

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., seis (6) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**
Accionante : **PABLO EMILIO BAUTISTA SANTANA**
Accionado : **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES
NACIONALES DE COLOMBIA**
Radicación No. : **11001-33-42-047-2020-0296 00**
Asunto : **DERECHO DE PETICIÓN**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por el señor **PABLO EMILIO BUATISTA SANTANA**, contra el **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA**, por la presunta vulneración al derecho fundamental de petición.

1.1. HECHOS

1. Mediante derecho de petición radicado vía correo electrónico el 07 de septiembre de 2020, el señor Pablo Emilio Bautista Santana, en su condición de ejecutado solidario y peticionario, solicitó al Fondo Pasivo Social de

Ferrocarriles Nacionales de Colombia el decreto del silencio administrativo positivo conforme a los artículo 13, 14 y 84 de la Ley 1437 de 2011, modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

2. Refiere que su petición es prioritaria de acuerdo al artículo 20 de la Ley 1755 de 2015, pues al no ofrecer la administración una respuesta oportuna o dentro del plazo fijado en el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, se le está causando un perjuicio irremediable de carácter económico, pues entre más se demore la entidad en responder mucho más acrecerá su obligación a la que fue condenado a pagar conforme al mandamiento de pago en proceso coactivo llevado en su contra como ejecutado solidario.
3. Finalmente indica que desde la fecha de la petición 07 de septiembre de 2020 a la fecha en la que se está solicitando la protección de sus derechos fundamentales han transcurrido aproximadamente 33 días sin obtener respuesta alguna de su petición, lo que hace viable la protección invocada del derecho constitucional contenido en el artículo 23 de la Constitución Política.

1.3. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

El accionante sostiene que, con la omisión de respuesta de la entidad accionada, se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 27 de octubre 2020, en el cual se ordenó la notificación personal de la acción de tutela al **DIRECTOR(A)** del **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA** al funcionario ejecutor LINA MARCELA QUINTERO LÓPEZ y/o RODRIGO HERNÁN FORONDA MORALES, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela, respecto al derecho de petición presuntamente vulnerado por este, conforme a lo señalado en la solicitud de amparo, igualmente, se requirió al accionante para que allegara el derecho de petición de fecha 07 de septiembre con la constancia de envío.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Mediante informe allegado el 30 de octubre 2020, al correo electrónico de la secretaría de este Despacho, la Jefe Oficina Asesora Jurídica del Fondo de Pasivo

Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, manifestó que el artículo 1 del Decreto 0553 de 27 de marzo de 2015, dispuso que al finalizar el proceso de liquidación del Instituto de Seguros Sociales, la competencia para adelantar los proceso de cobro coactivo iniciados por la entidad sería asumida por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Señala que a través de la Resolución No 001 del 30 de marzo de 2015, se ordenó la suspensión de todos los términos al interior de los procesos de cobro coactivo desde el 31 de marzo de 2015 y hasta que el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia lo restituya y; mediante la Resolución No 2066 de 07 de diciembre de 2015, se decidió levantar los términos procesales en las actuaciones administrativas de los procesos de cobro coactivo ejecutados por el liquidado ISS y asumidos por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia procediendo a responder de fondo las peticiones presentadas por las partes.

Informa que es cierto que existe el proceso administrativo de cobro coactivo No 4309 por aportes patronales seguido contra Inversiones Bautista Santana y Cia Ltda, identificada con el NIT 800.186.915-4, iniciado por el extinto ISS y trasladado al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

En relación a los hechos de la acción constitucional refiere que a través de correo electrónico se requirió a la Dependencia de cobro coactivo de la entidad quien indicó que bajo el consecutivo interno No 20202200162872, se solicitó acogerse al Decreto Legislativo 688 del 20 de mayo de 2020, toda vez, que por la crisis del Covid-19, se ha disminuido los ingresos y capacidad de pago de las obligaciones del peticionario; petición que fue contestada en los siguientes términos:

- Señala que los beneficiarios del artículo 1 del Decreto Legislativo 688 del 20 de mayo de 2020¹, son taxativos y va dirigido solo a dos grupos específicos i) para las obligaciones tributarias y ii) las relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP,

¹ Artículo 1. Tasa de interés moratoria transitoria. Para las obligaciones tributarias y las relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), que se paguen hasta el treinta (30) de noviembre de 2020, y para las facilidades o acuerdos de pago que se suscriban desde la vigencia de este Decreto Legislativo, y hasta el treinta (30) de noviembre de 2020, la tasa de interés de mora establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

En el caso de los contribuyentes con actividades económicas especialmente afectadas por la emergencia sanitaria, a los que se refiere el parágrafo 3 del artículo 1.6.1.13.2.11, y el parágrafo 4 del artículo 1.6.1.13.2.12, del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para las obligaciones tributarias que se paguen y para las facilidades o acuerdos de pago, desde la vigencia de este decreto y hasta el treinta (30) de noviembre de 2020, la tasa de interés de mora establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario, será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia

por lo tanto, el procedimiento administrativo de cobro coactivo de la referencia no pertenece a ninguna de las modalidades descritas, muestra de ello es la competencia atribuida al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, mediante el artículo 1 del Decreto 553 de 2015.

- Informa que a pesar de que, el procedimiento administrativo de cobro coactivo se desarrolle en su parte procedimental por el Decreto 6214 de 1989, esto no quiere decir que la obligación a cargo de la ejecutada Inversiones Bautista Santana y Cia Ltda, identificada con el NIT 800.186.915-4, sea de carácter tributario, esto en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, que dispone: *ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.*
- Le indica al peticionario las facilidades de pago solicitadas están consagradas en el artículo 841 del Decreto 624 de 1989, (suspensión por acuerdo de pago) el cual puede ser solicitado por el deudor en cualquier etapa del procedimiento administrativo coactivo, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento y se podrán levantar las medidas preventivas que hubieren sido decretadas, para esto el ejecutado deberá presentar una propuesta de pago que corresponda al valor de la liquidación actualizada de la deuda conforme al artículo 814 del Estatuto Tributario.
- Finalmente le informa que la liquidación de la deuda fue solicitada a la Subdirección Financiera de la entidad y será comunicada de oficio a la dirección de notificación.

Por lo anterior, indica la apoderada de la entidad que el actor cuenta con las garantías procesales y constitucionales dentro de los procesos de cobro coactivo, y por ende bajo ningún concepto los temas que pretende dilucidar el accionante deben ser objeto de amparo tutelar, en la medida que existen otros medios de defensa judicial pertinentes y adecuados para determinar si le asiste o no el derecho al actor, por lo tanto, no se cumple el principio de subsidiaridad como elemento necesario para acudir ante esta instancia.

En consecuencia, solicita denegar la tutela por improcedente y archivar la acción constitucional, como quiera, que el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El Problema Jurídico se contrae a determinar si el **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA**, ha vulnerado el derecho fundamental de petición interpuesto por el señor **PABLO EMILIO BAUTISTA SANTANA**, al no haber contestado su petición de fecha 07 de septiembre de 2020, relacionada con el decreto del silencio administrativo positivo conforme al artículo 84 de la Ley 1437 de 2011, y el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera que se hace necesario estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe al derecho de petición.

4.2. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, con la cual se pretendió salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

***“ARTICULO 86.** 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 o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional y normativa aplicable al caso

4.3.1. El derecho de petición

El **art. 23 de la Constitución Política** consagra el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular, por lo tanto, es un derecho fundamental del cual procede la acción de tutela.

La **Ley 1755 del 30 de junio de 2015**, reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó el título II del CPACA. En su artículo 13 indica que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades conforme lo dispuesto por el art. 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo.

Las personas pueden pasar varias solicitudes como son:

- Reconocimiento de un derecho.
- Intervención de una entidad o funcionario.
- Resolución de una situación jurídica.
- Prestación de un servicio.

-
- Requerir información.
 - Consultar.
 - Examinar y requerir copias de documentos.
 - Formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

Otro punto importante que contempla dicha ley es que el término para resolver el derecho de petición es de 15 días después de la recepción de dicha solicitud.

Ahora bien, cuando lo que se solicitan son documentos o información se deberán resolver dentro de los 10 días siguientes a su recepción, y si no se le da respuesta al peticionario se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y por ende las copias se entregarán dentro de los 3 días siguientes. Por su parte las peticiones donde se eleve consulta deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

El artículo 20 de la ley 1755 prevé sobre la atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario.

El Derecho de petición adquiere real importancia en un Estado Social de Derecho como el nuestro, por cuanto es considerado como uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta el Estado para hacer efectiva la Democracia participativa, pues con fundamento en este, los ciudadanos pueden acudir ante las autoridades públicas con el fin de informarse y hacer efectivos los demás derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha expresado en múltiples oportunidades que gracias al ejercicio del derecho de petición los ciudadanos pueden ejercer otros derechos fundamentales, como son el derecho a la información, la libertad de expresión, la participación política, entre otros.

De acuerdo con la definición que trae el art. 23 superior, puede decirse que el núcleo esencial de este derecho reside en la obtención de una *“resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el administrado, 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”*².

En concordancia con lo anterior, se hace necesario advertir que no puede ser cualquier comunicación devuelta al peticionario, con la cual se considere satisfecho su derecho de petición: pues se habla de una verdadera respuesta que,

² Corte Constitucional, sentencia T-377/2000

si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos **de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario.**

El Ejercicio del derecho de petición al ostentar un rango fundamental, habilita en el supuesto de su vulneración, la procedibilidad de la acción de tutela, pues como se dejó advertido éste es un mecanismo especial de rango superior previsto precisamente, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando se encuentran amenazados o han sido conculcados por una autoridad pública o por los particulares.

4.4. HECHOS PROBADOS:

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales aportados al plenario, los siguientes:

- Pantallazo de solicitud de embargo de fecha 10 de agosto, enviado por el actor al correo electrónico archivoissliquidado@issliquidado.com.co
- Oficio radicado No CC-20201340147681 de fecha 01 de septiembre de 2020, mediante el cual se da respuesta a la petición interpuesta por el actor bajo el radicado No. 2020-220-0162-872.
- Notificación de la respuesta del derecho de petición radicado No. 2020-220-0162-872, dada al actor al correo electrónico pabloebautista419@hotmail.com, enviada el 07 de septiembre de 2020.

4.5 CASO CONCRETO

El señor **Pablo Emilio Bautista Santana**, considera vulnerado su derecho fundamental de petición de fecha 07 de septiembre, en el que solicitó en calidad de ejecutado al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia el Decreto del silencio administrativo positivo.

Visto el material probatorio allegado al expediente, se observa que con el escrito de tutela se allegó Pantallazo de solicitud de embargo de fecha 10 de agosto, enviado por el actor al correo electrónico archivoissliquidado@issliquidado.com.co; motivo por el cual en proveído de fecha 27 de octubre de 2020, mediante el cual se admitió la acción constitucional se requirió al actor con el fin de que aportara el derecho de petición de fecha 07 de septiembre de 2020, junto con el soporte de envío, requerimiento que no fue atendido por el accionante.

Ahora, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en su informe manifiesta que mediante radicado No 2020-220-0162-872, el actor solicitó acogerse a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Legislativo 688 de 2020, toda vez, que debido a la crisis del Covid 19, se han disminuido sus ingresos, petición que fue contestada por la entidad a través del oficio No CC-20201340147681 de fecha 01 de septiembre de 2020, informando lo siguiente:

- Que los destinatarios del Decreto Legislativo 688 de 2020 son: i) para las obligaciones tributarias y ii) las relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP; por lo tanto, el procedimiento administrativo de cobro coactivo de la referencia no pertenece a ninguna de las modalidades descritas, aunado a que el procedimiento de cobro coactivo fue iniciado por el extinto ISS y no pertenece a ninguno de los grupos mencionados en el Decreto Legislativo 688 de 2020.
- Indica que a pesar de que, el procedimiento administrativo de cobro coactivo se desarrolle en su parte procedimental por el Decreto 6214 de 1989, esto no quiere decir que la obligación a cargo de la ejecutada Inversiones Bautista Santana y Cia Ltda, identificada con el NIT 800.186.915-4, sea de carácter tributario, esto concordancia con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.
- Y finalmente le informa que la facilidad de pago solicitada se encuentran establecidas en el artículo 841 del Estatuto Tributario, el cual hace referencia a la suspensión por acuerdo de pago, explicándole que para el efecto el ejecutado debe presentar una propuesta de pago que corresponda al valor de la liquidación actualizada de la deuda conforme al artículo 814 de Estatuto Tributario; liquidación que fue solicitada por la entidad a la Subdirección Financiera la cual será comunicada de oficio.

Oficio que fue debidamente notificado al actor a correo electrónico pabloebautista419@hotmail.com, el 07 de septiembre de 2020.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe destacar que la Corte Constitucional en múltiple jurisprudencia ha manifestado que *“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 trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario.”*^[15] Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el

trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional ”³.

En el presente caso, no se puede determinar vulneración alguna al derecho fundamental de petición reclamado por el actor, pues como se indicó en líneas anteriores no acreditó la petición elevada ante el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia de fecha 07 de septiembre de 2020, y por el contrario lo que se observa por parte de la entidad es una respuesta clara precisa y de fondo frente a su solicitud radicado No 2020-220-0162-872. La informalidad de la acción de tutela no exime al actor de su deber de demostrar la vulneración de su derecho fundamental, más aún cuando este no está dentro de las situaciones excepcionales señaladas por el Órgano de Cierre Constitucional para que se invierta la carga de la prueba, como son los casos en materia de salud y de las personas víctimas de desplazamiento forzado.

En consecuencia, este Despacho denegará la acción de tutela, como quiera que, que con la demanda de tutela no se acompañó prueba, ni siquiera sumaria que permita presumir la vulneración del derecho fundamental de petición.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: NEGAR la acción de tutela presentada por el señor **PABLO EMILIO BAUTISTA SANTANA** contra el **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA**, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a la entidad accionada, al actor y al Defensor del Pueblo por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA
Juez

³ Sentencia T 571 de 2015,

Firmado Por:

**LUZ NUBIA GUTIERREZ RUEDA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ**

Este documento fue generado con firma electrónica y
cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo
dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario
2364/12

Código de verificación:

**9ccbb4db53e829a86af6707b2b587d2d8b65c0fe34431dc
53e06532ead933acb**

Documento generado en 07/11/2020 12:30:16 a.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
[https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectro
nica](https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica)**