Cartagena de Indias D.T. y C., Treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Medio de control	ACCIÓN DE TUTELA. – IMPUGNACIÓN -
Radicado	13-001-33-33-**011-2018-00268-01**
Demandante	COOPERATIVA DE TRANSPORTES DEL SUR DE BOLIVAR - COOTRANSBOL
Demandado	MINISTERIO DE TRANSPORTE - RUNT S.A. – DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLIVAR MINISTERIO DE TRANSPORTE
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
Tema	DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por el actor contra la sentencia del 7 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Décimo Primero (11) Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió amparar el derecho fundamental de petición.

III.- ANTECEDENTES

- **Pretensiones.** (Fl. 2)

Que se proteja el derecho fundamental al Trabajo, en conexidad con el mínimo vital y la vida digna y que, en consecuencia, se ordene a los accionados a realizar la expedición de los trámites solicitados.

Así mismo que se ordene a MINISTERIO DE TRANSPORTE migrar los vehículos en cuestión al RUNT, ordenar al RUNT registrar la nueva capacidad transportadora y se ordene a la DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLIVAR DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE que expida las correspondientes tarjetas de operación.

- **Hechos** (Fl. 1-4)

Expone el actor que la empresa de transporte terrestre automotor mixto COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DEL SUR DE BOLIVAR (COOTRANSSBOL) es una empresa que está autorizada por el Ministerio de Transporte para prestar el servicio mediante resolución número 036 del 8 de agosto de 2006, para dicha prestación de este servicio los vehículos deben estar al día con la tarjeta de operación, trámite que se encuentra regulado en el Decreto 1079 de 2015.

En aras de dar cumplimiento con lo expuesto en el Decreto 1079 de 2015 en lo que respecta a la tarjeta de operación, el accionante afirma que solicita la renovación de estas ante el Ministerio de Transporte de los siguientes vehículos: SUD 579, SUD 378, SUE 348, SUE 338 y SRS 181.
Asevera la parte accionante que el Ministerio de Transporte le expuso las siguientes razones:

> *"– No tiene capacidad para los vehículos vinculados.*
> *– Los vehículos vinculados no han sido migrados por la oficina de informática del Ministerio de Transporte.*
> *– Hay que modificar la resolución de capacidad transportadora.*
> *– No ha sido posible registrar la nueva capacidad transportadora en el RUNT."*

Sin embargo, de la misma forma argumentan interponer acción de tutela debido a que a la fecha de la presentación de esta, se cumplían ocho meses y siete días sin que se hubiesen expedido las tarjetas de operación solicitadas.

- **CONTESTACIÓN**

Las entidades demandadas no contestaron la demanda.

- **Sentencia de Primera Instancia** (Fl. 40-43)

El Juzgado Décimo Primero (11) Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha 7 de diciembre de 2018, resolvió tutelar el derecho fundamental de petición, argumentando entre otras cosas que se debido a que si bien es cierto que en el acápite de hechos se hace referencia a que el Ministerio de Transporte ofreció respuesta a la solicitud de la accionante, esta respuesta no cumple con unos parámetros, como lo son el resolver el asunto de manera *"oportuna, pronta, de fondo y completa"*.

Así mismo, expone, que las accionadas no desvirtuaron los hechos ni contestaron la demanda y como consecuencia de esto, se falla lo siguiente:

*"**PRIMERO:** Tutelar el derecho fundamental de petición de la Cooperativa Transportadores del Sur de Bolívar COOTRANSSBOL, vulnerado por Ministerio de Transporte.*

***SEGUNDO:** Para su protección se ordena a Ministerio de Transporte a través de la dependencia que corresponda, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, realice las gestiones que están a su cargo para culminar el trámite de renovación de las tarjetas de operación solicitadas por COOTRANSSBOL.*

***TERCERO:** Realizado lo anterior, se ordena al RUNT que proceda de migración de las tarjetas de operación y el Ministerio de Transporte – Dirección Territorial Bolívar expida la correspondiente renovación en el menor tiempo posible, sin que supere el término de 10 días.*

***CUARTO:** Si esta providencia no es impugnada, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los 3 días siguientes al vencimiento del plazo para dicha impugnación.*

***QUINTO:** Por secretaría, notifíquese esta providencia por el medio más expedito y eficaz."*

- **La impugnación.** (Fls. 47-52)

La accionada RUNT impugna subsidiariamente la decisión del Ad-quo, con el propósito de que sea el Ad-quem quien realice el análisis de la totalidad de la acción de tutela.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Conforme lo prevé el artículo 207 del CPACA, se hace control de legalidad sobre el cumplimiento de las reglas del debido proceso en esta etapa del diligenciamiento, advirtiéndose por la Sala que no se evidencian vicios que puedan acarrear nulidad.

V.- CONSIDERACIONES

- **COMPETENCIA**

El Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver la impugnación de la presente acción, con base en la Constitución Política y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991.

- **PROBLEMA JURÍDICO.**

De conformidad con lo anterior, en el caso que nos ocupa esta Corporación debe establecer si en el presente caso se vulnera el derecho fundamental de petición por parte del MINISTERIO DE TRANSPORTE al momento de responder a la solicitud planteada por la parte accionante y, estudiado lo anterior, examinar si con la actuación de la accionada se vulnera o no el derecho fundamental del trabajo en conexidad con el derecho a la vida digna y al mínimo vital y móvil, a fin de determinar si debe ser confirmada o revocada la sentencia de primera instancia.

- **TESIS**

La Sala considera pertinente revocar el numeral tercero, puesto que se ordena una actuación administrativa a la entidad tendiente a conceder lo pedido en la solicitud, supuesto que no se encuentra cobijado bajo la protección del derecho fundamental de petición. Y, en este mismo sentido, modificar el numeral segundo de manera tal que se exija una respuesta de fondo sin pretender que sea favorable y por último, confirmar los numerales primero, cuarto y quinto de la sentencia impugnada, debido a que la petición elevada por el actor al accionado Ministerio de Transporte no le fue tramitada conforme a la ley y la jurisprudencia que enmarcan el tema.

- **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.**

- **ACCIÓN DE TUTELA.**

Esta se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, el cual establece:

> *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela."*

De acuerdo a lo anterior, se tiene a la acción de tutela como un mecanismo para proteger los derechos fundamentales de todas las personas y que por esta razón, dicho trámite debe ser preferente y sumario.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiaria, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable.

- **CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.**

Para resolver el asunto debatido, se considera necesario explicar, que el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política preceptúa: *"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."*

Como desarrollo de lo anteriormente citado, la Corte Constitucional en Sentencia T-377 de 2000 estableció las características del mismo, como se cita a continuación:

> *"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*
>
> *b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*
>
> *c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. 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.*
>
> *d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*
>
> *e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine."*

De lo anterior se concluye que la Corte Constitucional al examinar el alcance del derecho de petición asevera que estas solicitudes deben ser resueltas de manera oportuna, completa y de fondo, y no limitarse a una simple respuesta formal.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, corresponde al Juez Constitucional desplegar una actividad probatoria a fin de establecer si el derecho fundamental invocado, está siendo efectivamente transgredido. En concordancia con lo precedente, antes de alegarse la vulneración del derecho fundamental de petición, debe haberse presentado la solicitud con el cumplimiento de los requisitos legales y poderse demostrar su recibo por parte de la autoridad correspondiente.

Para proteger el derecho fundamental de petición, no le basta a la autoridad simplemente contestar dentro de la oportunidad dispuesta para hacerlo, ya que, además de esto deberá hacerlo con suficiencia, efectividad y congruencia, es decir, aquello que conlleva la resolución de fondo del asunto. De la misma forma, esta respuesta debe ponerse en conocimiento del peticionario.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia T- 172 de 2013 ha señalado que:

> *"la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estos ingredientes conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva a una infracción seria al principio democrático"*

En suma, quien instaure una acción de tutela por considerar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones; tan sólo en casos excepcionales, dadas las especiales condiciones de indefensión en que se encuentre el peticionario, se ha invertido jurisprudencialmente la carga de la prueba a favor de aquél.

Con base en las características definidas por la Corte Constitucional en materia de derecho de petición, procede la Sala a estudiar el caso concreto.

3.1. CASO CONCRETO

De conformidad con lo probado en el presente proceso, se consigna por cierto que la parte accionante presentó solicitud ante el Ministerio de Trabajo solicitando solo la renovación de la tarjeta de operación del vehículo SUD 378, como consta en folio 24, aun cuando en la parte motiva se hace referencia a cinco vehículos. Sin embargo, solo se aporta la solicitud presentada para el vehículo de placa referenciada anteriormente.

Del material probatorio se extrae que el actor cuenta con la capacidad transportadora que se referencia en la resolución N° 0002751 del 16 de julio de 2018 proferida por el Ministerio de Transporte. Dicha capacidad, corresponde a once (11) para vehículos doble cabina y una (1) para vehículos camperos (Fl. 22). Sin embargo, como lo explica el Registro Único Nacional de Transito en respuesta la petición presentada (Fls. 15 -16), no se logró realizar la migración por una inconsistencia en la base de datos en lo que respecta a las características de los vehículos, haciendo necesario subsanar dicho error para poder realizar la gestión. Además alude que para superar este problema es necesario que se corrija la información referente al tipo de carrocería.

Por otro lado, en lo que respecta a la posible vulneración del derecho fundamental al trabajo, en conexidad al derecho a la vida digna y al mínimo vital, se colige luego de analizadas las pruebas aportadas que en el proceso que no se probó siquiera sumariamente dicha afectación, por lo cual no es dable conceder tutela de los derechos mencionados. Lo anterior, siguiendo lo argumentado por la Corte Constitucional en sentencia T- 702 de 2000, donde se expone:

> *"un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya transgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario."*

Estudiando lo dicho en sentencia anteriormente citada, se observa que los hechos que se pretenden hacer valer en el proceso con el fin de que se conceda el amparo constitucional, deben quedar demostrados de manera sumaria, de tal forma que permita al juez inferir que efectivamente se está vulnerando un derecho o que este se encuentra amenazado.

Con base en el material probatorio obrante en el proceso y en lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Sala Discurre pertinente revocar el numeral tercero, por considerarse que este se extralimita en el sentido de que ordena la realización de trámites administrativos, lo cual se encuentra por fuera del alcance del derecho fundamental de petición. Lo anterior, en concordancia con la sentencia T- 489 de 2014, que desarrolla:

> *"Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del solicitante, **sin perjuicio de que la contestación sea negativa a las pretensiones del peticionario.**"(Negrillas fuera del texto original)*

Así mismo, pronunciamientos más recientes han mantenido esta misma línea argumentativa, puesto que en sentencia T- 077 de 2018, se estableció que:

> *"La respuesta de fondo hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según la propia jurisprudencia en la materia, para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) claridad, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) precisión, de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente; y c) congruencia, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado.*
>
> *En este orden de ideas, la garantía real del derecho de petición no se verifica únicamente con la simple resolución de la solicitud elevada por un ciudadano. Es también necesario "(...) que dicha solución remedie el fondo del asunto cuando sea pertinente hacerlo"; verificándose así la claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto.*
>
> *Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional el derecho de petición "(...) no implica una prerrogativa en virtud de la*

cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante", así, se entiende que el mismo no se ha visto conculcado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos "(...) la respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita".

De lo anterior, se puede concluir que la exigencia de que se otorgue una respuesta a la petición, no obliga a que dicha respuesta conceda lo que el peticionario pretenda con este, puesto que se entiende surtida cuando resuelva el asunto de fondo.

Sumado a lo anterior, al no haberse conferido respuesta suficiente hasta la fecha de presentación de la demanda, como se describe en el hecho séptimo (Fl. 2), se analiza que por este motivo, tampoco se cumple con los requisitos de que la misma sea oportuna y se ponga en conocimiento del peticionario, en concordancia con los parámetros desarrollados en la materia vía jurisprudencial.

En ese orden de ideas, por los motivos expuestos anteriormente, se dispone modificar el numeral segundo, tal como se establecerá en la parte resolutiva de la presente providencia.

Así mismo, confirmar el numeral primero de la sentencia, puesto que, si bien es cierto que no se aportó al proceso la respuesta dada a la solicitud ante el Ministerio de Transporte - Seccional Bolívar, se hace referencia a esta en el acápite de hechos en donde se expone el contenido de la misma, de esta forma y teniendo en cuenta que las accionadas no rindieron el informe solicitado por auto del 26 de noviembre de 2018 proferido por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, en virtud del artículo 20 del decreto 2591 de 1991[1], se presume la veracidad de los hechos expuestos por la parte accionante.

En ese sentido, se tendrá que la respuesta dada por el Ministerio de Transporte a la petición fue la descrita en el hecho séptimo (Fl. 2) y como consecuencia de esto, se analiza que dicha respuesta no cumple con los parámetros dados por la Corte Constitucional en sentencia T- 489 de 2014, como lo es resolver de fondo la petición en el sentido de que esta sea suficiente, efectiva y congruente, conceptos que fueron desarrollados en esta providencia de la siguiente forma:

---

[1] **Presunción de veracidad.** Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

"Los presupuestos de suficiencia, efectividad y congruencia también han sido empleados por la Corte para entender satisfecho un derecho de petición. Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la contestación sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo planteado y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional."

En síntesis, la parte accionada no aportó prueba que desestimara los hechos descritos por la parte accionante, toda vez que estos no rindieron el informe del que trata el artículo 19 del decreto 2591 de 1991[2]. En ese orden de ideas, al tenerse que la respuesta dada por el Ministerio de Transporte – Seccional Bolívar fue la descrita en los hechos, se analiza que esta no cumple con los requisitos estipulados para que se tenga como una respuesta de fondo, al no resolver materialmente la petición.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

IV- FALLA

PRIMERO. REVOQUESE el numeral tercero de la sentencia N° 255 del 7 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Décimo primero (11) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena y en consecuencia, déjese sin efectos la orden dictada en el mismo.

SEGUNDO. MODIFIQUESE el numeral segundo de la sentencia N° 255 del 7 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Décimo primero (11) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, el cual quedará así:

"Para su protección se ordena a Ministerio de Transporte a través de la dependencia que corresponda, que dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, profiera respuesta la petición, de conformidad con la normativa y jurisprudencia que desarrollan el tema."

TERCERO. CONFÍRMENSE los numerales restantes de la citada providencia.

---

[2] **Informes.** El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad.

CUARTO. Notifíquese esta providencia a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO. Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al despacho de origen.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión de Sala de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
(Ponente)

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ