL CRISTO DÍAZ ARIAS, petición que conforme a la guía número 940681290 del 07 de abril de 2016, fue debidamente recibida por la entidad demandada MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –DIRECCIÓN DE

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia del 02 de diciembre de 2010. CONSEJERO PONENTE: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO REF: Expediente núm. 76001-23-31-000-2010-01809-01(AC) ACTOR: WILLIAM MARTINEZ CARDONA. DEMANDADO: MIN DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL.

PERSONAL EJÉRCITO NACIONAL, el 08 de abril de 2016 (fol. 6), información que fue verificada por esta Corporación en la página web de la empresa SERVIENTREGA⁵, la que registra recibido del 08 de agosto de 2016 a las 13:24:49. p.m., prueba de entrega que coincide con la que fue informada por el demandante.

A lo anterior, se le suma la conducta procesal del ente accionando quien, por una parte, pese a la necesidad de la accionante, no ha dado respuesta de fondo a la petición incoada, y por otro lado, ha guardado silencio frente al requerimiento de esta Corporación, por lo que han de presumirse ciertas sus afirmaciones, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991⁶⁻⁷.

Para resolver lo anterior se tiene que, a la fecha, respecto a la petición, esto es la fechada el 04 de abril de 2016 y con guía de envió del día 07 del mismo mes y año, recibida por parte de la autoridad petitionada el día 08 de abril, han transcurrido más de dos (2) meses desde que hizo la solicitud, observándose y presentándose claramente un término superior al previsto por el ordenamiento jurídico, de diez (10) días, para decidir y publicitar las solicitudes de información y expedición de documentos (artículo 14 inciso 1º de la Ley 1755 de 2015), por lo que el plazo legal se encuentra superado, sin que a la fecha el accionado MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – DIRECCIÓN DE PERSONAL EJÉRCITO NACIONAL, hubiese resuelto de mérito el requerimiento que impetró la accionante, por lo que se evidencia la flagrante vulneración del Derecho Fundamental de Petición del que es titular.

En consecuencia, se **TUTELARÁ** el mencionado derecho fundamental de petición, en el sentido que se ordenará a los entes accionados MINISTERIO DE DEFENSA

⁵ <http://www.servientrega.com/RastreoContado/RastreoContado2.faces?idGuia=940681290&idPais=1>

⁶ “ARTÍCULO 20: PRESUNCIÓN DE VERACIDAD: si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente se tendrán por ciertos los hechos y se entrara a resolver de plano. Salvo que el juez estime necesario otra averiguación previa”

⁷ Sobre la presunción de veracidad, ha dicho la CORTE CONSTITUCIONAL: “Quinta. Presunción veracidad como instrumento para superar el desinterés o la negligencia de una autoridad pública o un particular, según el caso. Reiteración de jurisprudencia.

Dispone el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que las entidades demandadas tienen la obligación de rendir los informes que les sean requeridos en desarrollo del proceso de tutela, dentro del plazo otorgado por el juez, pues de no hacerlo “se tendrán por ciertos los hechos”.

Se erige así una presunción de veracidad, concebida como respuesta a la inacción, el desinterés o la negligencia de la autoridad pública o del particular contra quien se haya interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez requiere informes y éstos no son suministrados dentro del plazo indicado.

La Corte Constitucional ha señalado que esa presunción de veracidad “encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas”.

Dicha presunción obedece, de igual manera, al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a brindar eficacia a la protección de los derechos constitucionales fundamentales y al cumplimiento de los deberes que la carta política ha impuesto (cfr. artículos 2º, 6º, 121 e inciso segundo del 123 Const.).” CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-897/10, del 11 de noviembre de 2010.

NACIONAL - DIRECCIÓN DE PERSONAL EJÉRCITO NACIONAL , proceda a dar respuesta expresa, material y de fondo la petición presentada por LINEY MERCEDES BOHORQUEZ SÁNCHEZ el día 07 de abril de 2016, relacionada con la solicitud de copias de la orden administrativa de personal de retiro de su fallecido esposo MANUEL DEL CRISTO DIAZ ARIAS ; con la advertencia que la respuesta (contenido) sea diáfana, vale decir, conexa, relacionada o en unión con lo que fue materia de lo pretendido y de conformidad con los parámetros trazados en la normativa legal, a fin de que se respete el contenido esencial del derecho fundamental protegido.

8. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA:

PRIMERO: TUTÉLESE el Derecho fundamental de Petición de LINEY MERCEDES BOHÓRQUEZ SÁNCHEZ, vulnerado por el MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – DIRECCIÓN DE PERSONAL DEL EJÉRCITO NACIONAL de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNESE al CORONEL RAÚL ORTIZ PULIDO, DIRECTOR DE PERSONAL DEL EJÉRCITO NACIONAL o quien haga sus veces, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, proceda a dar respuesta expresa, material y de fondo a la petición presentada por LINEY MERCEDES BOHORQUEZ SÁNCHEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.102.823.893 , el día 07 de abril de 2016, relacionada con la solicitud de copias de la orden administrativa de personal de retiro de su fallecido esposo MANUEL DEL CRISTO DÍAZ ARIAS quien se identificaba con la cedula de ciudadanía 1.102.800.535 ; con la advertencia que la respuesta (contenido) sea diáfana, vale decir, conexa, relacionada o en unión con lo que fue materia de lo pretendido y de conformidad con los parámetros trazados en la normativa legal, a fin de que se respete el contenido esencial del derecho fundamental protegido.

TERCERO: NOTIFÍQUESE por el medio más expedito esta decisión a la accionante LINEY MERCEDES BOHÓRQUEZ SÁNCHEZ, al ente accionado MINISTERIO DE

DEFENSA NACIONAL – DIRECCIÓN DE PERSONAL EJÉRCITO NACIONAL, y al agente delegado del Ministerio público.

CUARTO: Si el presente fallo no es impugnando, **REMÍTASE** la presente actuación a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo **ORDÉNESE** el archivo definitivo, previa las anotaciones en el sistema información judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 87.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Ausente con permiso

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ