

INFORME SECRETARIAL: Al Despacho de la señora Jueza el expediente No. **2020 – 00247**, hoy diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020), informando que las comunicaciones enviadas a las accionadas no fueron contestadas y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvase proveer.

ANA RUTH MESA HERRERA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D. C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES

La señora GLORIA YOLANDA SERRANO BETANCUR, identificada con C.C. 39.693.276, instauró ACCIÓN DE TUTELA en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA y el EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA, por la presunta vulneración al derecho fundamental de petición.

Como fundamento de sus pretensiones la accionante indicó que el 6 de junio del presente año radicó una solicitud ante el Ministerio de Defensa Nacional en la que deprecó que se le informara si existe un saldo a su favor, correspondiente a la presentación de servicio en el Ejército Nacional.

Ante la ausencia de respuesta alguna, la actora interpuso la acción de tutela que se estudia, recalando que "*las entidades accionadas han superado el término otorgado por el legislador*" para atender su petición y solicitó la tutela del derecho fundamental de petición y ordenar a las entidades que den respuesta a su solicitud.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

La presente acción fue admitida mediante auto del primero 28 de julio de 2020; allí se ordenó requerir a la accionante para que aportara las pruebas enunciadas en el escrito introductorio y librar comunicación a las entidades para que rindieran un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones enunciados por la parte actora.

La **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL** allegó correo del 28 de julio del presente año, solicitando la remisión de los anexos de la tutela, para poder dar trámite al requerimiento efectuado. También, mediante correo del 30 de julio, remitió la copia de un mensaje de datos enviados a buzones electrónicos del Ejército Nacional, donde les daba traslado de la admisión de tutela. Eso sí, no rindió el informe exigido, pese a que desde la notificación de la acción se remitió el expediente por parte de esta autoridad judicial.

El **EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA**, por medio de la Dirección de Negocios Generales, allegó correo copiado del 31 de julio donde solicitaba la remisión de los anexos de la tutela, así como otro de la misma data donde remiten los documentos adjuntos a una dependencia del Ejército para que se pronuncie. En este evento tampoco se allegó el informe requerido, aunque con la notificación se le remitió el vínculo para la consulta del expediente.

Finalmente, la señora **GLORIA YOLANDA SERRANO BETANCUR** no aportó los anexos requeridos, sin embargo, como se indicó precedentemente, las accionadas tampoco allegaron el informe.

III. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico consiste en determinar si se vulnera el derecho fundamental de petición de la accionante ante la omisión de las encartadas de dar respuesta a la solicitud radicada.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Es competente este Despacho para conocer de la presente acción constitucional, con fundamento en el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1º del art. 1º del D. R. 1382 de 2000 y el artículo 1 del Decreto 1983 de 2017.

2. De la presunción de veracidad.

Inicialmente, esta Juzgadora debe señalar que es conocedora de la jurisprudencia constitucional en torno a las cargas probatorias y a las exigencias propias de las afirmaciones que realizan las partes al interior del juicio de protección de derechos fundamentales. Así, la Corte ha reiterado, en T-571 de 2015, que los hechos descritos por las partes requieren de un elemento indicativo de convicción:

"En igual sentido, 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." 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".

Sin embargo, la acción de tutela, al igual que los demás instrumentos procesales, no puede ser indiferente de cara al incumplimiento de las cargas procesales y del silencio de las partes que se ven involucradas en la misma. Por esto, el Decreto 2591 de 1991 ha dispuesto las consecuencias propias de la contumacia para la acción constitucional que reglamenta, estableciendo lo siguiente:

"ARTICULO 20. PRESUNCION 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".

En desarrollo de esta consecuencia procesal, la Corte Constitucional ha expuesto que ésta es producto del desinterés de la autoridad accionada y a su vez es la concreción de los principios que rigen la acción constitucional, como es el de celeridad y eficacia de los derechos fundamentales. Así lo expuso la Corte en sentencia T-260 de 2019:

"La Corte Constitucional ha señalado que la presunción de veracidad de los hechos constituye un instrumento que tiene dos fines principales, el primero, sancionar el desinterés o la negligencia de las entidades demandadas ante la presentación de una acción de tutela en la que se alega la vulneración de los derechos fundamentales de una persona; y, el segundo, obtener la eficacia de los derechos fundamentales comprometidos, en observancia de los principios de inmediatez, celeridad y buena fe, es decir, "encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales".

En consideración a lo anterior, esta Corporación ha determinado que la presunción de veracidad puede aplicarse en dos escenarios: "(i) Cuando la autoridad o particular accionado omite completamente dar respuesta a la solicitud elevada por el juez constitucional; (ii) cuando la autoridad o particular da respuesta a la solicitud, pero esta se hace meramente formal, pues en el fondo no responde al interrogante planteado por el funcionario judicial". La omisión que puede presentarse puede ser total o parcial, por ejemplo, ante la presentación de un informe en el que se dejan de responder y pronunciarse frente a los informes solicitados por el juez.

(...)

En conclusión, (i) la presunción de veracidad es una figura jurídica que se encuentra regulada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 que implica presumir como "ciertos los hechos" cuando el juez requiera informes al

sujeto o a los sujetos demandados y estos omitan responder o lo hacen pero de manera extemporáneamente o meramente formal; (ii) tiene dos finalidades, sancionar la negligencia del sujeto pasivo demandado ante el descuido frente al ejercicio de la acción de tutela y el llamado del juez constitucional y proteger de manera eficiente los derechos comprometidos, en concordancia con la naturaleza subsidiaria y sumaria de la tutela; y (iii) la aplicación de la presunción de veracidad es más rigurosa cuando el demandante es un sujeto de especial protección constitucional o se encuentra en condición de vulnerabilidad teniendo en consideración que, en muchas oportunidades, se dificulta la carga probatoria para el actor y, en contraste, el sujeto accionado tiene facilidad de aportar el material correspondiente, en estas oportunidades la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que resulta "de elemental justicia que sea la parte privilegiada y fuerte, por su fácil acceso a los materiales probatorios en cuestión, quien deba asumir dicha carga procesal".

Para el caso en concreto, la omisión de las accionadas pone de relieve la aplicación de la presunción *iuris tantum* antes descrita, que supone la certeza respecto de los hechos que la tutelante expuso de la siguiente forma:

"1.1 El día 06 de junio del año 2020 ante el Ministerio de Defensa Nacional radiqué derecho de petición en donde solicité:

Solicito se me indique si los dineros comentados en el numeral anterior corresponden a algún saldo a favor en razón a mi prestación de servicio en el Ejército Nacional. De ser esto correcto, solicito se me allegue copia del acto administrativo que ordeno y autorizó el pago del valor ya mencionado.

1.2 A la fecha las entidades accionadas han superado el término otorgado por el legislador sin que exista un pronunciamiento coherente y de fondo a lo impetrado el día 06 de junio de 2020".

Ello, máxime cuando a pesar de que las accionadas solicitaron la remisión de los anexos de la acción de tutela, desde el auto admisorio se advirtió que por activa no se suministraron, no obstante, la pasiva guardó silencio pese a que, igualmente, conocían lo que se pretendía, pues junto con la notificación del proveído mediante el cual se admitió la tutela se remitió el libleo inicial.

3. Del derecho de petición.

Frente a la prerrogativa fundamental de petición, debe decirse que ésta fue elevada a rango constitucional en el canon 23 de la Carta Política; que se configura como una garantía subjetiva que concede a las personas la facultad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y, además, a obtener pronta resolución a ellas, amén de que es una vía expedita que exige un pronunciamiento oportuno.

Dicho derecho, además fue desarrollado en la Ley 1755 de 2015, en la que se indicaron las reglas generales para presentar y contestar el derecho de petición, estableciéndose en su primer artículo “Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011”, refiriendo entonces el artículo 13 de la normativa sustituida que:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos de este código, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma respuesta".

En el mismo compendio normativo, se dispusieron los términos que se deben tener en cuenta para resolver los derechos de petición, de la siguiente manera:

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

- 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*
- 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

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

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2017, memorada en el proveído T-044 de 2019, indicó que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecha el derecho fundamental bajo estudio:

"(i) Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a "falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario."

(ii) Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

(iii) Notificación. No basta con la emisión de la respuesta sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado."

Sin embargo, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional es consistente en sostener que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a lo pedido, como se vio en la ya citada sentencia T-044 de 2019, en la que se dijo:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circumscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

Aunado a las anteriores consideraciones, encuentra esta Juzgadora que el derecho de petición, como los demás derechos fundamentales, cuentan con unos componentes que constituyen su núcleo esencial y otros que son denominados elementos estructurales. Los primeros son características ontológicas de las prerrogativas constitucionales, mientras que los segundos se erigen como factores circundantes que permiten la garantía del derecho fundamental y que guardan cercanía con el núcleo esencial. De esta forma se expuso en sentencia C-007 de 2017:

"Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los elementos estructurales se refieren a

aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial, delimitado por la Constitución. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Entonces, abarcando propiamente el artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional describió dichos axiomas en la sentencia T-058 de 2018, así:

"Siguiendo estas consideraciones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto de Ley Estatutaria "(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", precisó que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas".

En este punto, valga hacer énfasis acerca de la preponderancia que detenta la prueba documental que acredita el efectivo enteramiento al peticionario de la respuesta generada por la entidad pública o el particular receptor de la petición, pues sin esta no es posible perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

"La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.

A partir de esta reflexión, es claro que si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada”.

Luego entonces, esta Juzgadora es enfática en sostener que se aplica la presunción de veracidad sobre el presupuesto de la carga de la prueba, toda vez que la primera está regida por una norma especial en materia de tutela, cuya aplicación también ha sido promovida por la Corte Constitucional. Además, porque esta figura protege los derechos fundamentales del extremo más débil (ciudadano) que está indefenso ante el incommensurable poder del Estado.

De la aplicación de la ficción en comento surge la certeza respecto de la radicación de un derecho de petición ante el Ministerio de Defensa Nacional, pues los hechos descritos no dan cuenta de que se hubiese radicado una solicitud ante el Ejército Nacional de Colombia.

Así, al no obrar en el plenario elementos de juicio que prueben que el Ministerio de Defensa Nacional haya emitido y notificado la respuesta a la petición elevada por la accionante, de conformidad con los lineamientos trazados por la H. Corte Constitucional, se considera que se encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición.

En consecuencia, se ordenará al doctor Carlos Holmes Trujillo, Ministro de Defensa, y/o al funcionario competente que haga sus veces que, en el término que no excederá de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, dé respuesta clara, completa, de fondo y congruente a la petición del 6 de junio de 2020, notificando la misma en debida forma a la accionante.

Respecto del Ejército Nacional de Colombia, se ordenará su desvinculación, de conformidad con las razones antes expuestas.

V. DECISIÓN

En razón a lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: **AMPARAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN**, en la acción de tutela instaurada por la señora GLORIA YOLANDA SERRANO BETANCUR, identificada con C.C.

39.693.276, de acuerdo con las razones anteriormente expuestas.

- SEGUNDO:** **ORDENAR** al doctor Carlos Holmes Trujillo García, Ministro de Defensa, y/o al funcionario competente que haga sus veces, en el término que no excederá de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, dé respuesta clara, completa, de fondo y congruente a la petición del 6 de junio de 2020, notificando la misma en debida forma al accionante.
- TERCERO:** **ADVERTIR** al Ministerio de Defensa Nacional que el incumplimiento a esta decisión acarreará las sanciones correspondientes y que deberá informar al Despacho sobre el cumplimiento de la orden aquí impartida.
- CUARTO:** **DESVINCULAR** al Ejército Nacional de Colombia de la presente acción de tutela.
- QUINTO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico, de conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11581 del 2020 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura y en atención a la situación sanitaria del país por la enfermedad denominada COVID-19.
- SEXTO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Jueza,



YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

Kjma.